



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

*“Gasto Federal descentralizado en México
2001 - 2012, caso de la educación pública
básica”*

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO
EN ECONOMÍA

PRESENTA:

EDGAR JEHU MARTÍNEZ MEJÍA

DIRECTOR DE TESIS:

DR. NICOLÁS MANDUJANO RAMOS

MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA 2015





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Agradecimientos:

A Dios por darme el regalo de la vida.

A mis padres, Cecilio Martínez y Lorena Anguiano, por darme los recursos económicos que tuvieron a su alcance y el amor para desarrollarme como persona.

A mis abuelos maternos Gloria Anguiano y Josafat Mejía, por formar mi mentalidad de ganador y por regalarme los momentos más hermosos de mi vida

A abuelo paterno el Sr. Leonardo Martínez quien me enseñó que con trabajo duro se puede aprender sobre cualquier tema.

A mi abuela la Sra. Crisanta Salas.

A mi vicepresidenta Financiera, la Sra. Claudia Martínez, por ser mi hermana, amiga y socia.

A la Sra. Adriana Martínez.

A mis tres angelitos Natalia, Leonardo y Mateo por traer felicidad a mi vida.

A mi tío el Sr. Rodrigo Martínez por su importante apoyo en momentos difíciles

A mi tío el Sr. Luis Garbuno.

A mis amigos, Eber Betanzos, Fernando Ponce, Héctor Juárez, José Antonio Román (Gaitán) y Eduardo Osorio por el apoyo que en algún momento me brindaron.

Un especial agradecimiento a mi asesor el profesor Nicolás Mandujano, por su comprensión y apoyo en la elaboración de la tesis.

Y por último, pero no menos importante, a mi querida UNAM, que me brindo los conocimientos y habilidades para convertirme en economista, la profesión que amo.

**“GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO EN MÉXICO 2001 - 2012, CASO DE
LA EDUCACIÓN PÚBLICA BÁSICA”**

ÍNDICE

	Página
Agradecimientos	2
Introducción	5
Capítulo 1 Marco conceptual acerca de la descentralización	7
1.1 Intervención del Estado	
1.2 Funciones del Estado	
1.3 Centralización, Descentralización y Federalización de las decisiones político- administrativas del Estado.	
1.4 ¿Centralización o descentralización de las funciones del Estado?	
1.5 Definición de Política Fiscal	
1.6 La Descentralización Fiscal	
1.7 Ventajas y desventajas de la descentralización fiscal	
1.8 Historia de la Política Fiscal en México.	
1.9 Anotaciones Finales	
Capítulo 2 Principales etapas de la asignaciones de la Educación Básica en México	37
2.1 Inicio de la educación en México, periodo de descentralización de la asignación de la educación	
2.2 Centralismo educativo antecedente de la descentralización.	
2.3 La descentralización educativa en México	
2.3.1 Inicio de la descentralización de la educación	
2.3.2 Segunda fase de la descentralización de la educación	
2.4 La descentralización del Gasto Federal en educación básica	

	Página
Capítulo 3 Análisis del Gasto Federal descentralizado en México 2001-2012, caso de la educación pública básica	63
3.1 Nivel de descentralización del Gasto Público Federal en educación básica	
3.2 Indicadores de eficiencia de la educación 2001-2012	
3.2.1 Cobertura	
3.2.2 Tasa Neta de Escolarización TNE	
3.2.3 Eficiencia Terminal	
3.2.4 Deserción o Abandono Escolar	
3.2.5 Reprobación	
3.3 Anotaciones Finales	87
Resumen, Conclusiones y Comentarios	89
Glosario de Siglas	91
Referencias	92

INTRODUCCIÓN

Esta investigación se apoya principalmente en el método de inducción¹, pero también en el deductivo, para explicar el tema del Gasto Federal Descentralizado en Educación Básica **GFDEB**; la razón de apoyarse en la inducción fue porque el tema de la descentralización es muy extenso y complejo, y con este método se puede comprender mejor lo que se pretende.

Escribo que la investigación se apoya en la inducción porque comienza mostrando y explicando el fenómeno de la descentralización, lo que es la observación del fenómeno; y posteriormente contrasta el fenómeno particular de la descentralización educativa con la hipótesis de que la descentralización de un bien público mejorará la eficiencia del mismo, lo que independientemente del resultado arroja un conocimiento más general o nuevo.

El proyecto tiene como objeto dar explicación al problema de ineficiencia en la provisión de la educación básica en México basándose en la teoría de la descentralización, y al final realizar algunas recomendaciones para para mejorar su situación. La investigación se apoyará de la teoría de la descentralización para brindarnos una explicación sobre la ineficiencia. Durante su desarrollo se contrastarán la evolución de datos estadísticos que miden la eficiencia de la educación básica en el periodo 2001-2012 con la teoría de la descentralización, y así sabremos si se cumple la hipótesis para el caso del bien público, educación básica, de que la descentralización de un bien público genera eficiencia en el mismo.

En el capítulo 1, se brinda una explicación amplia de los diversos conceptos de la descentralización que facilitan la comprensión de la investigación, y se

¹ La Inducción es un razonamiento que se inicia con la observación de fenómenos particulares y a partir de ello busca generar conocimiento con mayor grado de generalidad. Dicho de otra manera, la inducción es un razonamiento en virtud del cual pasamos de lo particular a lo general. La aplicación de la Inducción como método de investigación científica se halla presente en la formación de la hipótesis, la investigación de las leyes científicas y las demostraciones.

proporcionan los elementos para una mejor visión sobre la descentralización educativa.

A lo largo del capítulo se explica la intervención del Estado en la economía, y las funciones que debe cumplir; se exponen los conceptos de Centralización, Descentralización y Federalización de las funciones del Estado; se presenta la definición de política fiscal y su descentralización, las ventajas y desventajas de su descentralización, y la historia de la política fiscal en México. En general, el apartado presenta el marco conceptual del cual se desprende la hipótesis que se evaluará.

Más adelante, en el capítulo 2, se muestran las etapas en México de la asignación del bien público de la educación a través de diversos periodos históricos. Los periodos abarcan desde el comienzo de la asignación de la educación, contemplando los periodos de centralización y descentralización del mismo, hasta la descentralización del gasto federal en educación básica

Posteriormente, en el capítulo 3, se examina el Gasto Federal Descentralizado en Educación Básica, GFDEB, durante el periodo 2001-2012. Al inicio se mide la participación porcentual del GFDEB respecto al Gasto Total en Educación Básica Federal, más adelante, se analiza el grado de eficiencia de la educación básica y los resultados se contrastan con la hipótesis de la descentralización de los bienes públicos, que nos indica que la descentralización de un bien público genera eficiencia en el mismo.

Finalmente, en las conclusiones, se realizan algunos comentarios, observaciones y recomendaciones personales sobre los resultados obtenidos.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL ACERCA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1.1 INTERVENCIÓN DEL ESTADO

La intervención del Estado siempre ha tenido influencia decisiva en el funcionamiento de las economías capitalistas, dicha intervención se ha presentado de varias formas: como regulador de los intercambios de mercancías, en la asignación de los bienes y servicios que el mercado es incapaz de brindar, en la distribución de la riqueza que se genera, y como actor colectivo de las decisiones que se toman en un sociedad. El grado de intervención del Estado ha sido diferente en la historia y el espacio, y ha dependido del paradigma económico que se promueve en cada periodo histórico.

En un primer periodo, que abarca del comienzo de la primera revolución industrial a finales del siglo XVIII y hasta la Primera Guerra Mundial, la intervención del Estado fue mínima, imperó el liberalismo económico heredero de A. Smith, partidario de la no intervención del Estado según el lema "Laissez-faire, laissez-passer, le monde va de lui même". (Dejad hacer, dejad pasar, el mundo funciona solo). (Samuelson y Nordhaus, 2005, pág. 24)

Fue hasta la Primera Guerra Mundial, con el triunfo de la revolución socialista en Rusia en 1917, que en la mayoría de las economías capitalistas se empezó a plantear la necesidad de una mayor intervención estatal en la vida económica. La Gran Depresión de los años treinta, generada por la crisis de 1929, tuvo un fuerte impacto en este proceso, poniendo aún más en duda las bondades del mercado como mecanismo para garantizar el uso eficiente de los recursos. (2005, pág. 24)

La profunda depresión económica y la falta de confianza en los mercados favorecieron un cambio en el pensamiento económico, que planteó la necesidad de una mayor intervención del Estado en los asuntos económicos. El resultado de este proceso fue un gran protagonismo del Estado, que asumió la dirección y la

organización de la economía durante las décadas de crecimiento económico tras la Segunda Guerra Mundial. (Stiglitz, 2003, págs.13 y 14)

Esta fuerte intervención estatal quedó interrumpida hasta la década de 1970 cuando se frenó el crecimiento económico a nivel mundial y se retomaron las ideas liberales, llegando al grado de que en la década de los ochenta del siglo pasado y hasta la actualidad, los países económicamente desarrollados han seguido, en menor o mayor medida, un proceso de privatizaciones y desregulación de los mercados a nivel mundial según los principios liberales.

En la actualidad, la mayoría de las economías tiene un modelo de economía mixta en la cual, en mi primera instancia el mercado asigna los recursos, resolviendo así tres cuestiones fundamentales de ¿qué?, ¿cómo? y ¿para quién producir?; sin embargo, esta asignación de recursos no siempre es completa, eficiente y redistributiva, por lo anterior, es necesario la intervención del sector público en la economía para corregir estas fallas. De ahí que se denominen a estos sistemas de "economía mixta" por esta dual participación.

Ahora bien, después de comentar la intervención del Estado en la economía a través de distintos momentos históricos, es oportuno mencionar ¿cuándo? y ¿por qué? se justifica tal intervención gubernamental. Para dar respuesta a estas interrogantes recurriremos a la propuesta de Joseph E. S. Stiglitz, (2003).

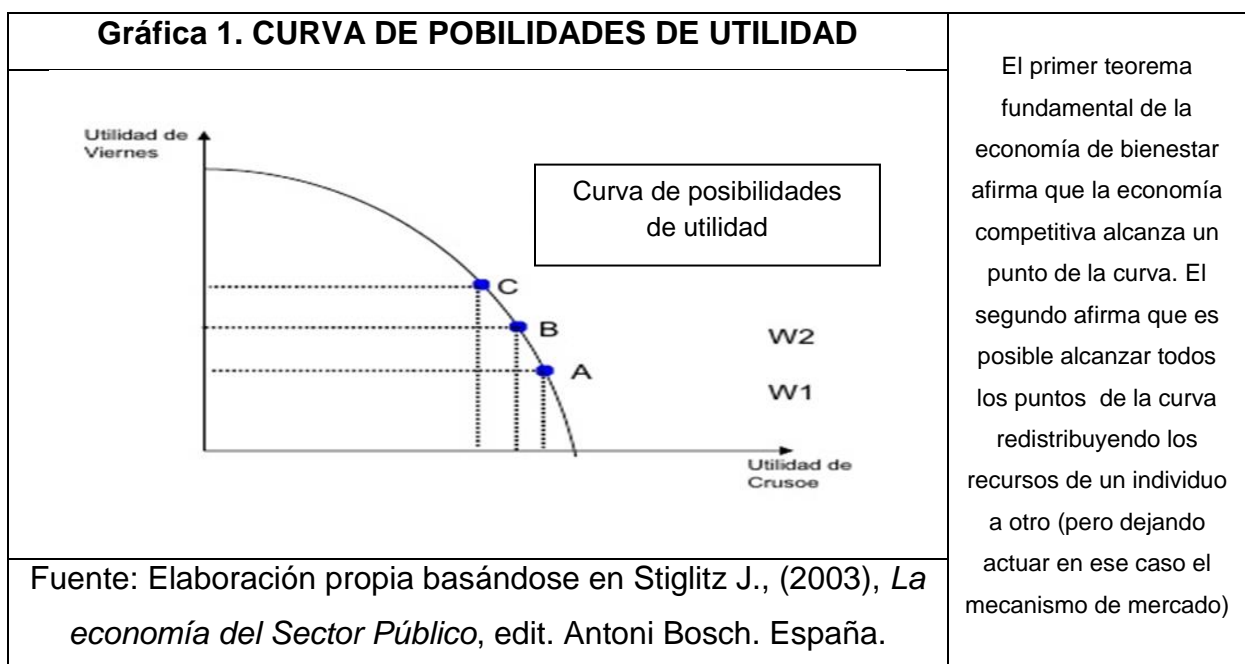
Él parte de la concepción de que las fuerzas competitivas del mercado (liberalismo) generaran la máxima eficiencia en la asignación de recursos y que la competencia estimula en buena medida la innovación, factor básico para el incremento productivo, esta idea la plasma en el primer teorema de la economía de bienestar:

- Los mercados competitivos alcanzan asignaciones eficientes en el sentido de Pareto. Es decir, con la presencia de mercados competitivos se asegura que una economía se ubique en algún punto de la curva de posibilidades de

utilidad, pero no nos dice cual, por lo que no toma en consideración el factor distributivo.

Partiendo del supuesto de la competencia perfecta en su segundo teorema, soluciona el concepto de distribución de la riqueza.

- El segundo teorema plantea que puede alcanzar cualquier punto de esta curva, es decir cualquier óptimo de Pareto, simplemente eligiendo la distribución inicial de los recursos correcta. Por tanto, realizando transferencias entre los individuos, que modifique la distribución inicial de los recursos, y dejando operar libremente al mercado, obtendremos la asignación eficiente que elegimos.



Después de plantear la idea de la alta eficiencia de los mercados competitivos, Stiglitz nos presenta siete casos en los que una economía no llega a tener mercados competitivos lo que impide el funcionamiento más eficiente del mercado y por lo tanto justifican la intervención del Estado en busca de una solución. (Stiglitz, 2003)

- **Fallo de Competencia:** En este caso no se cumple el supuesto de competencia perfecta, es decir que existe en estos mercados una organización de tipo monopolístico u oligopólico. Esto puede deberse a razones geográficas, a decisiones legales, a razones de tipo tecnológico (rendimientos crecientes a escala), al control por una empresa de los insumos claves de la producción, o al sistema de patentes. En estos casos la o las empresas tienen poder de fijación de precio, por lo que se llega a la situación de que los precios son más altos que en la situación de competencia, y además se producen menores cantidades de bienes que en un mercado competitivo.
- **Bienes Públicos:** Los bienes públicos puros no son suministrados por el mercado, o bien son suministrados en forma insuficiente, por lo que se generan pérdidas de eficiencia, y se justifica la intervención del Estado para la provisión de los mismos.
- **La presencia de Externalidades:** Las externalidades son hechos o situaciones que benefician o perjudican a terceros, y en las que no se cobra nada por el beneficio que se reporta ni se paga nada por los perjuicios que se generan. Es el caso de la contaminación.
- **Mercados Incompletos:** Cuando hay bienes para los que no existe mercado, aun cuando no se trate de bienes públicos, el mercado no suministra en forma completa un bien (es decir no suministra bienes cuyo costo de suministro es inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar).
- **Fallos o falta de Información:** Para que las transacciones en un mercado competitivo se realicen de forma eficiente, es necesario que todos los individuos tengan toda la información necesaria para realizarlas. Cuando no se tiene toda la información (información incompleta), o cuando unos agentes poseen más información relevante que otros (información asimétrica), se generan ineficiencias en las transacciones.
- **Paro, Inflación y Desequilibrio:** El desempleo de trabajo y capitales, la inflación y los desequilibrios macroeconómicos son los síntomas más

evidentes de que los mercados funcionando libremente no garantizan asignaciones Pareto eficientes.

- **La redistribución y los bienes preferentes:** Aun cuando se llegue a asignaciones eficientes en el sentido de Pareto, la intervención se justifica por dos motivos:
 - Por razones distributivas. La existencia de Pobreza y mala distribución del ingreso, la cual puede ser resultante del sistema de mercado y de la transmisión de los derechos de propiedad.
 - Por la existencia de bienes preferentes, que son aquellos que siendo privados, el Estado los provee partiendo del supuesto de que en algunos casos el individuo no actúa en su propio interés. Es el caso de la obligatoriedad del uso del cinturón de seguridad, en este caso el Estado quiere asegurarse que todo el mundo lo use porque supone que, aún con información completa, los individuos pueden tomar la mala decisión de no utilizarlo.

En conclusión, y para relacionar el contenido con la educación, en el siguiente apartado se expone que la intervención del Estado es necesaria para solucionar los fallos en el mercado, y así tener mercados competitivos que permitan tener el mayor grado de eficiencia o el máximo de utilidad posible en la economía. En cuanto al bien público de la educación, corrige las fallas del mercado en el sentido de que una sociedad educada genera externalidades positivas, y porque asigna educación a la población que por falta información o por no tener los recursos no la adquiere del sector privado, es decir, satisface lo que el mercado no logra por sí solo.

1.2 FUNCIONES DEL ESTADO

Ya que conocemos las razones que justifican la intervención gubernamental que propone Stiglitz, lo siguiente que nos atañe saber, es cuales son las funciones que tiene que cumplir el Estado en la economía. Para cumplir con este objetivo nos apoyaremos en la propuesta que hace el economista Musgrave, (1991), el cual menciona que el Estado tiene tres funciones económicas que tiene que cumplir²:

- La función de Asignación.
- La función Distribución.
- La función Estabilización

Función Asignación.

Es la función que se ocupa de la provisión eficiente de los bienes sociales o públicos (como educación pública), los cuales no pueden proveerse en el mercado por completo, es decir no se proveen a través de transacciones entre productores y consumidores.

La gran dificultad que surge en la asignación de bienes públicos es la de decidir qué bien social, en qué cantidad debe suministrarse, y cuanto se debería exigir el Estado de pago al consumidor por el mismo; la solución convencional al problema es, por medio de la elección pública mediante el mecanismo de voto, puesto que de esta forma los consumidores eligen a sus representantes los cuales a su vez concluyen el bien y la cantidad del mismo que los consumidores recibirán.

“La función de asignación tiene que ver con la idea de la existencia de los bienes públicos, que por sus características económicas no son sujeto del deseo de los

² Algunos académicos argumentan que además de las tres funciones que plantea Musgrave el Estado debía cumplir con la función de crecimiento económico.

particulares de ser suministrados a la sociedad y en este sentido el Estado se constituye como el garante de su existencia en el mercado, la función de asignación está ampliamente relacionada con la presupuestación y aplicación del gasto.” (Ramírez C. 2011, pag.19)

Los motivos por la que el mercado no puede proveer los bienes públicos son:

- Los bienes no son excluyentes, estos no se limitan a un consumidor en concreto sino que se encuentran disponibles para todos los consumidores en general.
- El consumo no es rival; un individuo no deja de percibir o reduce su beneficio si otro consumidor beneficia del mismo.

Es por estos motivos que los consumidores no tienen un incentivo a realizar un pago a cambio del bien, en esta situación la vinculación entre el productor y el consumidor se rompe y es necesaria la intervención del gobierno para la provisión del bien.³

Como ya mencionamos, el Estado tiene la función de asignar algunos bienes, uno de ellos es la educación pública básica, acción que realiza a través del ejercicio del gasto público, tema en el que se tratará con más detalle posteriormente.

Ahora bien, la educación básica es un bien público meritorio. Los bienes meritorios son bienes que se consideran valiosos, y son suministrados por el Estado a pesar de que pueden ser suministrados por el mercado, debido a que sin la intervenciones estatal se demandaría una cantidad insuficiente de los mismos por varias razones: porque generan externalidades positivas; porque los mercados de capitales son incompletos; y porque la sociedad los considera derechos fundamentales que deben ser accesible a todos independientemente de su renta. (Palma, 2010, pag.26)

³ Cuando las características de no exclusión y no rivalidad se cumplen por completo dan pie la surgimiento de los bienes públicos puros.

Función Distribución

Esta función señala que el Estado debe intervenir para corregir la distribución de la renta que surge del funcionamiento de los mercados, lograr una distribución de la renta y la riqueza, y así tener un Estado equitativo y justo. Para que la distribución se logre, la intervención del Estado se puede realizar a través de un sistema tributario progresivo⁴ o mediante las transferencias de gasto del Estado a las personas menos favorecidas. El resultado de ambas acciones tiene que ser en términos absolutos progresivo, de lo contrario en vez de contribuir a una mayor distribución del ingreso y de la riqueza, la misma tendería a concentrarse. (Ramírez C., 2011 pág. 20)

Y en letras de Musgrave: “La distribución mediante el mercado supone un grado sustancial de desigualdad, especialmente en la redistribución de la renta del capital; y aunque los puntos de vista acerca de la justicia distributiva difieren, la mayor parte coincidiría en la necesidad de un ajuste, aunque sólo fuera establecer un nivel mínimo en el extremo inferior de la escala. Sin embargo, estos ajustes pueden comportar costes de eficiencia que deben ser tenidos en cuenta en el diseño de las políticas redistributivas.” (Musgrave, 1991)

Desde una perspectiva presupuestaria, es decir tanto de ingreso como de gasto público en dicho proceso redistributivo, la política fiscal, es:

- Un esquema de impuesto y transferencias, con lo cual se combina la imposición progresiva de la renta de las familias con mayores ingresos con una subvención a las familias de menores ingresos.
- Una imposición Impuestos progresivos, los cuales se utilizan para la financiación de los servicios públicos.
- Una combinación de impuestos sobre los bienes adquiridos mayoritariamente por los consumidores de ingresos altos, con una subvención a los productos que mayoritariamente consumen los estratos de ingresos bajos de la sociedad.

⁴Es aquél en el cual los estratos de la población que están en los niveles de más alto Ingreso pagan un porcentaje mayor de sus Rentas, que aquéllos que tienen un nivel más bajo.

Abordando el tema de la educación pública, la función de distribución puede aplicarse a la misma, pues por medio de una asignación de recursos destinados a la población menos favorecida se puede mejorar la distribución del ingreso. No obstante, en este trabajo no se profundizará con esta función, solamente se ahondará en la función asignación.

Función Estabilización.

La función estabilización consiste en la aplicación de una política presupuestaria que incentive a la economía a tener un alto nivel de empleo, un nivel de precios bajos, y una tasa de crecimiento que considere los efectos del comercio internacional y de la balanza de pagos. La intervención pública es necesaria porque de lo contrario la economía tendería a tener fluctuaciones de empleo e inflación los cuales repercutirían en el bienestar de la población.

Los instrumentos de política de estabilización son:

- La política monetaria
- La política fiscal.

La aplicación de la política fiscal mediante la recaudación de impuestos y el gasto público, incentiva y hasta cierto punto regula los ciclos económicos del país propiciando estabilización. La relación que tiene la función de estabilización con la asignación de la educación es múltiple y compleja pero en mi opinión se puede generalizar que mediante la estabilización económica se garantiza que la nación tenga la capacidad suficiente para que la población pueda acceder a la educación. Estas son algunas relaciones que se explican de manera muy simple, la cuestión Estabilización-Educación, pues no es tema central de ésta investigación profundizar en ello.

- Con una economía estable se puede generar crecimiento económico que permita al Estado recabar mayores recursos, que después se pueden adjudicar para la educación.
- Una economía estable incentiva a los capitales a invertir en el país lo que a su vez genera más empleo, estimulando así a la economía a crecer, generando más recursos al gobierno y por ende más capacidad de gasto en educación.
- Tener una economía sin problemas de inflación es positivo pues permite tener capacidad de compra en la economía lo que genera crecimiento y más recursos fiscales.

Existen otras muchas más razones por las que la función de estabilización es positiva para la asignación del bien educación, pero basta con afirmar que con una buena función de estabilización se impacta positivamente la asignación de la educación.

1.3 CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y FEDERALIZACIÓN DE LAS DECISIONES POLÍTICO- ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO.

Centralización

Para tener un concepto claro de la descentralización de las decisiones político administrativas y su mejor comprensión, es importante definir el significado de un Estado centralizado. En mi opinión: *El Estado centralizado es aquel en el cual el poder es legalmente dado a un gobierno central y los gobiernos locales actúan como agentes, sin tener poder de decisión, por lo tanto el gobierno central es el responsable de las decisiones administrativas y políticas.* En tal situación las tres funciones del Estado también se encuentran centralizadas.

Las corrientes centralizadoras modernas surgieron después de la crisis económica de los años 30 y perduraron hasta la crisis de la deuda 1982, cabe mencionar que las corrientes centralizadoras coincidieron con un periodo elevado de crecimiento económico mundial y quizás por tal motivo perduraron más de medio siglo.

En el caso de América Latina, con excepción de Argentina y Brasil, la centralización se reflejó en la asignación de los servicios públicos como la educación, salud y el servicio de agua potable. La aplicación de estas tendencias centralizadoras sirvió para su conformación como Estado-Nación, la provisión de la educación jugó un papel sustancial en el plano ideológico y la provisión de la salud sirvió para su legitimación como nación. (Finot, 2001, pág. 12)

El centralismo generó aspectos positivos en lo que se refiere a integración nacional, cobertura de servicios básicos e incluso en lo que se refiere a industrialización, pero fue también un factor coadyuvante para que el crecimiento económico se concentrara en sólo una o muy pocas regiones (Finot, pág. 13). Las regiones que tuvieron mayor crecimiento económico fueron las que contaron con mayor poder político o las que tenían nivel potencial mayor de desarrollo económico en ese instante.

Además de la provisión de los bienes públicos para la conformación de los Estados, también surgió la predisposición de la influencia del Estado en el funcionamiento de la economía a causa de la crisis económico-financiera de 1929 (la cual repercutió negativamente en el cumplimiento de las funciones del Estado en especial de la función de estabilización). Estas fueron algunas de las justificaciones de su intervención:

- Su injerencia en la formación de precios o que los fijara directamente para controlar la inflación.
- La adopción de medidas proteccionistas en beneficio de la industria.
- La inversión productiva en las áreas donde no había un interés manifiesto en invertir por parte de capitales privados.

Descentralización

Como ya se mencionó anteriormente, los procesos de descentralización comenzaron a partir de la crisis de la deuda de 1982, cuando se instituyó el paradigma neoliberal, por lo que se puede afirmar que el neoliberalismo y la descentralización surgieron juntos o en forma paralela.

De acuerdo con la referencia que hace Finot a Dennis Rondinelli (Finot, pág. 34), la descentralización también podría definirse como “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación, y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”, estos son los cuatro grados de descentralización que sugiere:

- **Desconcentración:** redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital.
- **Delegación:** transferencia de poder de decisión y administración – incluidas responsabilidades financieras - sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste. Por ejemplo: empresas públicas,

corporaciones de desarrollo regional o unidades ejecutoras de proyectos oficiales.

- **Devolución:** transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Particularmente, hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que en la mayoría de los países en desarrollo los municipios disponen de escasos recursos, carecen de personal calificado y no son lo suficientemente extensos para proveer servicios en forma económica y eficiente.
- **Privatización:** política dirigida a que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales. Para este autor, la privatización consiste desde dejar la provisión de bienes y servicios enteramente a la competencia económica hasta “partenariados” entre agencias públicas y empresas privadas.

Otro concepto de descentralización que vale la pena presentar es el proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones estatales y municipales en los países federales, y regionales o locales en los países constitucionalmente unitarios. (Aghón, 1993, pág. 8).

En resumen, las dos definiciones de descentralización se refieren a un proceso de transferencias de decisiones político - administrativas a gobiernos subnacionales, porque las decisiones político-administrativas engloban la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación (captación de recursos) y el egreso de los mismos.

Federalización

Después de presentar los conceptos de centralización y descentralización de las decisiones político- administrativas del Estado, es oportuno aclarar el concepto de “federalización” pues durante la realización de la investigación me encontré con que este concepto se utilizaba en ocasiones para referirse a la centralización, pero también a la descentralización, entendí entonces que la “federalización” adquiere su significado según la circunstancia política e histórica en la que se utiliza.

Federalizar un sistema centralizado significa “descentralizarlo”, mientras que federalizar un sistema descentralizado significa centralizarlo, tal y como ocurrió en los años 30 años treinta en nuestro país. (Arnaut, 1998, pág. 18). En esta investigación no se utilizará el término federalización sino los términos centralización y descentralización según sea necesario.

1.4 ¿CENTRALIZACIÓN O DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO?

Después de conocer las tres funciones del Estado y tener un concepto de descentralización y centralización, lo siguiente es relacionar ambas cuestiones, para lograrlo se profundizará un poco sobre la descentralización de las funciones del Estado presentando algunos argumentos académicos sobre el tema.

Para la **Función Asignación**, estos son algunos beneficios a favor de la descentralización de la asignación de recursos:

- Mejoran la capacidad de la revelación de preferencias de los ciudadanos.
- Aumento de la eficiencia económica sobre la asignación del gasto, porque la oferta de servicios públicos será el reflejo de la demanda de consumo local. La provisión de servicios públicos será más eficiente si se relaciona con las necesidades y preferencias de la población que se beneficia del servicio. (Cabrera, 2004)

- Fortalece a los gobiernos locales, porque la comunidad se identifica más estrechamente con autoridades locales que con las nacionales, a la vez de que promueve la responsabilidad, porque la población local puede ejercer presión a sus funcionarios locales más que a los del gobierno central.

Por otra parte, para la ***Función Distribución*** estos son los argumentos sobre la descentralización:

- En el proceso Mexicano la descentralización de la función Distribución podría estar limitada por uno de los principios del pacto federal, en tal situación el gobierno central sería el único que podrá garantizar la equitativa distribución de la renta del territorio. En otras palabras debido a que el gobierno federal es quien recibe los ingresos tributarios, de acuerdo con la ley de coordinación fiscal, posee la capacidad de distribuirlos parcialmente como lo desee; limitando la descentralización de la función distribución.
- Pero si este no fuera el caso y la distribución del ingreso de la renta se intentara mediante gobierno subcentrales, esto provocaría el desplazamiento de los factores productivos que son gravados a otras jurisdicciones con gravámenes menos altos; por lo que el objetivo distributivo no se obtendría dada la movilidad de los factores y de los individuos; se estimularían los desplazamientos de las rentas altas hacia afuera y de las rentas bajas adentro de la jurisdicción.⁵
- Ahora bien, un argumento positivo de la descentralización de la distribución es la ineficiencia de los gobiernos centrales para tener el control de las capacidades económicas efectivas de las jurisdicciones y así eliminar problemas de evasión fiscal. Además, los gobiernos locales incurren en menores de información y transacción al estar más cerca de los individuos lo que posibilita el mejoramiento de sus políticas distributivas. (Ramírez C., 2011, pág. 20)

⁵ La distribución de los recursos públicos se puede dar a través de la recaudación impositiva y por medio del gasto público.

Por último, para la ***Función de Estabilización*** estos son los argumentos: (Aghon 1999, pag.4 y Jiménez Juan, 2010)

- Puesto que la Estabilización adquiere un alcance macroeconómico es responsabilidad de los gobiernos centrales asumirla, porque estos mediante la utilización de instrumentos fiscales y monetarios pueden regular las fluctuaciones de los ciclos económicos y los gobiernos subnacionales son incapaces de cumplir con esta función, debido a la interacción de la política fiscal y monetaria.
- El fundamento de la centralización monetaria es evitar que los gobiernos locales tengan un incentivo de monetizar su gasto⁶ en lugar de soportar los costos políticos que implica imponer o elevar contribuciones, por lo tanto no cuentan con política monetaria.
- En lo que se refiere a la función de estabilización los gobiernos subnacionales, podrían ocasionar problemas fiscales nacionales si contraen deuda para financiar su gasto, es por esto que se necesita una coordinación para que esta pueda tener resultados positivos. Si los gobiernos subnacionales gastan más allá de sus ingresos contrayendo deuda, podrían alcanzar una situación en la que el gobierno central tuviera que rescatarlos; lo que sería un estímulo para que otros gobierno locales se endeuden más de lo que recaudan, es por esto que es necesario imponer fuertes restricciones sobre la capacidad y volumen de endeudamiento a nivel subnacional.
- Si no se crean condiciones adecuadas en términos del apoyo institucional y de administración financiera y coordinación intergubernamental, la descentralización puede plantear serios problemas, tanto para la asignación y distribución del gasto público como especialmente para la estabilización macroeconómica.

⁶ La monetización de la deuda consiste en financiar el déficit público mediante la creación de dinero, lo que la mayoría de las veces origina inflación.

- La necesidad de coordinar la política de estabilización fiscal con otras políticas macro (monetaria y cambiaria), y que son una función intrínseca del gobierno central.
- El riesgo que los gobiernos subnacionales se involucren en una expansión contracíclica a pesar de que no tengan un adecuado peso fiscal para ello.
- El riesgo de externalidades adversas de acciones individuales de los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, competencia predatoria en la recaudación de impuestos, endeudamiento excesivo.
- El gobierno central puede redistribuir recursos de manera de compensar a los gobiernos subnacionales afectados por choques económicos con impacto asimétrico entre regiones.

1.5 DEFINICIÓN DE POLÍTICA FISCAL.

Hasta el momento se han explicado la razón de la intervención del Estado, el concepto de descentralización y descentralización, se escribieron las tres funciones del Estado y se han expuesto algunos argumentos de la descentralización de las funciones del Estado, el siguiente tema que se relacionará es la política fiscal, porque a través del gasto público, una parte de la política fiscal, es como el Estado cumple la función de asignación, y es mediante la función de asignación que se brinda el bien la educación básica.

Ahora bien, la Política Fiscal por sí sola, tiene un alcance conceptual muy amplio y podría desviarnos de la pretensión de este trabajo, por lo tanto, la resumiré de la siguiente manera: **La política fiscal es una política económica que se encarga de establecer los ingresos y gastos del Estado.** (Cuadrado, 2006, págs. 70,72 y 132)

La política fiscal mediante la obtención de ingresos y con el ejercicio de los egresos, cumple con una parte de las tres funciones del Estado, asignación, distribución y estabilización. En particular, cumple con la función de asignación, con el ejercicio del gasto público.

Por último, no hay que confundir los conceptos de centralización y descentralización que se comentaron con anterioridad, con la descentralización de la política fiscal, pues los primeros son más amplios pues consideran además de la política fiscal otras varias políticas como pueden ser la política monetaria, política exterior, política cambiaria, política comercial, etc.

1.6 LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.

En cuanto a la descentralización fiscal se incluye este apartado debido a que de la misma se desprende la descentralización del gasto en educación básica.

En primer lugar, la descentralización fiscal, que en otras palabras es la descentralización de la política fiscal, se presenta cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional.

En muchos casos dichas competencias siguen teniendo influencia del nivel central en tal circunstancia esto no es un proceso de descentralización sino de desconcentración. (Aghon 1993, pág. 8)

Existen varias formas en las que se pueden transferir las responsabilidades fiscales de ingresos y gastos a los gobiernos subnacionales (descentralización fiscal). (Kee, 2004) estas son algunas:

- *Procesos de descentralización de gasto e ingreso público.* Consiste en que el nivel subnacional (regional y local) decida libremente acerca del monto y la calidad del gasto público en que ha de incurrir y en los ingresos que recaudará. En este proceso cada una de las jurisdicciones del nivel subnacional puede competir con las otras jurisdicciones de su propio nivel y con el gobierno central.

- *Criterio restrictivo* ésta consiste en fijar límites estrictos entre los niveles de gobierno y dejar que las jurisdicciones de los niveles territoriales actúen como lo deseen, siempre que permanezcan dentro de esos límites. En materia de gastos, esa restricción significa que se permite a cada nivel de gobierno emplear el gasto únicamente para fines que figuren dentro de sus propias atribuciones; en materia de ingresos, se permite que las unidades descentralizadas recauden fondos públicos sólo de cierta manera, por ejemplo mediante algunos impuestos en el marco de su propia competencia.
- *Los esquemas centralistas de la gestión pública*, estos proponen una mayor centralidad del gasto público y del orden tributario, a través de una mayor restricción de las atribuciones de los gobiernos descentralizados en materia de gastos o ingresos fiscales. Esquema que en mi opinión se adopta en México.

Ahora que sabemos el concepto de descentralización fiscal y las formas en que se transfieren las responsabilidades, es importante mencionar cuales son las razones por las que se da la descentralización fiscal.

- Los gobiernos centrales observan que es prácticamente imposible satisfacer las demandas locales y buscan contribuir capacidades locales al delegar responsabilidades a sus gobiernos regionales.
- Los gobiernos centrales pretenden que los gobiernos locales y regionales los apoyen con sus estrategias nacionales de desarrollo económico.
- Los líderes políticos de los gobiernos locales y regionales demandan mayor autoridad, la facultad de cobrar impuestos y de gastarlos.

Aterrizando lo presentado en el tema de la educación básica en México, en mi sentir, el país tiene un esquema centralista de gestión pública donde tanto ingresos como gastos públicos son determinados en su mayoría, de esto último un claro ejemplo son las aportaciones condicionales donde está incluida la educación básica. En lo que concierna a las razones de la descentralización fiscal, en el país gobierno central, en la actualidad, reconoce que es incapaz de satisfacer de

manera eficiente las demandas locales, por lo que prefiere delegar las responsabilidades (gasto público) a los estados, y con ello también delega la función asignación.

1.7 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Un proceso de descentralización fiscal tiene repercusiones fuertes en el funcionamiento de la economía a nivel macroeconómico pero también en la asignación y provisión de los bienes públicos locales, por lo tanto resulta útil considerar argumentos a favor y en contra de este proceso. De acuerdo con (Aghón G., 1993)

Ventajas

- La demanda de bienes o servicios públicos es distinta de una región a otra, porque las preferencias de los ciudadanos o diferencias de ingresos son distintas. Por consiguiente la prestación de servicios públicos a nivel regional debería también ser distinta, de tal razón que se considera que los gobiernos regionales y locales tienen mucha mayor capacidad que el gobierno central para proporcionar esa oferta diferencial.
- Si se presentara el caso en que la demanda en materia de bienes o servicios públicos fuera similar en todas las regiones, se estima que las pequeñas jurisdicciones independientes o localidades están en mucho mejor posición de satisfacer estas demandas en razón de la cercanía que existe entre políticos y ciudadanos, lo que supone mayor grado de identificación que las necesidades básicas locales y mejor fiscalización o control en la ejecución de los proyectos, el mecanismo de elecciones para conocer las preferencias de los ciudadanos constituye una ventaja de la descentralización.

- La equivalencia regional entre los gastos públicos y los impuestos recaudados puede también implicar un alto grado de equivalencia personal (tributación por beneficios). Ello hace que quienes demandan servicios públicos tendrán en cuenta el costo total (o al menos marginal). Por lo tanto un financiamiento del gasto público que provenga de la misma localidad ocasiona que las personas revelen sus preferencias con mayor claridad. También genera una menor propensión a evadir impuestos porque los habitantes perciben más cercanos los beneficios del gasto público.
- La administración descentralizada, quizás funcione con mayor eficiencia (menores costos administrativos) que la administración central, que requiere órganos delegados en las localidades.
- La lucha por el poder político en las pequeñas dependencias puede causar menor daño que en las grandes. Las prácticas ilegales adquieren mayor transparencia, por tanto disminuye el riesgo de que el encargado de tomar las decisiones incurra en conductas discrecionales de muy baja aceptabilidad. Existe mayor probabilidad de incorporar o adaptarse a factores políticos externos de carácter temporal (por ejemplo, el aplazamiento de un gasto hacia futuros períodos electorales).
- La diversidad regional permite la libertad de elección y de movilidad, de empresas y hogares con la capacidad de movilidad lo que podría traducirse en la aglomeración de personas con preferencias similares.
- La autonomía regional y local lleva a competir por factores de producción y, por consiguiente, a un mejor suministro de los servicios públicos. Ello puede darse en un sentido estadístico (una división interregional más favorable del trabajo) y en un sentido dinámico (inicio de la creatividad y de las innovaciones económicas, inclusive en el sector público).

- El componente político constituye una de las ventajas de la descentralización. Una política descentralizada en materia de hacienda pública contribuye a la práctica a la democracia. Ello puede ser beneficioso sobre todo en países que carecen de una tradición democrática bien establecida.
- Aun cuando no se reconociera explícitamente ninguna ventaja económica evidente a la descentralización, la libre determinación de las dependencias de menor tamaño puede considerarse un valor en sí.

Desventajas

También existen críticas al proceso de descentralización, a continuación se presentan algunos argumentos que en países en vías de desarrollo pueden llevar a resultados ineficientes o menores a los óptimos en el proceso de descentralización fiscal. (Kee, 2004, pág. 401)

- Los contribuyentes pueden contar con información insuficiente o no tener el poder político necesario para presionar a los encargados de políticas públicas en la toma de decisiones que resulten efectivas en relación con los recursos que obtienen
- Los políticos del lugar pueden ser más corruptos que los nacionales o pueden en situaciones corruptibles. La calidad de la burocracia nacional tiende a ser mayor a la de la burocracia local.
- La oportunidad tecnológica y el incremento de movilidad pueden reducir el número de servicios que son “naturalmente locales”
Los gobiernos locales generalmente carecen de sistemas adecuados de gestión del gasto público que los ayude a sus elecciones de impuestos y presupuestos.
- La descentralización fiscal puede mermar la capacidad del gobierno federal de manejar los balances fiscales estructurales.

Por otra parte también puede presentarse algunos otros problemas los cuales no son característicos de algún tipo de país.

- Una administración local o regional tendrán presente solo los beneficios-costos que se produzcan en su jurisdicción y no las externalidades que produce fuera de su territorio, en consecuencia, los bienes públicos pertinentes se suministrarán en montos inferiores a los socialmente óptimos desde la perspectiva nacional y por tanto no es de esperar que se produzca una eficiente asignación de recursos.
- Una de las consecuencias negativas de las externalidades deriva del financiamiento crediticio, si los créditos asumidos por las jurisdicciones descentralizadas y descontados finalmente por el Banco Central aumentan la oferta monetaria, la tasa de inflación y desplazan las inversiones privadas.
- Si un gobierno subnacional puede escoger libremente la base tributaria y las tasas impositivas, puede caer en la tentación de “exportar” impuestos, es decir, transferir parte de la carga tributaria a personas que residen fuera de sus límites, esto siempre y cuando se tenga poder monopólico dentro de la región para modificar favorablemente la relación de intercambio.
- Se pueden presentar problemas distributivos debido a los movimientos migratorios; por ejemplo ante la presencia de transferencias de recursos de los gobiernos subnacionales a sus habitantes se generaría una atracción automática de personas “pobres” y una salida de personas que pueden pagar, reflejándose la desigualdad (riqueza y pobreza) en el espacio territorial de un país.

1.8 Historia de la Política Fiscal en México.

En este apartado se tratará brevemente la historia de la política fiscal en la nación, con el fin de conocer mejor su evolución, pues la evolución de la política fiscal repercutió directamente en la asignación de la educación y en su descentralización.

En México las relaciones fiscales y los sistemas de transferencias de recursos fiscales federales a los subnacionales actuales, han sido el resultado de una larga promulgación de leyes, reformas fiscales y acuerdos particulares a partir de la Constitución de 1917, cuando dio inicio la cooperación fiscal a estados y municipios. A continuación se mencionan los momentos más importantes en este proceso y las reformas que generaron desde entonces y hasta la actualidad.

En 1925 se llevó a cabo la primera Convención Nacional Fiscal CNF, sus objetivos eran la delimitación de las jurisdicciones fiscales entre la Federación y los estados, la creación del Plan Nacional de Arbitración y la creación de un sistema fiscal uniforme, sin embargo, ambos proyectos no fueron aprobados por el Congreso y no se pudieron llevar a cabo.

La segunda CNF se efectuó en 1933, sus objetivos fueron la revisión de las conclusiones de la Primera Convención, proponer las bases de un sistema fiscal uniforme y aumentar la coordinación fiscal entre los gobiernos, pero tampoco estas propuestas fueron incorporadas en reformas legales o a la estructura administrativa fiscal.

Más adelante, en 1947 durante la presidencia del Lic. Miguel Alemán. Fue que se convocó a la tercera CNF, su objetivo era simplificar el sistema fiscal, evitar la doble tributación y coordinar los sistemas impositivos de los tres niveles de gobierno. En esta ocasión si fue posible introducir reformas mediante la promulgación de leyes que iniciaron formalmente la coordinación fiscal en México.

Posteriormente, en 1953, se promulgo la Ley de Coordinación Fiscal. Esta norma fue el instrumento principal de coordinación entre gobiernos hasta el año de 1979.

Los puntos más importantes de esta Ley fueron:

- El establecimiento de restricciones fiscales a los estados para impedir impuestos estatales al comercio.
- El establecimiento de un proceso federal para eliminar impuestos estatales que se consideraban que invadían la esfera federal y compensaciones a los estados en forma de subsidios.
- Disminución de las participaciones estatales para aquellas entidades que no quisieran coordinarse.
- Creación de la Comisión Nacional de Arbitraje para resolver conflictos derivados de la aplicación de la Ley.

Fue hasta 1970 que se convocó a una Cuarta Convención Nacional Fiscal la cual no fue posible efectuarla debido al temor de la Federación de que las autoridades estatales demandaran la recuperación de impuestos estatales. (García, 2010, pág. 118 y 119). Tuvieron que pasar diez años, hasta que en 1980, se promulgará la Ley de Coordinación Fiscal, la que permitió que las relaciones fiscales se formalizaran con el Sistema de Coordinación Fiscal SCF, el cual tenía la finalidad de reducir costos administrativos y evitar la coincidencia tributaria. A partir de entonces los estados que forman parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal SNCF tienen el derecho de recibir fondos federales de acuerdo a una fórmula de reparto y, a su vez, distribuir una porción de los mismos a los municipios de su propia jurisdicción.

Como consecuencia de la promulgación de la ley, todos los estados decidieron continuar coordinados con la Federación. La desventaja para los estados ha consistido en que han dejado de percibir ingresos por ciertas bases fiscales locales, pero a cambio reciben transferencias federales las cuales se les conocen

como “participaciones” y que quedan determinadas por una fórmula incluida dentro de la Ley.

La ley estipula que el 20% de la recaudación federal participable constituirá el Fondo General de Participaciones el cual será repartido a las entidades federativas y los municipios de la nación. La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados ni el 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.⁷

En relación con el tema de las participaciones es importante mencionar que estas transferencias son parte de una descentralización fiscal restrictiva, porque en el SNCF se estableció que los estados recibiría recursos por parte de la federación a cambio de ceder gravámenes a este nivel de gobierno, por lo tanto los gobiernos subnacionales tiene la capacidad de gastarlos libremente, es decir no son recursos condicionados.

Por otra parte, en la década de los noventa, se comienza con un proceso de descentralización más intenso que culmina en 1998 con la descentralización de una parte del gasto federal, cuando presupuestalmente se comenzó a operar el Ramo General 33 “Aportaciones Federal para entidades federativas y municipios”, este Ramo se constituye de los siguientes 8 fondos⁸:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;

⁷ Artículo 2º de la LCF, 12-12-2011.

⁸ Artículo 25º de la LCF, 12-12-2011.

- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- Fondo de Aportaciones Múltiples.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Este momento es trascendental, porque con la creación de estos fondos se avanzó en la descentralización del gasto federal, y por ende también se incrementó al Gasto Federal Descentralizado en Educación Básica.

Sin embargo este no fue el inicio de las aportaciones condicionales, estas existen en México desde la creación del Ramo 26 a finales de los setentas, el Ramo 26 proporcionó inicialmente recursos a los estados en el rubro de obras públicas. Los recursos adquirieron gran importancia durante la administración del presidente Salinas de Gortari (1988-94) al utilizarse como base financiera del programa de Solidaridad. A pesar de la estructura administrativa del Programa, los fondos se asignaban en forma discrecional y fueron criticados con frecuencia por su utilización electoral (Rabell G., 2010, pág. 140)

Posteriormente, el programa Solidaridad fue transformado en el “Fondo Social de Infraestructura Municipal” en la presidencia de Zedillo. Más tarde estos recursos fueron incorporados al Ramo 33 para conjuntar la mayoría de las modalidades de aportaciones condicionales bajo la dirección de la Secretaría de Desarrollo Social.

Esto se logró mediante la reforma que adiciona el Capítulo V referente a las aportaciones sociales a la Ley de Coordinación Fiscal en 10 diciembre de 1997. La administración de las aportaciones quedo bajo la responsabilidad de la Secretaría ya apuntada, agregándose éstas al nuevo Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos Federal a partir de 1998, como ya se comentó. (2010, pág.141)

En un principio en el Ramo General 33 se reunieron fondos de otros ramos presupuestales con la pretensión de avanzar con la descentralización. Los recursos integrados al 33 procedieron de los ramos 12 utilizado para salubridad pública, el 4 y 23 relacionados a la seguridad nacional, el 19 para asistencia pública y el 11 relacionado a la educación pública.

Originalmente el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, estaba constituido por cinco fondos, de la manera siguiente:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB),
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en dos:
 - Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y
 - Fondo para la Infraestructura Social Municipal,
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), y
- Fondo de Aportaciones Múltiples.

A partir del ejercicio presupuestal 1999, al Ramo 33 se le incorporaron dos fondos más, el de Educación Tecnológica y de Adultos y el de Seguridad Pública.

- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y

- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

Por último, en 2007 los recursos del Ramo 39 Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), paso a formar parte de los fondos contemplados en el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal (2010, pág. 146), como:

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas (FAFEF).

Sin embargo, el Ramo 33 no es el único Ramo donde se encuentran aportaciones condicionales, el Ramo 25 también representa otra transferencia condicional del Gobierno federal hacia otro nivel de gobierno que en este caso es el Distrito Federal. El recurso se destina para el Sistema de Educación Básica, Técnica y de Adultos. Su origen como Ramo exclusivo lo encontramos desde el esfuerzo inicial por descentralizar la educación, en el sentido de que el Distrito Federal siempre fue tratado como un caso especial en esta materia respecto de las demás entidades. En estricto rigor debería ser incluido dentro del Ramo 33 en el Fondo de Educación, para que existiera mayor equidad respecto de los estados. Pero, su individualidad le ha permitido gozar de privilegios y negociaciones especiales, lo cual podría confirmar entre otros datos, el estatus de ventaja del Distrito Federal, como ente autónomo. (2010, pág.146)

En conclusión, los recursos del Ramo General 33 y los del Ramo General 25 “Previsiones y Aportaciones para los sistemas de educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”, conforman la mayoría de las aportaciones condicionales o sociales, cuya característica es que su gasto queda limitado a funciones muy específicas por lo que los estados y municipios no los pueden gastar libremente, en otras palabras son recursos condicionados o etiquetados.

Cabe apuntar, que el Ramo General 33 por si solo es uno de los mas grande presupuestalmente hablando dentro del PEF, en el año 2012 represento el 16.8% de total, lo que nos da una idea del impacto que tiene el mismo sobre la política de gasto de gobierno. Y que considerando en conjunto los recursos de los Ramo Generales 33 y 25 constituyen la mayoría de las aportaciones del gobierno federal, su representación en el año 2012 fue de 18.2% (PEF, 2012)

Por otra parte, conociendo la conformación de las aportaciones condicionales por parte de la federación, se puede examinar en exclusivo las aportaciones condicionales de la federación destinadas a la educación que no es otra cosa que el Gasto Federal Descentralizado en Educación básica, el cual está conformado por los recursos del ramo 33 destinados exclusivamente a educación básica, los cuales provienen del FAEB y de una parte del FAM, más la fracción que se destina a la educación básica del ramo 25. Todo este asunto se tratará con mayor detalle en el capítulo tres.

1.9 ANOTACIONES FINALES

En este capítulo se presentaron y establecieron las relaciones conceptuales e históricas, indispensables, donde se cimienta el fenómeno la descentralización de la educación básica en el país.

Se comenzó desde lo más general que es la intervención del Estado en la economía, pasando por las funciones del Estado y su descentralización, la política fiscal y su descentralización, para terminar con la historia de la política fiscal donde se desprendió el concepto particular que es la conformación del Gasto federal descentralizado en Educación Básica. No está de más recalcar, que el capítulo se apoyó en el razonamiento deductivo para conformarse.

CAPÍTULO 2.

PRINCIPALES ETAPAS DE LA ASIGNACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO

En este capítulo se hará un recorrido histórico sobre la función de asignación de la educación básica en la historia de México⁹, para un mejor estudio se dividirá en periodos de tiempo que contaron con alguna característica específica, esto con la finalidad de conocer los antecedentes del proceso que se tratará en el tercer capítulo, “El Gasto federal descentralizado en México 2001 - 2012, caso de la educación pública básica”

Antes de iniciar con el caso mexicano, resulta relevante mencionar que el tema asignación de la educación, ha sido un factor que ha permitido a los países latinoamericanos consolidarse como naciones. (Finot, 2001, pág. 12). Esto debido a que en el inicio de su independencia los Estados brindaron un nivel mínimo de educación a su población que permitió desarrollar su democracia y fortalecerse como naciones independientes.

En el inicio de su vida independiente los Estados latinoamericanos tenían un porcentaje elevado de población que no contaba con ninguna educación, en consecuencia a los Estados sólo les importó brindar educación a la mayor cantidad de habitantes, esto es, “incrementar cobertura”; porque de esta forma cumplían con la necesidad de legitimar un Estado fuerte (2001, págs. 12 y 13). Vale la pena decir, que en la búsqueda de la legitimación de los Estados las decisiones de política y gasto se comenzaron a tomar desde un nivel central.

⁹ No está de más recordar que la función de asignación de la educación depende del gasto público.

2.1 INICIO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO, PERIODO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Con respecto al caso mexicano, poco después de iniciar la independencia en 1810, se comenzaron a tratar los temas relacionados con la educación de una manera formal, tanto así que en la constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 366 se mencionó “En todos los pueblos de la monarquía se establecerán escuelas de primeras letras en las que se enseñaran a los niños a leer, escribir y contar y el catecismo de la religión Católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles”. Y en la constitución de Apatzingán de 1814, en su artículo 39 “La instrucción, como necesidad de todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad, con todo su poder” (Zamora, 2009), pero el avance para la formación de una política educativa fue nulo.

Años más tarde, después de la consumación de la independencia en 1821, en el país se presentaron fuertes luchas políticas, militares e ideológicas entre liberales y conservadores que, aunados a los conflictos con el exterior, dificultaron la construcción del Estado, por lo que tampoco se pudieron aplicar políticas educativas.

Tuvo que ser hasta 1867 con el triunfo liberal y el restablecimiento de la Constitución de 1857 que se otorgó un papel trascendente a la educación, hasta el grado que se consideró como un asunto público en el que el gobierno debía intervenir. Se estableció el carácter libre, gratuito y obligatorio de la educación primaria y en 1874 se adoptó el carácter laico de la instrucción pública. (Fierro, Tapia y Rojo; 2009, pág. 36)

Con respecto a la asignación de la educación durante casi todo el siglo XIX, la educación pública estuvo a cargo de los gobiernos locales, con base en su legislación particular. Las legislaturas locales establecieron los principios de obligatoriedad, gratuidad y laicidad, siguiendo los estatutos de la legislación federal. En este periodo las entidades especificaron los contenidos curriculares, se seleccionaron los libros de texto, se evaluaban y acreditaban los aprendizajes y

se disponía del calendario escolar. Asimismo se definió el plan de estudios para forma maestros, y se normó respecto a los derechos y obligaciones de los profesores, sueldos y prestaciones laborales. Pero eso no es todo, además de decidir libremente sobre la forma de asignación del servicio los gobiernos locales recibían los recursos para sostenerla. (2009, pág.36) Por lo mencionado anteriormente podemos decir que en este periodo la asignación de la educación pública se impartía de forma descentralizada.

2.2 CENTRALISMO EDUCATIVO ANTECEDENTE DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

El centralismo de las decisiones político-administrativas inició durante la presidencia de Porfirio Díaz (1877- 1911), fue entonces cuando el gobierno federal centralizó los recursos económicos lo que disminuyó la capacidad de actuar de autónomamente de los gobiernos locales y estatales, el caso de la educación no fue la excepción, durante el Porfiriato paulatinamente se fue consiguiendo un mayor control económico y administrativo de la educación en el país. Durante su gobierno Porfirio Díaz logró control político que se reflejó en una unidad educativa nacional, su pretensión era brindar una instrucción básica uniforme que uniera a todos los mexicanos, y que además desapareciera lo que él consideraba una anarquía mental de épocas anteriores, que podía presentar dificultades en su gobierno, en otras palabras buscaba tener control de la población a través de la educación. Un ejemplo de su pensar es su frase “si todos los mexicanos, aprenden lo mismo tenderán a actuar de la misma manera”. (Zarate, 2003).

De las acciones importantes que se dieron en el Porfiriato en materia educativa se encuentran promulgación de la ley de instrucción obligatoria 1888, que determinaba la instrucción primaria elemental como obligatoria en el Distrito y territorios, para hombres y mujeres de seis a doce años. Y la expedición de la ley reglamentaria de la educación elemental en 1891, esta ley instituyó que la enseñanza elemental es gratuita, laica y obligatoria en el Distrito Federal, fijó la edad escolar, limitó las materias que la enseñanza obligatoria comprende, redactó

los programas de cada materia; en pocas palabras esta ley reorganizó totalmente la enseñanza primaria elemental. (Martínez, 2009 pág. 116 y 121)

Otra acción fundamental se dio el 16 de mayo de 1905 cuando se crea la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, la cual cumplía la función de la actual Secretaria de Educación Pública y por medio de la cual el gobierno federal controlaba la educación pública. De acuerdo con las ideas defendidas por Carranza acerca de la autonomía municipal, en la Constitución de 1917 se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, pues era contraria a la aspiración de democratizar la administración educativa, sólo abarcaba al Distrito Federal y los territorios federales.

Por último en el tema de la escolaridad, al inicio del Porfiriato se tenía un nivel de 40 matriculados por cada mil habitantes, durante su primer periodo (1877- 1900) se presentó un tasa de crecimiento de 3.2% anual lo que hizo subir el nivel a 51 matriculados por cada mil habitantes; en la fase final (1900-1917) el ritmo de crecimiento disminuyó a 2.7% para elevar la matrícula a 59 por millar. (2009, pág. 131) Lo anterior nos indica que durante el porfiriato hubo crecimiento en términos de cobertura, pero este se fue muy precario

Más tarde con **la revolución mexicana 1910-1917**, la educación presentó un escaso desarrollo. Sin embargo, en algunos estados de la Republica los gobernantes revolucionarios impulsaron leyes que favorecieron la educación popular y en algunos casos, pese a las grandes dificultades económicas, crearon escuelas y ampliaron el número de profesores. (Zarate, 2003)

Al terminar la revolución, en la constitución de 1917 se determinó que la educación primaria fuera libre, laica, gratuita (art. 3) y obligatoria (art. 31), además otorgó mayores facultades educativas al Estado, el cual debía vigilar las escuelas primarias oficiales y privadas.

Más adelante se creó la Secretaria de Educación Pública SEP el 28 de septiembre de 1921, la cual quedo bajo la responsabilidad de José Vasconcelos, un distinguido intelectual universitario que poseía conocimientos sobre el origen de la

nación, comenzó el proceso jurídico, político y administrativo de la centralización nacional de la educación primaria. (Fierro et al., 2009, pág.37)

Posteriormente durante la presidencia de **Lázaro Cárdenas (1934 -1940)**, donde se continuaba con el periodo de centralización, se presentaron tres acciones importantes en la educación básica. La primera cuando inició la etapa de la educación socialista; en el año de 1934 se reformó el artículo 73 constitucional, se estableció que la educación impartida por el estado debía ser socialista, excluir toda doctrina religiosa y combatir el fanatismo mediante la inculcación de un concepto racional y exacto del universo y de la vida social. También se ampliaron las facultades de la Federación, lo que permitió al congreso legislar sobre la distribución de la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, esto permitió que se homogenizará la enseñanza primaria y se consolidará la burocracia central dentro del sistema educativo nacional. (Quintanilla, 2009). Durante los años treinta la SEP, gracias al proceso de expansión de las escuelas rurales federales, amplió su base laboral. Incrementó el número de docentes, directores e inspectores.

La segunda acción importante se dio cuatro años más tarde en 1938 cuando se creó el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM), la promulgación de este estatuto jurídico de los trabajadores del Estado dio lugar a la posibilidad de organizar un sindicato que agrupara al conjunto de trabajadores dependientes de la SEP. En el estatuto se estableció que en cada unidad de la administración pública federal “se reconocería la existencia de un solo sindicato, y este reconocimiento oficial se haría a favor de la asociación mayoritaria, no admitiéndose, en consecuencia, la formación de sindicatos minoritarios. En diciembre 1943 con la coalición del STERM, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUNTE) y el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación nace el SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación), el cual se estableció como la organización titular de los trabajadores de la educación. (Fierro et al., 2009, pág. 38 y Quintanilla, 2009)

Finalmente la tercera acción se dio en 1939 cuando promulgó la Ley Orgánica de Educación, una de cuyas disposiciones estipulaba que el gobierno federal podía concertar con los gobiernos locales convenios de “unificación y coordinación del servicio educativo sobre la base de que la dirección técnica del mismo estará a cargo de la SEP. Por lo que hace al aspecto administrativo, será materia del convenio en cada caso precisar su control y distribución.” (2009, pág.38)

A lo largo de su periodo presidencial, Cárdenas le confirió a la educación un papel decisivo en el cumplimiento de la política gubernamental, intervino más que ningún otro presidente de la república en los asuntos educativos, amplió los recursos financieros, los apoyos destinados a la educación, y asignó a los maestros y a las escuelas importantes funciones en la transformación de la sociedad mexicana. (Quintanilla, 2009)

En 23 de enero de 1942 ya durante la presidencia de **Ávila Camacho (1940-1946)**, se publicó la segunda ley reglamentaria, esta fue denominada Nueva Ley Orgánica de la Educación Pública su meta fundamental era la unidad de la educación nacional, para lograrlo concedió a la SEP la facultad para formular planes de estudio, programas y métodos de enseñanza. (Fierro et al., 2009, pág. 38). Sin embargo en la búsqueda de unidad nacional también se centralizó más la educación básica, la instrucción que recibían los alumnos fue muy similar y no se consideraba la heterogeneidad de los alumnos, que tenían recursos económicos distintos, vivían en zonas geográficas diferenciadas y tenían costumbres diferentes.

Ya casi al final del sexenio el 30 de diciembre de 1946 se modificó el artículo tercero constitucional. Se estableció que la educación impartida por el Estado tendería al desarrollo económico de todas las facultades del ser humano, fomentando el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia y la justicia, además se conservó el sentido laico y la libertad de creencias religiosas. (Melgar, 2014). Con esta modificación constitucional se terminó la política de educación socialista que había iniciado Cárdenas 12 años antes. Además este periodo se caracteriza por el inicio de una fuerte campaña de

alfabetización. El gasto en educación del PIB bajó de 1.9% a 1.7%. (Carranza, 2012, pág. 138)

En conjunto entre las décadas de 1920 y 1940 la acción federal a través de la SEP construyó la infraestructura institucional, política, administrativa, laboral y financiera para hacerse cargo de un sistema educativo nacional, el cual fue unificado de manera muy completa desde el reglamento de escalafón y los salarios docentes, las relaciones laborales sindicales (con el SNTE), hasta los libros de texto y los planes y programas de estudio de la educación primaria. El periodo de 1920 a 1946, es el periodo de mayor auge del proceso de expansión del control federal, en el que se conformaron los elementos y las relaciones básicas del sistema nacional centralizado. (Fierro et al., 2009, pág. 38)

Así mismo, la política educativa durante la presidencia de **Miguel Alemán Valdés (1946- 1952)** continuó la campaña de alfabetización iniciada durante la gestión de Ávila Camacho, tanto así que en 1948 creó la Dirección General de Alfabetización. (Carranza, 2012, pág.42).

En este sexenio se continuó incrementando la cobertura de educación básica, la educación preescolar amplía sus servicios al pasar de 714 a 1,007 jardines de niños, y la atención se incrementó de 86,700 a 90,175 niños; la primaria se expandió de 21,613 a 25,333 escuelas. (2012, pág. 45). Para lograr esto el presupuesto en educación como porcentaje del PIB paso de 1.7% a 1.8% en 1952. (2012, pág. 138) También uno de los logros más espectaculares del presidente Alemán fue la construcción de Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Más adelante en gobierno de **Adolfo Ruiz Cortines (1952 -1958)** se consolidaron las realizaciones educativas de los gobiernos anteriores, en esos años el gobierno prosiguió con la campaña contra el analfabetismo, se siguió incrementando los gastos en educación, y en general se aplicó con mayor eficacia y economía los fondos federales. Los servicios continuaron creciendo pero no se llevaron a cabo

reformas en los métodos, programas de estudio o los textos escolares (Zárate 2003 y Carranza, 2012 pág. 49)

Prueba de crecimiento del sistema educativo es que se aumentó el gasto público para la educación: en 1953 se destinaron 480 millones de pesos, el 11.5% del presupuesto de la federación. En 1958 se gastaron 1, 153 millones de pesos el 13.7%. A pesar de ello el gasto en educación como proporción del PIB solo fue de 0.9%. Además los jardines de niños pasaron de 1 146 con 138,000 niños en 1953 a 1632 jardines con 193,000 niños en 1958; en nivel primaria la atención pasó de 3 millones 436 mil alumnos en 1953 a 4 millones 523 mil alumnos en 1958; y en nivel secundaria la escuelas pasaron de 509 escuelas con 82, 107 alumnos a 908 escuelas con 154 mil 4000 educandos. (2012, pág. 50)

Para el inicio de la presidencia de **Adolfo López Mateos (1958- 1964)**. La educación había presentado avances en términos de Alfabetización, pero todavía en 1958 uno de cada dos mexicanos no sabía leer y las insuficiencias de los servicios así como la inequitativa distribución de la oferta hacían que a nivel básico fuese poco accesible para amplios sectores de la población. En esas condiciones, el gobierno promovió la expansión acelerada del servicio educativo: se incorporaron poco más de dos millones de 800 mil estudiantes, se duplicaron en términos reales los recursos federales destinadas a la educación, se construyeron más de 21 mil aulas, se fortalecieron los servicios de mejoramiento profesional del magisterio, se reformaron planes y programas de la educación normal. Las políticas más importantes del sexenio fueron la formulación e inicio del Plan de Once Años en 1959, la implementación del libro de texto gratuito para primaria y la reforma de los planes y programas de estudio de primaria y secundaria. (Zárate, 2003)

El Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México, conocido como el Plan de Once años por el lapso en que se cumplirían sus objetivos, propuso satisfacer toda la demanda de primaria. Al finalizar los 11 años el objetivo central no logro cumplirse. En 1970 aún quedaban fuera de la escuela alrededor de 2 millones de niños y persistieron diferencias entre al medio rural y

urbano, que sólo atendieron al 83% y al 62% de la demanda respectivamente. Pero a pesar de ello, el Plan constituyó un gran salto hacia adelante en el intento de proporcionar educación primaria a todos los mexicanos. (Zarate, 2003)

En el siguiente periodo presidencial el de **Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)**, que fue el último del periodo centralista, los resultados fueron semejantes a las del gobierno anterior que le precedió. Sin embargo, el ritmo de crecimiento del sistema disminuyó: el crecimiento acumulado de la matrícula fue de 42.2%, mientras que en el sexenio anterior acumuló 58.2%. (Zarate, 2003).

Recapitulando entre las décadas de los años cuarenta, cincuenta y sesenta, en materia de educación la tendencia siguió siendo incrementar recursos para acrecentar el tamaño del sistema educativo, sin importar la calidad y eficiencia de los servicios proporcionados. Esto como consecuencia de que en este mismo periodo de tiempo la población nacional se incrementaba de manera acelerada lo que generó una demanda creciente del servicio de educación.

A la par del crecimiento del sistema educativo mencionado, en el periodo de 1946-1972 la SEP realizaba labores administrativas al magisterio (contratación, asignación y cambios de la adscripción, sanción y cese de los maestros) en estrecha relación con el SNTE. La historia de movimiento gremial magisterial dio lugar a una organización centralizada, uniforme y corporativa del sindicato, como estrategia de control político partidario del magisterio por parte del régimen político posrevolucionario. (Fierro et al., 2009, pág. 39)

En resumen, el periodo de centralismo de la educación se caracterizó por una toma de decisiones centralizada por parte del gobierno federal en un principio y más tarde en dualidad con el SNTE. Además, el centralismo permitió consolidar el sistema educativo nacional, la creación institucional de la educación, que se sentaron las bases jurídicas, que se aumentara la infraestructura educativa e incrementar constantemente la cobertura en la asignación de la educación básica que era necesario para la fortalecimiento nacional.

2.3 LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

Antes de iniciar con los procesos de descentralización de la asignación en México, quiero mencionar que durante el proceso de investigación me encontré con que en los textos que escribían sobre el tema consideraban momentos históricos diferentes sobre el inicio de la descentralización educativa entre unos y otros, situación que me desconcertó. Así que me di a la tarea de analizar porque sucedía esto y el resultado que obtuve fue:

La descentralización educativa ha sido es un proceso que paulatinamente se ha ido incrementando a través de la historia, y del cual se pueden identificar tres etapas que muestran perfectamente la evolución A continuación se escribirá sobre ellas.

2.3.1 INICIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

La descentralización administrativa o desconcentración tiene que ver fundamentalmente con los arreglos institucionales para que la burocracia haga su trabajo y se presten los servicios; supone incrementar la eficacia en la prestación del servicio a los usuarios. La eficacia, en buena parte de la literatura, incluye mejorar la calidad de la educación e incrementar la eficiencia de los sistemas educativos. La desconcentración es una forma de descentralización que generalmente transfiere las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades al interior de una misma institución. Esta representa una forma limitada de descentralización, ya que su poder y facultades para tomar decisiones dependen de la burocracia central. La descentralización administrativa o desconcentración se realiza para incrementar la racionalidad burocrática, la eficiencia administrativa y acercar la prestación del servicio educativo lo más posible a las demandas locales. La desconcentración no altera ni cambia las relaciones de poder, aunque puede modificar las rutinas de la burocracia. (Ornelas, 2003, pág.13)

El proceso de descentralización educativa en México inicio durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), y es específico a partir de 1973 con

desconcentración de las estructuras administrativas de las SEP, se crearon delegaciones regionales y oficinas locales en las capitales de las entidades federativas, las cuales estaba destinadas a atender los procesos administrativos de los servicios educativos federales. En 1978 cada estado de la república contaba con una delegación general de la SEP, esta oficina integró más de una decena de dependencias de la SEP de cada entidad, bajo su mando. (Fierro et al., 2009, pág. 40)

En ese mismo año 1973, la tercera ley reglamentaria que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre, conocida como Ley Federal de Educación, (Zamora, 2002) con esta ley se remplazó a la ley orgánica de la educación pública de 1942. En ella se define a la educación como medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, como proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y como factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar el sentido de solidaridad social (art. 2); prescribe que el sistema educativo debe permitir al educando, en cualquier tiempo incorporarse a la vida económica y social y que el trabajador pueda estudiar (art. 6); y establece un registro nacional de educandos, educadores, títulos académicos y establecimientos educativos. (art.25, IV). (Latapí, 1982, pág.67)

La ley consideró a la educación como un proceso permanente con dos objetivos sociales: transformar la economía y la sociedad para modernizar las mentalidades y promover un orden justo que distribuya las oportunidades equitativamente. (Escalante, 2010, pág. 221)

Dos años después en 1975 se expidió la ley nacional para la educación de los adultos, su principal objetivo era que toda persona pudiera alcanzar el nivel de conocimiento y habilidades equivalentes al de la educación general básica, que incluía la educación primaria y secundaria (art.2). Además estipulo que les correspondía a la Federación, los Estados y los Municipios los servicios educativos para adultos y auxiliar a los particulares en sus actividades de promoción y asesoría (art. 6). (Latapí, 1982, pág.70)

Posteriormente con **José López Portillo 1976-1982**, sexenio donde finalizo la primera fase de la descentralización, se elaboró el Plan Nacional de Educación (PNE). Dicho plan consistió en un diagnóstico y en un conjunto de programas y objetivos para la educación. En 1978 se declaró prioritaria la educación preescolar y se puso en marcha el programa de educación para todos cuyo objetivo fue atender a todos los niños que demandaran la educación primaria. En este sexenio por primera vez adquirió relevancia las preocupaciones sobre la calidad y la atención al rezago educativos.

Así pues, en 1978 las autoridades educativas calculaban que existían seis millones de adultos analfabetos y 13 millones sin concluir la primaria. Ante ese problema se promulgo en 1979 la Ley Nacional de Educación para Adultos, y al año siguiente se fundó el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), (Escalante, 2010, pág. 225)

Por último, no está de más mencionar que el porcentaje del PIB destinado a la asignación de educación tenía un tendencia creciente hasta alcanzar en 1981 el 5.5% (2010, pág. 229); que a partir de 1970 la SEP mejoró y sistematizó significativamente la recolección de información censal para la construcción de estadísticas referidas a la educación nacional y que en este periodo se realizaron las primeras evaluaciones del aprendizaje en educación primaria. (Arnaut, 2009, pág. 99)

En conjunto podemos afirmar, que en la primera fase de la descentralización administrativa fue una transferencia de tareas administrativas limitadas del gobierno federal a los estados, que fue el comienzo de un mayor nivel de descentralización posterior. Y que en este periodo se continuó incrementando la cobertura educativa y que se mejoró en la institucionalización de la educación.

2.3.2 LA SEGUNDA FASE DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN.

La reforma de descentralización de la educación básica ha ocurrido a nivel mundial, los países han modificado sus sistemas educativos con la finalidad de reducir costos; ampliar oportunidades educativas, y lograr ciudadanos mejor preparados. En América Latina se puede identificar que persiguen dos objetivos:

- brindar servicio de calidad a su población y
- buscar equidad en la asignación del servicio.

La segunda fase de la descentralización inicio durante la presidencia ***De Miguel de la Madrid 1982- 1988***. Todo empezó en la década de 1980, cuando se agravó la crisis del modelo económico del país, por lo que fue necesario efectuar una reducción del gasto público, para reducir los déficits fiscales. Con el objeto de compensar esta reducción, el gobierno buscó hacer más eficiente el gasto público, y para ello recurrió a descentralizar los servicios que proporcionaba el Estado como la educación y la salud.

La descentralización como proyecto global fue una propuesta de Miguel de la Madrid durante su sexenio (1982-1988). Él buscaba, que la descentralización permitiera racionalizar el crecimiento del aparato centralista, obteniendo con ello mayor eficiencia. (Carranza, 2002, pág. 103)

En su discurso de toma de posesión, De la Madrid anunció la descentralización de los servicios educativos. El SNTE impidió la transferencia de plazas y recursos materiales, por lo que los trabajadores de sistema federal y estatal continuaron con su mismo régimen laboral.

Debido a lo anterior, en los años 1983 y 1984 en las entidades federativas, se estableció la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar USED, con niveles importantes de coordinación del ejecutivo del gobierno estatal, como parte del proceso de desconcentración de la SEP. Esta nueva forma de organización de la administración, buscó hacer más eficiente: el control de los procesos de operación de los servicios educativos; los sistemas de contratación de personal, la

elaboración y pago de nóminas, asignación de plazas y control de vacantes; la distribución de mobiliario, equipo y materiales educativos; la certificación y control de registro escolar; la construcción y mantenimiento de edificios escolares; el desarrollo de sistemas de información estadística y planeación de la nueva oferta escolar. (Fierro et al., 2009, pág. 41)

Poco después en 1986 y 1987, a partir de la USED se establecieron los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado (SCEP), como parte de una etapa avanzada del proceso desconcentrador (primera fase de descentralización). Se trataba de una organización integrada por las estructuras de dirección técnica y administrativa de la educación primaria, vinculada con el desarrollo de los servicios educativos de otros tipos (preescolar, secundaria, secundaria técnica), y con el desarrollo de funciones nuevas como la planeación educativa; la recolección y análisis de la estadística escolar a nivel local; y con la articulación de la supervisión escolar a las funciones de la dirección de educación primaria. Este proceso continuó hasta 1992. (Fierro et al., 2009, pág. 41)

El diseño de políticas educativas, programas y proyectos, se realizaba a través de las unidades administrativas de la SEP, para poder realizar una instrumentación lineal por parte de las unidades administrativas en cada estado. En ese sentido, el sistema educativo federal funcionó con uniformidad en todo el territorio nacional, basándose en una cultura institucional y administrativa, donde el espacio para la toma de decisiones era reducido y predominaban las estructuras de control de los procesos impuestos por la SEP. (2009 pág. 41)

También es importante mencionar, que en este sexenio se aplicó el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deportes (1984-1988), Este programa pretendía un avance racional, ordenado y sostenido del proceso educativo con eficientes sistemas de evaluación que permitieran reorientar las políticas públicas (Carranza, 2012, pág. 103); y en el que el sector educativo continuó con su expansión, pues la matrícula total pasó de 23.1 a 25.0 millones de

alumnos, con un incremento del 8.5%. En 1982, se destinó el 15.3% del Producto Nacional y, en 1988 sólo el 3.37%. (2012, pág.105)

En el siguiente periodo presidencial de **Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)** se aplicó el Programa para la Modernización¹⁰ Educativa 1989 – 1994, teniendo como prioridad la renovación de los contenidos y los métodos de enseñanza; el mejoramiento de la formación de maestros, y la articulación de los niveles que conforman la educación básica. (Arnaut, 2009 pág. 40)

El programa fue presentado el 9 de octubre de 1989, y contenía siete retos: (Carranza, 2012 pág.111)

- El reto de la descentralización
- El reto del rezago
- El reto demográfico
- El reto del cambio estructural
- El reto de vincular los ámbitos escolar y productivo.
- El reto del avance científico y tecnológico.
- El reto de la inversión educativa.

En relación con el reto de la descentralización, el punto de partida más importante del proceso inició el 18 de mayo en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica ANMEB, firmado por el gobierno federal; los gobernantes de los 31 estados del país y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). El acuerdo estableció que el sistema educativo mexicano debe ser flexible, debe tener mejor calidad y debe permitir tomar decisiones en la educación a los estados, los municipios y los padres de familia. (Ornelas, 1995: 285). El acuerdo tenía como propósito fundamental elevar la calidad de la educación pública, pero también mejorar la calidad de la educación impartida por los particulares.

¹⁰ El modelo de modernización educativa es definido como la forma de pasar de lo cuantitativo a lo cualitativo, de romper inercias e innovar; así como de superar un marco de racionalidad rebasado para adaptarse a un mundo dinámico. (Carranza, 2012, pág. 111)

Fue entonces, cuando el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas de la República celebraron convenios para concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal. Así los gobiernos estatales se encargaron de la dirección de los establecimientos educativos con los que la SEP brindaba, en cada estado y bajo todas sus modalidades y tiempos; los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, la formación de maestros, incluyendo educación normal, la educación indígena y la educación especial.

En resumen, el Ejecutivo Federal traspasó a los gobiernos estatales, los recursos financieros, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la SEP prestaba, en los estados los servicios mencionados. (Carranza, 2012, pág.112).

Entre las cláusulas pactadas en el ANMEB, se llevó a cabo la reforma de los planes y programas de estudio de educación primaria y secundaria, Estos no habían tenido mayor modificación desde 1972 para primaria; y 1974 en secundaria. (Arnaut, 2009 pág. 40)

El programa de Carrera magisterial comenzó en 1992 con el objetivo de establecer una estructura de incentivos para maestros y directores, de acuerdo con desempeño y con el de sus alumnos. Para llevar a cabo la asignación de los incentivos se consideraron entre otras cosas, la preparación profesional del docente, y el aprovechamiento y aprendizaje de los alumnos. (Vázquez, 2010, pág. 101)

Para elevar la calidad de la educación, se realizó una acción trascendental en 1993 con la creación de la carrera magisterial como mecanismo de promoción horizontal para el personal docente. El propósito consistía en que los maestros pudieran acceder a niveles salariales superiores basándose en su preparación académica; en toma de cursos de actualización; en el desempeño profesional, y en la antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial

(Carranza, 2012, págs.113 y 114). Es otras palabras se buscaba el mejoramiento de la calidad educativa, mediante estímulos salariales para los profesores.

En el Diario Oficial de la Federación del 5 de marzo de 1993, se publicó una reforma del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el primer párrafo reformado, la obligación que imperativamente debe ejercer el Estado se constriñe a la impartición de la educación preescolar, primaria y secundaria, pues respecto a los demás tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior, su responsabilidad se limita a su promoción y atención, así como al apoyo a la investigación científica y tecnológica y al fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. (2012, págs.112 y 113).

En ese mismo año de 1993, el 13 de julio, se publicó la cuarta ley reglamentaria en materia de educación pública, la Ley General¹¹ de Educación. (Zamora, 2009), la cual abroga a la Ley Federal de Educación y la Ley Nacional de Educación para Adultos. Este ordenamiento reitera fielmente el concepto de la Ley Federal de Educación, e introduce el capítulo denominado Federalismo Educativo, y da nacimiento al proceso de federalización y descentralización de la educación pública. Los artículos 12 y 13 de la Ley de General de Educación asignan a la SEP o de las autoridades locales las atribuciones correspondientes, y en su artículo 14 las atribuciones que de manera concurrente corresponden a cada autoridad una de estas autoridades educativas. (Carranza, 2012, pág. 113).

Así pues en el marco de la reforma al artículo 3º constitucional y la promulgación de la Ley General de Educación en 1993 la educación básica se constituyó por 10 grados escolares, de los cuales, nueve fueron obligatorios correspondiente a la educación primaria y secundaria; además se estableció que la educación básica debería desarrollar nuevas competencias, actitudes y valores, así como brindar mayor unidad articulación en los tres niveles escolares para realmente consolidar el ciclo educativo básico. (Arnaut, 2009, pág. 41)

¹¹ Por calificación de ley general entendemos, que la general esta jerárquicamente por encima de las leyes federales, estatales y municipales

Finalmente, en 1994 como resultado del ANMEB y con la finalidad de responder a los principios de cobertura y equidad se creó el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio PRONAP¹² a través de un acuerdo entre la SEP y el SNTE, su objetivo fue regular los servicios de formación continua, ampliando las posibilidades de todos los profesores de acceder a una formación permanente de alta calidad que respondiera a las necesidades educativas de los alumnos de educación básica del país. (Pronab, 2014)

Simultáneamente a lo acontecido, el gasto educativo en el periodo presidencial continuó con la tendencia creciente tradicional, pasó de 3.3% en 1988 a 5.4% del Producto Nacional en 1994. (Carranza, 2012)

Más adelante, en el siguiente sexenio de **Ernesto Zedillo (1994-2000)** el programa educativo se llamó Desarrollo Educativo (1995- 2000), sus desafíos fueron: equidad, calidad y pertinencia de la educación.

En lo que atiene a la equidad la política educativa zedillista. Implemento el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), programa que también contribuyó a la construcción y el equipamiento de nuevos espacios educativos y a la entrega de libros de texto gratuitos. Otros de los programas compensatorios que se implementaron para asegurar los servicios educativos en las localidades marginadas fueron los siguientes: Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja (PAED), Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB), Programa de Educación Inicial (PRODEI), Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), y Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB)

Por otro parte, en el año de 1996, con la finalidad de atender la calidad educativa se creó el sistema nacional de evaluación educativa y se formuló el Programa de Instalación y Fortalecimiento de las Áreas Estatales de Evaluación. Con ambas

¹² El Pronab permaneció en los siguientes periodos presidenciales incluyendo el año 2012.

iniciativas se impulsó la formación de profesionales técnicos locales expertos en evaluación, y se obtuvo información periódica sobre los niveles de avance educativo y sus factores asociados. Como resultado de estas acciones se aplicaron las primeras pruebas de estándares nacionales de comprensión lectora y matemática en secundaria, y se proporcionó seguimiento del estudio Evaluación de la Educación Primaria, cuya información ha sido utilizada para construir una serie histórica de los niveles de avance en este nivel educativo.

Para finalizar, durante esta presidencia, los resultados numéricos fueron los siguientes:

Tabla 1. Resultados en cobertura de alumnos en educación básica en el sexenio de Ernesto Zedillo			
	Inicio de sexenio 1994 – 1995	Final de sexenio 2000-2001	Crecimiento porcentual se extiende
Matrícula preescolar	3,093,000	3,456,000	11.7%.
Matrícula primaria	14,574,000	14,808,000	1.6%
Matrícula secundaria	4,493,000	5,348,000	19.1%
Fuente: Elaboración propia en base a Carranza, 2012			

En tanto, a pesar de las restricciones de las finanzas públicas, el gasto de la SEP recuperó la caída de 1995 y se incrementó, alcanzando para el año 2000, el gasto de la SEP alcanzó el 5% del PIB. (Carranza, 2012)

En conjunto tenemos, que debido principalmente a la crisis económica que hubo en el país al inicio de la década de los ochenta el gobierno buscó reducir y hacer más eficiente el gasto público, lo que favoreció el avance la descentralización educativa. Durante el periodo acontecieron dos sucesos trascendentales a favor de la descentralización, el primero la firma del ANMEB en donde se establecía

permitir la toma de decisiones a los Estados y Municipios, y el segundo la creación de la Ley General de Educación en la que se contempló un capítulo de federalismo educativo. Simultáneamente a lo acontecido, el sector educativo continuó con su expansión en cobertura y se tomaron acciones para elevar la calidad de la educación.

2.4 La descentralización del gasto federal en educación básica

Puesto que ya sabemos, que en México los recursos para brindar la educación en México en su gran mayoría habían estado a cargo del gobierno federal, y que tal situación cambio a partir de la descentralización del gasto federal en 1998, tema que se trató en el capítulo 1, en consecuencia sólo se hará una descripción de los acontecimientos relevantes que sucedieron desde entonces y hasta el año 2012 en relación con la educación básica.

El primer acontecimiento relevante se dio con el triunfo del Partido Acción Nacional en la persona de **Vicente Fox Quezada (2006-2012)**, después de cerca de 60 años de gobernanza priista. La política educativa foxista quedó plasmada en Plan Nacional de Educación esta se basó en tres puntos fundamentales:

1. Ampliación del sistema educativo privilegiando la equidad.
2. Proporcionar una educación de buena calidad para atender las necesidades de todos los mexicanos.
3. Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional, la integración y la participación social en la educación.

La primera acción en el gobierno foxista en lo relacionado con la calidad de la educación se ejecutó en el año 2000, cuando el país comenzó a participar en las rondas de PISA¹³ acción que se ha hecho de forma trianual hasta el año 2012. La

¹³ La prueba PISA es un estudio periódico y comparativo, promovido y organizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el cual participan los países miembros y no miembros (asociados) de la organización.

participación en la prueba ha permitido tener parámetros sobre la calidad de la educación en México, lo que resulta importantísimo pues permite al gobierno tomar mejores decisiones en sus políticas encaminadas a resolver la calidad de la educación.

Inmediatamente después en el año 2001, también en lo relacionado con la calidad, se creó el Programa Escuelas de Calidad (PEC), el programa propuso un modelo de gestión general que buscaba expresar la necesidad de una normatividad general que rigiera las decisiones en las escuelas, pero que al mismo tiempo diera paso a la innovación de estas. El PEC atendió principalmente a escuelas del nivel básico ubicadas en zonas marginadas. El objetivo del PEC fue apoyar las acciones que la comunidad de cada centro escolar decidiera para mejorar la calidad de los servicios educativos y los resultados de aprendizaje. (Arnaut, 2009, pág. 119)

Más tarde, el gobierno impulsó el programa Compromiso Social por la Calidad de la Educación, dentro de un formato de amplia convocatoria social que involucro no solamente a los grandes actores consagrados del sistema educativo (la SEP, el SNTE y los gobiernos estatales), sino que incluyó a una diversidad de actores adicionales a la propia estructura del Estado, de la sociedad civil, empresarios y los más importantes intelectuales e instituciones académicas. (Arnaut, 2009, pág. 43). El documento fue firmado el 8 de agosto de 2002, en él se exponen consideraciones sobre la importancia de la educación y los factores que explican que ésta sea de mala calidad en nuestro país. Señaló que la transformación del sistema educativo supone cinco retos principales, los cuales son enfocados a la educación Básica, que enuncia así, transición demográfica, transición política, transición social, transición económica y transición cultural (Arnaut, 2009, pág. 194)

El Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) es una prueba elaborada por la OCDE. PISA evalúa competencias en tres áreas: matemáticas, ciencias y lectura. Esta prueba busca conocer en qué medida los estudiantes de 15 años han adquirido los conocimientos y habilidades relevantes para participar activa y plenamente en la sociedad moderna.

Ese mismo año, se presentaron dos avances importantes en el terreno político, se confieren un papel estratégico a la evaluación de la educación como elemento imprescindible para la planeación la rendición de cuentas por parte de la autoridad educativa, y en el ámbito institucional, se dio un paso fundamental hacia la reestructuración de las instancias encargadas de la evaluación por medio de la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación INEE. (Arnaut, 2009, pág. 99)

También, se reformó el artículo 25 de la ley general de educación para establecer la obligación del Estado (federación, entidades federativas y municipios) de destinar el 8% del PIB a la educación pública y servicios educativos, y de que dentro de ese monto por lo menos el 1% del PIB se destine a investigación científica y al desarrollo tecnológico de las instituciones de educación superior públicas. (Diario Oficial de la Federación, 2002)

Al año siguiente, en 2003, la SEP puso en operaciones el programa Enciclomedia¹⁴, con el cual se pretendió establecer una nueva relación entre el libro de texto y el uso de nuevas tecnologías de información, como un modo de encarar el problema de la brecha digital, partiendo de la prioridad de asignar un sentido pedagógico al uso de las nuevas tecnologías, frente a la idea de que la sola presencia de computadoras en el aula era la solución al problema, en pocas palabras se siguió tomando acción para elevar la calidad educativa.

En síntesis, entre los años de 1990 - 2002, se desarrolló un amplio conjunto de instrumentos de evaluación del aprendizaje, particularmente en la educación básica. Además en esta década se implementaron las primeras participaciones de México en pruebas internacionales de aprendizaje. (Arnaut, 2009, pág. 99)

Por último, los resultados numéricos en la educación en el periodo foxista fueron:

¹⁴ De acuerdo con la SEP Enciclopedia es una estrategia didáctica que se fundamenta en los libros de texto gratuito y que, a partir de su edición digital, los enlaza a la biblioteca del aula, a fotografías, mapas, visitas virtuales, videos, películas, audios, interactivos, animaciones y otros recursos tecnológicos, propiciando un trabajo conjunto y mayor interacción a favor del aprendizaje, entre maestros y alumnos, favoreciendo además competencias del pensamiento y la observación.

- un presupuesto de 295 mil 429 millones de pesos, 15 por ciento más, en términos reales, que en el 2000, lo que representó que uno de cada cuatro pesos del gasto programable del Gobierno Federal se destinará a la educación. (Vicente Fox, Pág. 47).
- Un el gasto educativo nacional en el año 2006, incluyendo las inversiones de las autoridades locales y del sector privado, que representó el 6.8 por ciento del PIB. (Vicente Fox, 2012, pág.162).

Posteriormente, después de unas elecciones presidenciales competidas el candidato panista **Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)** obtuvo la mayoría de los votos, ejerciéndose presidente en diciembre de 2006

En lo concerniente con la educativo en ese mismo año se continuo avanzado en el tema de la evaluación educativa en México, se comenzó a instrumentar un sistema de evaluación del logro educativo basado en un puntaje escolarizado que se mide a través de la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplica a planteles públicos y privados del País. En Educación Básica se aplica, a niñas y niños de tercero a sexto de primaria y jóvenes de primero, segundo y tercero de secundaria, en función de los planes y programas de estudios oficiales en las asignaturas de español y matemáticas. Además se evalúa una tercera asignatura diferente cada año (en 2008 Ciencias, en 2009 Formación cívica y ética, en 2010 Historia, en 2011 Geografía, en 2012 Ciencias y en 2013 nuevamente Formación cívica y ética). De acuerdo con la SEP el propósito de ENLACE es generar una sola escala de carácter nacional que proporcione información comparable de los conocimientos y habilidades que tienen los estudiantes en los temas evaluados, con el fin de sustentar procesos efectivos y pertinentes de planeación educativa y políticas públicas.

Además de la aplicación de la prueba ENLACE para medir los conocimientos de los alumnos, en el sexenio calderonista se continuó aplicando la prueba

internacional PISA la que comenzó su aplicación el sexenio anterior, tal situación permitió tener mayor información sobre la calidad educativa del alumnado.

Otra acción importante en materia educativa, sucedió el 15 de mayo de 2008 cuando se firmó el acuerdo político Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), entre el gobierno federal y el SNTE, el cual pretendió la transformación del modelo educativo por medio de políticas públicas que impulsaran una mayor calidad y equidad de la educación en el país. Se conformó de cinco ejes rectores: la modernización de los centros escolares, la profesionalización de los maestros y las autoridades educativas, bienestar y desarrollo integral de los alumnos y la formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo. (Arnaut. y Giorguli, 2009, págs.197 y 198)

En ese mismo año 2008, se estableció el Acuerdo para Mejorar la Calidad de la Educación de las Escuelas en México esta vez entre, la SEP y la OCDE. El propósito del acuerdo fue determinar no sólo qué cambios de política deben considerarse en México, sino también cómo diseñar e implementar reformas de política con eficacia, partiendo de las iniciativas en marcha, así como de las condiciones, restricciones y oportunidades locales. Uno de los componentes de este acuerdo trató sobre el desarrollo de políticas y prácticas adecuadas para evaluar la calidad de las escuelas y los maestros y para vincular los resultados con los incentivos para lograr procesos de mejora. (Acuerdo de cooperación México-OCDE, 2010)

Un año después, en 2009, inicio el Programa Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio, con fin de promover la calidad, pertinencia y relevancia de la oferta nacional y estatal de la formación continua y superación profesional, la cual está destinada al fortalecimiento de las competencias profesionales de las figuras educativas para el mejor desarrollo de sus funciones y la mejora de los aprendizajes de los alumnos. Dos años después, en el año 2011, el Congreso aprobó que el nivel medio superior fuera obligatorio, con lo que la enseñanza obligatoria en el país pasó de ser 9 a 12 años.

Ya casi al final del sexenio, el 13 de noviembre de 2012, se formalizó la creación del Registro Nacional de Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas de educación básica (IRNAME), su función era brindar diversos datos para conocer con precisión el número de maestros por modalidad, así como por centro educativo. El RNAME tenía como objetivo contar con la información detallada de alumnos, maestros y escuelas, integrada en una plataforma tecnológica única que permita recabar, administrar, procesar y distribuir la información estratégica del sistema educativo nacional, con la integridad y consistencia suficientes para establecer un marco de referencia nacional para la operación, simplificación, transparencia, rendición de cuentas, planeación, evaluación, diagnóstico, estudios, así como para otras actividades relacionadas con el ejercicio de facultades propias de las autoridades educativas, que permitan dar soporte a los requerimientos de información con la oportunidad y congruencia necesarias. (Diario Oficial de la Federación, 2012)

Por otro lado, en lo que refiere al gasto nacional en educación en el sexenio de Calderón este fue el comportamiento: comenzó con gasto 4.9% del PIB por parte sector público y un 6.3% incluyendo el sector privado y finalizó con un 5.3% del sector público y un 6.7% del PIB contemplando la participación privada, en todo momento fue inferior del 8% establecido en La Ley General de Educación.

Tabla 2. Gasto en educación por sector respecto del Producto Interno Bruto, 2005/2006 a 2012/2013 (por ciento)

Ciclo escolar	Total	Sector público	Sector privado
2006/2007	6.3	4.9	1.4
2007/2008	6.2	4.9	1.3
2008/2009	6.3	5	1.3
2009/2010	6.9	5.4	1.5
2010/2011	6.7	5.3	1.4
2011/2012	6.7	5.3	1.4

Nota: Los datos se refieren a años naturales enero-diciembre. Cifras estimadas.
Fuente: Sexto Informe de Gobierno, 2012. Anexo Estadístico. I. Principales Indicadores de la Planeación Nacional del Desarrollo. Igualdad de Oportunidades. Página 48

Por último, de acuerdo a cifras del sexto informe de gobierno de Calderón se logró la Cobertura universal en educación primaria, en nivel secundaria del 96.8 por ciento, y en 2012 se impulsó la aprobación del decreto por el que se eleva a rango constitucional la Obligatoriedad de la Educación Media Superior. Con ello, a partir del ciclo escolar 2012-2013, y de manera gradual y creciente hacia el ciclo 2021-2022, se deberá lograr la cobertura universal en educación media superior. (S.I.G. de Felipe Calderón, 2012).

En resumen, a partir de 1998 que se avanzó en la descentralización del gasto federal, la política educativa se enfocó en elevar la calidad de la educación, se implantaron programas encaminados a mejorar la calidad, se firmaron acuerdos internos e internacionales en pro de mejor educación, se empezaron a realizar evaluaciones a los alumnos como la prueba PISA y ENLACE, y se creó el Instituto para la evaluación de la Educación INEE.

2.5 ANOTACIONES FINALES

En este capítulo se expusieron los factores que conformaron la asignación de la educación básica en México desde el inicio de su vida independiente, contemplando el largo periodo centralista en donde el sistema educativo pudo institucionalizarse y crecer; y el todo el periodo de descentralización hasta el año 2012.

Gracias a esto, se pudo identificar las características que tuvieron los periodos de centralización y descentralización de la educación permitiendo confrontarlos con las conceptualizaciones teóricas que se presentaron en el capítulo1; conocer los antecedentes institucionales y legales que conformaron el sistema educativo mexicano actual; y tener presente las relaciones que dieron paso a la descentralización del gasto federal en educación.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DEL GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO EN MÉXICO 2001-2012, CASO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA BÁSICA

En este capítulo se explicará la conformación y evolución de la Gasto Federal Descentralizado en Educación Básica en el periodo 2001-2012, Para posteriormente evaluar la eficiencia de la descentralización del gasto federal en educación básica en preescolar primaria y secundaria en el mismo periodo, la evaluación se hará por medio de unos indicadores proporcionados por el SINIE; y consecutivamente se averiguará si se cumple la hipótesis de eficiencia del mismo

Por último, no está de más mencionar que la investigación fue ambiciosa en el sentido que contempló todos los recursos federales descentralizados para la educación básica, y no solo se conformó con los recursos provenientes del Ramo General 33 del PEF.

3.1 NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL EN EDUCACIÓN BÁSICA.

Antes de comenzar, es importante recordar que el incremento de la descentralización del gasto federal en educación básica inició a partir de la creación en 1998 del Ramo General 33 denominado *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios* en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

A partir de entonces, el Gobierno Federal transfirió una parte mucho mayor de los recursos destinados a educación básica a las entidades federativas para estas fueran las que ejercieran el gasto.

Tal acción repercutió para el Gasto Federal Descentralizado en Educación Básica (GFDEB) quedara conformado de tres elementos:

- El Fondo de Aportaciones a la Educación Básica.

- La parte que se destina a la educación básica del Fondo de Aportaciones Múltiples.

Ambos fondos pertenecientes al Ramo General 33

- Y los gastos a educación básica del Distrito Federal.

Los cuales provienen del Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; ambos Ramos contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación PEF.

Por otra parte, los gastos centralizados destinados a la educación básica son los recursos del Ramo Administrativo 11 del PEF, los cuales ejerce la Secretaría de Educación Pública (SEP) y que le permiten a la Secretaría brindar los servicios educativos y cumplir con las funciones operativas, normativas y compensatorias propias de la autoridad educativa federal.

Por lo tanto, la suma del gasto centralizado más el descentralizado conforma el gasto federal total en educación básica.

Explicado la conformación completa del gasto federal en educación, podemos disponernos a averiguar el nivel de descentralización del mismo para lo cual nos apoyaremos de este indicador:

$$ND = GFD / GFT * 100$$

ND= Nivel de descentralización

GFD= Gasto Federal Descentralizado

GFT= Gasto Federal Total

El resultado que obtenemos es porcentual y nos brinda el nivel de descentralización.

A partir de este indicador se realizó el cálculo anualmente en el periodo de estudio 2001- 2011 con datos sé que obtuvieron de los PEF en el análisis funcional

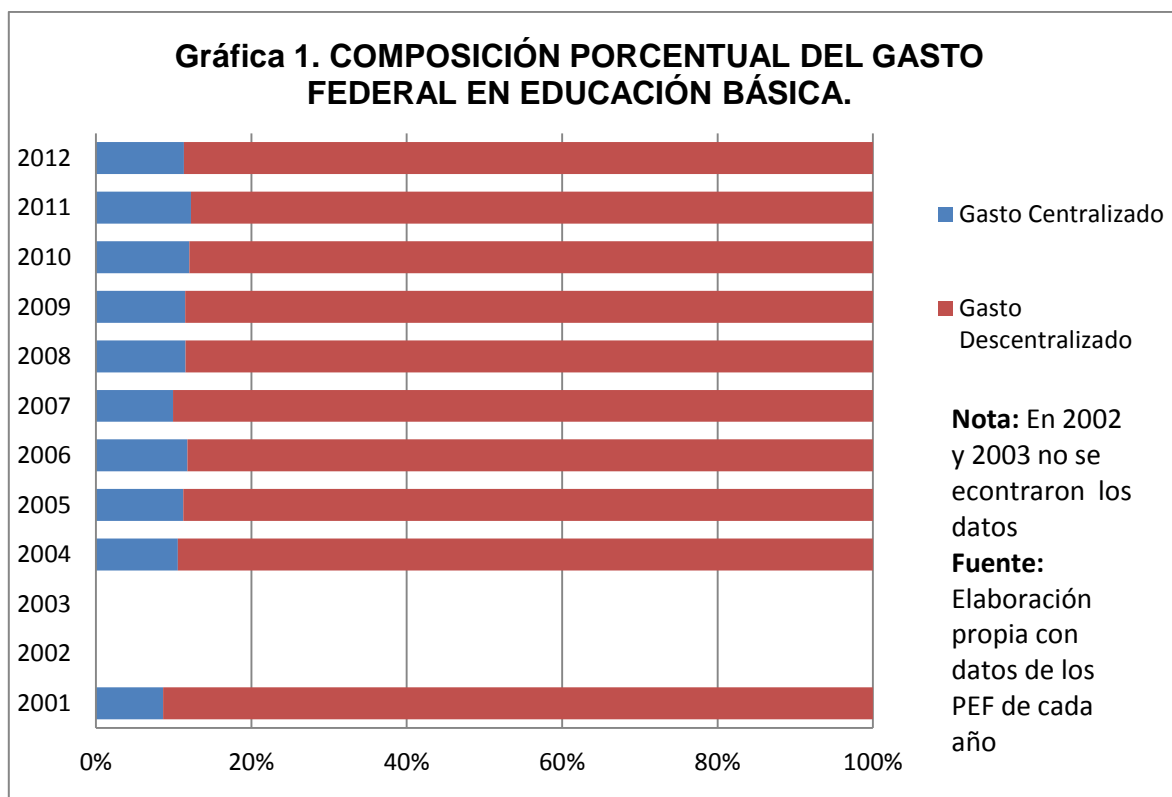
programático económico que proporciona la SHCP en su portal de internet; desafortunadamente para los años 2002 y 2003 no se obtuvo la información a causa de que en los PEF de estos años la información no se encontraba desglosada en la forma que necesitamos.

A continuación se muestra los resultados obtenidos en la tabla y gráfica siguientes:

Tabla 2. Composición Porcentual del Gasto Federal en Educación Básica		
Años	Gasto Centralizado	Gasto Descentralizado
2001	8.62	91.38
2002	Sin Datos	Sin Datos
2003	Sin datos	Sin Datos
2004	10.52	89.48
2005	11.25	88.75
2006	11.78	88.22
2007	9.92	90.08
2008	11.53	88.47
2009	11.47	88.53
2010	11.99	88.01
2011	12.23	87.77
2012	11.29	88.71

Nota: Los datos de los años 2002 y 2003 no se encontraron.

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.



Los resultados obtenidos mostraron un elevado nivel de descentralización, en todos los años el gasto federal descentralizado fue mayor al 88% del total del gasto federal destinado a educación básica. En cuanto a su evolución en el periodo de estudio fue ligeramente decreciente en el año 2001 representaba el 91.38%, y para el año 2012 constituyó el 88.71%, por lo quizá la el gasto federal tienda a centralizarse más en el futuro.

Presentado lo anterior quedó demostrada la presencia de la descentralización por lo que lo último que nos resta es realizar una evaluación de su eficiencia.

3.2 INDICADORES DE EFICIENCIA DE LA EDUCACIÓN 2001- 2012.

Con el fin de estudiar el caso GFDEB del país, en esta parte analizaremos el comportamiento algunos indicadores de eficiencia educativa del nivel básico proporcionados por el Sistema Nacional de Información y Estadística Educativa SNIE¹⁵ en el periodo de 2001- 2012, para poder contrastar la hipótesis de que la descentralización de un bien público (la educación básica) hace más eficiente la asignación del mismo, y con los resultados poder formular conclusiones y comentarios sobre el GFDEB en México.

Antes de comenzar, es importante mencionar, que se eligió utilizar los indicadores del SNIE entre otras razones porque son los más homogéneos que se pudieron obtener en el periodo de estudio de la investigación, y porqué satisfacen la función de medir la eficiencia de manera anual, lo que nos permite realizar una mejor comparación año a año.

Entre los indicadores que se contemplaron utilizar, pero que no satisficieron las necesidades de la investigación, se encuentra la prueba PISA que realiza la OCDE, esta prueba no es homogénea en el sentido de que las evaluaciones no son siempre las mismas pues en cada aplicación incluyen una materia distinta, por lo que claramente carece de homogeneidad; asimismo, tampoco tiene una aplicación anual pues la prueba se realiza cada tres años, y sólo se dirige al alumnado de 15 años de edad lo que no contempla a toda a la educación básica en su conjunto ni un periodo constante de tiempo.

Otro indicador que se contempló aplicar fue la prueba ENLACE pero tampoco cumplió con las necesidades mencionadas. La prueba comenzó su aplicación en el año 2006 por lo que no comprende todo el periodo de investigación, no es general en el sentido de que sólo se realiza en los últimos cuatro grados de primaria, y en todos los grados de secundaria (en la evaluación primaria hasta al año 2009 ya que antes únicamente se aplicaba al último grado de secundaria) y

¹⁵ El SINE es un organismo de la Secretaría de Educación Pública (SEP), este es el encargado de las estadísticas del sistema educativo nacional, por lo que la información estadística que se manejó en la investigación fue de la más alta calidad o en su defecto fue la mejor que se pudo encontrar.

no es homogénea por que al igual que la prueba PISA cada año incluye una materia distinta.

Por otra parte, la comparación internacional de los indicadores tampoco se pudo realizar por que cada uno de los países tienen muy diferentes sistemas de educación, no contemplan las mismas edades para cursar cada nivel educativo y la duración de los mismos también es distinta a la educación en México. Por lo que sólo se realizó una comparación contra el mismo indicador en el periodo histórico.

Aclarado lo anterior, estos son los indicadores (SEP glosario, 2008) y su explicación general, que se utilizaran:

- **Cobertura:** Población que puede absorber el sector educativo en un ciclo escolar.
- **Tasa Neta de Escolarización.** Matrícula total por nivel educacional en relación con la población en edad teórica de cursar cada nivel.
- **Eficiencia Terminal:** el número de alumnos que termina un nivel educativo de manera regular (dentro del tiempo ideal establecido) y el porcentaje de alumnos que lo culminan extemporáneamente. Es la relación porcentual que resulta de dividir el número de egresados de un nivel educativo determinado, entre el número de estudiantes de nuevo ingreso que entraron al primer grado de ese nivel educativo n años antes.
- **Deserción o Abandono:** Este indicador expresa el número o porcentaje de alumnos que abandonan las actividades escolares antes de terminar algún grado o nivel educativo. La deserción se clasifica en tres vertientes: deserción intracurricular, deserción intercurricular y deserción total. El abandono que ocurre durante el ciclo escolar se denomina deserción intracurricular; al abandono que se efectúa al finalizar el ciclo escolar, independientemente de que el alumno haya aprobado o no, se le llama deserción intercurricular. Por último, la deserción total es la suma de ambas deserciones, esta última fue la que se consideró para la realización de esta investigación.

- **Reprobación:** Es el número o porcentaje de alumnos que no han obtenido los conocimientos necesarios establecidos en los planes y programas de estudio de cualquier grado o curso y que, por lo tanto, se ven en la necesidad de repetir dicho grado o curso. Este indicador nos permite tener referencia de la eficiencia del proceso educativo (aprovechamiento), e induce a buscar referencias contextuales (sociales y económicas básicamente) de los alumnos que entran en este esquema de reprobación y de fallas posibles en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

A continuación se presentaran los indicadores con su explicación cuantitativa, los resultados obtenidos indicador por indicador, y algunas observaciones obtenidas de los mismos:

3.2.1 COBERTURA

El indicador de cobertura que nos proporciona el SNIE, a nivel básico se calcula dividiendo la matrícula total de alumnos de 3 a 14 años entre la población del país de 3 a 14 años, y el resultado se convierte en por ciento. Cabe aclarar que este indicador considera la educación básica en general, es decir, preescolar, primaria y secundaria.

Tabla 3. COBERTURA BÁSICA EN MÉXICO DE 3 A 15 AÑOS DE EDAD			
Ciclo Escolar	Matrícula Total	Población de 3 a 15 años	Porcentaje
2001-2002	23755909	27110699	87.6
2002-2003	24153164	27199876	88.8
2003-2004	24304397	27270306	89.1
2004-2005	24634065	27290210	90.3
2005-2006	24979618	27285586	91.5
2006-2007	25380505	27277285	93.0
2007-2008	25516150	27263421	93.6
2008-2009	25603606	27250300	94.0
2009-2010	25596861	27220148	94.0
2010-2011	25666451	27165510	94.5
2011-2012	25782388	27111085	95.1
Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa			

Como se observa, si se analiza la cobertura en general los resultados no son buenos pues, aunque se ha incrementado la cobertura pasando de 87.6 % en 2000-2001 a 95.1% en 2010-2011, no se ha alcanzado el 100% que se establece constitucionalmente¹⁶ como una obligación del Estado, por tal razón es muy claro que en este nivel se presenta un nivel de ineficiencia alarmante.

¹⁶ La Constitución Política de los Estados Unidos en su artículo 3º estipula: todo individuo tiene derecho a recibir educación. el Estado–Federación, estados, distrito federal y municipio, impartirá educación preescolar primaria, secundaria y media superior. la educación, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; esta y la media superior **serán obligatorias.**

COBERTURA EN PREESCOLAR

El indicador de cobertura a nivel preescolar se obtiene dividiendo la matrícula total del nivel entre la población con una edad de 3 a 5 años y el resultado se transforma en por ciento.

Ciclo Escolar	Matrícula Total	Población de 3 a 15 años	Porcentaje
2001-2002	3432326	6956626	49.3
2002-2003	3635903	6933188	52.4
2003-2004	3742633	6902134	54.2
2004-2005	4086828	6865390	59.5
2005-2006	4452168	6828456	65.2
2006-2007	4739234	6798078	69.7
2007-2008	4745741	6780028	70.0
2008-2009	4634412	6766821	68.5
2009-2010	4608255	6751613	68.3
2010-2011	4641060	6740762	68.9
2011-2012	4705545	6729515	69.9

Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa

La cobertura en nivel preescolar comenzó con un 49.3 % en el ciclo 2001-2002 y fue creciendo poco a poco hasta alcanzar el 69.9% en el ciclo 2011-2012. Los resultados muestran una altísima ineficiencia de cobertura en el nivel ya que no se tiene la cobertura universal que constitucionalmente se promete, asimismo este nivel es el que tiene el peor grado de cobertura de toda la educación básica.

Ahora bien, estos resultados como ya se escribió son muy bajos, pero además son anticonstitucionales pues, en el año 2001 la Cámara de diputados modificó el artículo tercero y 31 de la constitución, para establecer que la educación preescolar fuera obligatoria y gratuita, a partir del año 2008. El decreto estableció que el primer grado preescolar fuera obligatorio desde el ciclo 2004 – 2005, el segundo a partir de 2005-2006, y el tercero a partir de 2008-2009.

COBERTURA EN PRIMARIA

El índice de cobertura para el nivel primaria se obtiene dividiendo la matrícula total de alumnos entre la población del país entre 6 a 11 años, que es la edad Idónea en la que se cursa la primaria.

Ciclo Escolar	Matrícula Total	Población de 6 a 12 años	Porcentaje
2001-2002	14843381	13669316	108.6
2002-2003	14857191	13722193	108.3
2003-2004	14781327	13755613	107.5
2004-2005	14652879	13763692	106.5
2005-2006	14548194	13757697	105.7
2006-2007	14585804	13738094	106.2
2007-2008	14654135	13703505	106.9
2008-2009	14815735	13671101	108.4
2009-2010	14860704	13638223	109.0
2010-2011	14887845	13602325	109.5
2011-2012	14909419	13563882	109.9

Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa

Nota: El SINIE nos aclara que el indicador no debe interpretarse literalmente como el porcentaje de la población con edades normativas inscrita al nivel educativo que teóricamente corresponde, debido a que tanto la matrícula como la población provienen de fuentes distintas. Por un lado, la matrícula se obtiene de los registros administrativos de inicio de cursos los cuales sobreestiman el número de alumnos inscritos al no descontar a aquellos que se inscriben en más de una escuela. Por otro lado, los volúmenes poblacionales se obtienen de las estimaciones elaboradas por el Conapo las cuales también están sujetas a error. Ocasionalmente puede suceder que el indicador exceda el 100% por las razones antes descritas.

En el nivel primario el porcentaje de cobertura fue muy similar en el tiempo permaneció entre el 108.6 y 119.5%, con una tendencia constante creciente muy ligera.

El ligero incremento en el indicador de cobertura a nivel primaria puede ser comprensible, porque desde 2001- 2002 ya era muy alto, superando el 100% y en consecuencia es complicado incrementarlo más. Debido a que durante todo el

periodo el porcentaje de cobertura fue superior al 100% se puede concluir que a nivel primario el gasto ha sido muy eficiente.

COBERTURA EN SECUNDARIA

El indicador de cobertura para el nivel secundario, se consigue dividiendo la matrícula total de alumnos entre la población del país entre 12 a 14 años, que es la edad en la que se cursa el grado secundario. Estos fueron los resultados obtenidos:

Tabla 6. COBERTURA SECUNDARIA EN MÉXICO DE 13 A 15 AÑOS DE EDAD			
Ciclo Escolar	Matrícula Total	Población de 6 a 12 años	Porcentaje
2001-2002	5480202	6484757	84.5
2002-2003	5660070	6544495	86.5
2003-2004	5780437	6612559	87.4
2004-2005	5894358	6661128	88.5
2005-2006	5979256	6699433	89.3
2006-2007	6055467	6741113	89.8
2007-2008	6116274	6779888	90.2
2008-2009	6153459	6812378	90.3
2009-2010	6127902	6830312	89.7
2010-2011	6137546	6822423	90.0
2011-2012	6167424	6817689	90.5

Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa

En el nivel secundaria el grado de cobertura tuvo un crecimiento porcentual más notable que el nivel primaria, se inició con 84.5% en el ciclo escolar 2000-2001 y terminó con poco más del 90% en el ciclo escolar 2011- 2012. Sin embargo a pesar de que el incremento de cobertura en secundaria fue más notable que el del nivel primario, al igual que preescolar tampoco alcanzó la universalización. Por consiguiente el país aún tiene un reto muy grande: alcanzar la universalización de la educación secundaria, que es su obligación.

3.2.2 TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN TNE

El indicador de Tasa Neta de Escolarización básica (TNE) que nos proporciona el SNIE se obtiene dividiendo a la matrícula de 3 a 14 años de entre la población de 3 a 14 años.

La ventaja del indicador es que nos permite estar al tanto del porcentaje de la población, con edad de estudiar en preescolar, primaria o secundaria que se encuentra matriculado en alguna institución que imparte el nivel educativo que le corresponde de acuerdo a su edad. En otras palabras, ofrece medidas de la matriculación de los niños en edad escolar normativa en educación básica.

Por lo tanto, este indicador desde mi punto de vista es más preciso que el de cobertura para medir la eficiencia del gasto público, porque muestra un resultado que solamente contempla a los alumnos que tienen la edad idónea para cursar el nivel educativo, es decir considera a los educandos que llevan un proceso de educación ordenado en tiempo y que no han tenido perturbaciones temporales.

TNE EN NIVEL BÁSICO

Tabla 7. TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN BÁSICA DE 3 A 14 AÑOS			
Ciclo Escolar	Matrícula de 3 a 14 años	Población de 3 a 14 años	Porcentaje
2001-2002	23029051	27110699	84.9
2002-2003	23440487	27199876	86.2
2003-2004	23604788	27270306	86.6
2004-2005	23964147	27290210	87.8
2005-2006	24314698	27285586	89.1
2006-2007	24734579	27277285	90.7
2007-2008	24884009	27263421	91.3
2008-2009	24984530	27250300	91.7
2009-2010	25021388	27220148	91.9
2010-2011	25115699	27165510	92.5
2010-2012	25264841	27111085	93.2

Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa

La TNE del nivel básico en general, muestra una tendencia creciente constante, comenzó con un 84.9% en 2001- 2002 y logró llegar a 92.5%, lo que nos indica que cada vez un mayor porcentaje de alumnos con la edad de estudiar el nivel básico lo están haciendo, pero también señala que por alguna razón los educandos no están cursando el grado educativo que corresponde a su edad, como consecuencia, en mi opinión, se puede afirmar que hay ineficiencia a nivel básico.

Asimismo, los resultados de la TNE son inferiores a los de cobertura en todos los años alrededor del 3%, lo que señala que esta población no está cursando su educación en la edad que debiera de acuerdo a su edad.

TNE preescolar

La TNE preescolar se obtiene dividiendo la matrícula de alumnos en este nivel con una edad de 3 a 5 años, entre la población nacional con edad de 3 a 5 años.

Ciclo Escolar	Matrícula de 3 a 14 años	Población de 3 a 14 años	Porcentaje
2001-2002	3416716	6956626	49.1
2002-2003	3618670	6933188	52.2
2003-2004	3727047	6902134	54.0
2004-2005	4061606	6865390	59.2
2005-2006	4433671	6828456	64.9
2006-2007	4681886	6798078	68.9
2007-2008	4699003	6780028	69.3
2008-2009	4613969	6766821	68.2
2009-2010	4594382	6751613	68.0
2010-2011	4628460	6740762	68.7
2011-2012	4694542	6729515	69.8

Sistema Nacional de información Estadística Educativa

En este caso en particular, la TNE los resultados son muy desalentadores, se comenzó con un 49.1 % en 2001-2002 y se terminó con apenas un 68.7% en 2010-2011. Por otro lado la tendencia de la TNE fue creciente en general pero presento una pequeña disminución entre los ciclos 2007-2008 y 2008- 2009.

Vale la pena adelantarnos, para indicar que de los tres niveles educativos que se estudiaron el preescolar fue el que obtuvo la peor TNE, lo que es una llamada de atención importante para las autoridades educativas.

TNE Primaria

La TNE exclusivamente del nivel primaria se obtiene dividiendo la matrícula total de alumnos de 6 a 11 años entre población de 6 a 11 años.

Tabla 9. TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN PRIMARIA DE 6 A 11 AÑOS			
Ciclo Escolar	Matrícula de 3 a 14 años	Población de 3 a 14 años	Porcentaje
2001-2002	13628606	13669316	99.7
2002-2003	13621530	13722193	99.3
2003-2004	13555492	13755613	98.5
2004-2005	13449070	13763692	97.7
2005-2006	13391646	13757697	97.3
2006-2007	13421727	13738094	97.7
2007-2008	13418527	13703505	97.9
2008-2009	13535260	13671101	99.0
2009-2010	13618795	13638223	99.9
2010-2011	13671354	13602325	100.5
2011-2012	13690922	13563882	100.9
Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa			

En este nivel en particular los resultados han sido positivos, pues en todos los ciclos escolares se ha tenido un resultado muy cercano al 100% e incluso en el ciclo 2010-2011 se rebaso, la explicación de un porcentaje mayor al 100% en los dos últimos ciclos no la encontré en ninguna parte.

TNE secundaria

La TNE para nivel secundaria se obtiene dividiendo la matrícula total de alumnos de 12 a 14 años entre la población nacional de 12 a 14 años.

Tabla 10. TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN SECUNDARIA DE 12 A 14 AÑOS			
Ciclo Escolar	Matrícula de 12 a 14 años	Población de 12 a 14 años	Porcentaje
2001-2002	4510284	6484757	69.6
2002-2003	4705827	6544495	71.9
2003-2004	4858083	6612559	73.5
2004-2005	5028195	6661128	75.5
2005-2006	5122757	6699433	76.5
2006-2007	5237541	6741113	77.7
2007-2008	5313144	6779888	78.4
2008-2009	5344164	6812378	78.4
2009-2010	5346073	6830312	78.3
2010-2011	5379407	6828668	78.8
2011-2012	5438810	6814146	79.8

Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa

Finalmente en el nivel secundaria la TNE tuvo un crecimiento positivo considerable, pasando del 69.6% en el ciclo 2000-2001 al 79.8% en 2011- 2012, con una disminución entre el ciclos 2008-2009 y 2009-2010.

En mi opinión, estos resultados son incomprensibles, pues en el nivel anterior los resultados han sido muy positivos, lo que genera incertidumbre sobre la causa que provoca esta situación.

3.2.3 EFICIENCIA TERMINAL

La eficiencia terminal se puede entender como el Número de alumnos que egresan de cierto nivel o tipo educativo (primaria y secundaria) en un determinado ciclo escolar por cada cien alumnos de nuevo ingreso, inscritos tantos ciclos escolares atrás como dure el nivel o tipo educativo en cuestión.

La utilidad de este indicador es que permite conocer la eficiencia del nivel escolar en el avance ideal de los alumnos, con lo cual se pueden identificar áreas para mejorar la eficacia del egreso público.

Este indicador para primaria se obtiene con la siguiente formula: Egresados del ciclo actual ÷ nuevo ingreso de 1º (N-5).

Eficiencia terminar primaria

Tabla 11. EFICIENCIA TERMINAL PRIMARIA			
Ciclo Escolar	Egresados ciclo actual	Nuevo ingreso a 1º (N-5)	Porcentaje
2000-2001	2136325	2475452	86.3
2001-2002	2191507	2498498	87.7
2002-2003	2186140	2478302	88.2
2003-2004	2224629	2508934	88.7
2004-2005	2252833	2502438	90.0
2005-2006	2262056	2465376	91.8
2006-2007	2269091	2475340	91.7
2007-2008	2255067	2439815	92.4
2008-2009	2220585	2362190	94.0
2009-2010	2229998	2359134	94.5
2010-2011	2229758	2348728	94.9
2011-2012	2371987	2494815	95.1
Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa			

En este indicador el crecimiento positivo fue elevado mejoró casi 10%, comenzó con un 86.3% en 2000-2001 y alcanzó un 95.1% en 2011-2012. Lo que podemos concluir es que, aunque casi se alcanza el 100%, todavía hay muchos alumnos

que no están concluyendo su educación básica y obligatoria; como ya se ha comentado anteriormente, los resultados de ineficiencia son alarmantes.

Eficiencia terminal secundaria

La fórmula para la ET a nivel secundaria es: Egresados del ciclo actual ÷ nuevo ingreso de 1º (N-2).

Tabla 12. EFICIENCIA TERMINAL SECUNDARIA			
Ciclo Escolar	Egresados ciclo actual	Nuevo ingreso a 1o (N-2)	Porcentaje
2001-2002	1481078	1906111	77.7
2002-2003	1530072	1951532	78.4
2003-2004	1573644	1994479	78.9
2004-2005	1617060	2062341	78.4
2005-2006	1618857	2069386	78.2
2006-2007	1651686	2112977	78.2
2007-2008	1681995	2138958	78.6
2008-2009	1756197	2157536	81.4
2009-2010	1775728	2160272	82.2
2010-2011	1792240	2152772	83.3
2011-2012	1786566	2125425	84.1

Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa

Al igual que en el nivel secundaria el porcentaje eficiencia terminal se ha incrementado y nunca ha dejado de mejorar, comenzó con un 77.7% en 2001- 2002 y terminó con un 84.1% en 2011- 2012. A pesar del crecimiento los indicadores en todo momento han sido inferiores que los de nivel primario.

3.2.4 DESERCIÓN O ABANDONO ESCOLAR

La deserción escolar es un indicador de flujo entre dos ciclos escolares consecutivos, que se utiliza para referirse a aquellos alumnos que dejan de asistir a clase y quedaron fuera del sistema educativo en niveles educativos de preescolar, primaria y secundaria.

El indicador se calcula basándose en la siguiente fórmula:

$$(1 - (((\text{Matricula total del ciclo posterior} - \text{Nuevo ingreso a 1}^\circ \text{ ciclo posterior} + \text{Egresados del ciclo actual}) \div \text{Matricula total ciclo actual}))) * 100$$

La fórmula se aplica tanto a primaria como a secundaria.

Resulta significativo aclarar que la deserción escolar es un fenómeno de origen multifactorial y que se puede deber a alguno de estos factores: (CEPAL, 2002)

- Problemas de desempeño escolar, esto es, un bajo rendimiento, dificultades de conducta y aquellos relacionados a la edad.
- Problemas con la oferta educativa o la falta de establecimientos, es decir, ausencia del grado, lejanía, dificultades de acceso, ausencia de los maestros.
- Falta de interés de las/los adolescentes y de sus familias en educación.
- Problemas familiares, básicamente mencionado por las niñas y los adolescentes tales como la realización de quehaceres del hogar, el embarazo y la maternidad.
- Problemas relacionados al medio que los rodea tanto comunitario como las redes sociales existentes.
- Razones económicas, falta de recursos en el hogar para hacer frente a los gastos que demanda la escuela, el abandono para trabajar o buscar empleo.
- Otras razones, tales como la discapacidad, servicio militar, enfermedad o accidente, asistencia a cursos especiales, entre otros.

Sin embargo, a pesar de que la deserción es consecuencia de muchos factores, es posible identificar a la población que se encuentra más propensa a sufrirla o que la sufre, y por lo tanto el Estado puede influir para disminuirla. El Estado debe poner mayor énfasis en que los alumnos que se inscriben al inicio del ciclo escolar logren concluirlo, ya que es en el transcurso de éste donde ocurre con mayor frecuencia el abandono escolar.

Ahora bien, como se tratará más adelante, aunque durante la última década ha habido avances, la deserción continúa siendo un factor de riesgo en el cumplimiento de la meta de que los niños y jóvenes concluyan la educación básica.

Abandono Primaria

Tabla 13. ABANDONO ESCOLAR PRIMARIA					
Ciclo Escolar	Matrícula Total Ciclo Posterior	Egresados Ciclo Actual	Nuevo Ingreso a 1o. Ciclo Posterior	Matrícula Total Ciclo Actual	%
2001-2002	14857191	2191507	2439815	14843381	1.6
2002-2003	14781327	2186140	2362190	14857191	1.7
2003-2004	14652879	2224629	2359134	14781327	1.8
2004-2005	14548194	2252833	2348728	14652879	1.4
2005-2006	14585804	2262056	2494815	14548194	1.3
2006-2007	14654135	2269091	2562258	14585804	1.5
2007-2008	14815735	2255067	2572055	14654135	1.1
2008-2009	14860704	2220585	2414582	14815735	1.0
2009-2010	14887845	2229998	2379738	14860704	0.8
2010-2011	14909419	2229758	2357200	14887845	0.7
2011-2012	14789406	2371987	2350273	14909419	0.7

Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa

El abandono escolar en primaria también ha ido disminuyendo paulatinamente inicio con 1.6 % en 2001- 2002 y terminó con 0.7% en 2011-2012, por lo que se encuentra muy cerca de ser abatido. Ante tal circunstancia no cabe duda que la descentralización del gasto ha sido eficiente.

Abandono Secundaria

El abandono a nivel secundaria también ha ido disminuyendo comenzó con 7.3% en 2001- 2002 y termino con 5.5 en 2011- 2012. La cuestión aquí es que el índice en secundaria ha sido peor que el de primaria. Como conclusión, es evidente que es en la secundaria donde más está latente la posibilidad de que los alumnos deserten.

Tabla 14. ABANDONO ESCOLAR SECUNDARIA					
Ciclo Escolar	Matrícula Total Ciclo Posterior	Egresados Ciclo Actual	Nuevo Ingreso a 1o. Ciclo Posterior	Matrícula Total Ciclo Actual	%
2001-2002	5660070	1481078	2062341	5480202	7.3
2002-2003	5780437	1530072	2069386	5660070	7.4
2003-2004	5894358	1573644	2112977	5780437	7.4
2004-2005	5979256	1617060	2138958	5894358	7.4
2005-2006	6055467	1618857	2157536	5979256	7.7
2006-2007	6116274	1651686	2160272	6055467	7.4
2007-2008	6153459	1681995	2152772	6116274	7.1
2008-2009	6127902	1756197	2125425	6153459	6.4
2009-2010	6137546	1775728	2151586	6127902	6.0
2010-2011	6167424	1792240	2163680	6137546	5.6
2011-2012	6340232	1786566	2299232	6167424	5.5
Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa					

3.2.5 REPROBACIÓN

Se calcula con la siguiente formula:

$$\text{Reprobación} = (1 - (\text{Aprobados} / \text{existencia})) \times 100$$

La fórmula se aplica para la primaria y secundaria.

Reprobación Primaria

Tabla 15. REPROBACIÓN PRIMARIA			
Ciclo Escolar	Aprobados	Existencia	Porcentaje
2001-2002	13815586	14654988	5.7
2002-2003	13878842	14667580	5.4
2003-2004	13840493	14597643	5.2
2004-2005	13832487	14511073	4.7
2005-2006	13773025	14396990	4.3
2006-2007	13803897	14403859	4.2
2007-2008	13926574	14525407	4.1
2008-2009	14138346	14702724	3.8
2009-2010	14262751	14780850	3.5
2010-2011	14333741	14806216	3.2
2011-2012	14473356	14826124	2.4
Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa			

El porcentaje de reprobados a nivel primaria han ido disminuyendo conforme avanzan los años, comenzó con un 5.7 % en el ciclo 2001- 2002 y termino con un 2.1 en 2011- 2012, los niveles de reprobación se abatieron en primaria 3.3%.

Reprobación Secundaria

Tabla 16. REPROBACIÓN SECUNDARIA			
Ciclo Escolar	Aprobados	Existencia	Porcentaje
2001-2002	4206813	5240194	19.7
2002-2003	4385973	5422467	19.1
2003-2004	4477085	5540480	19.2
2004-2005	4601252	5643126	18.5
2005-2006	4688763	5720208	18.0
2006-2007	4817690	5796889	16.9
2007-2008	4908061	5872624	16.4
2008-2009	4984724	5930545	15.9
2009-2010	4959837	5925314	16.3
2010-2011	4994765	5938300	15.9
2011-2012	5053668	5972182	15.4
Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa			

A nivel secundaria los resultados fueron más ineficientes que en la primaria y aunque los resultados ha tenido una tendencia decreciente mayor que en primaria los resultados siguen siendo altamente preocupantes. Se comenzó con un 19.7 % de reprobación a un 15.4 % en 2011-2012, el niveles de reprobación se abatió en secundaria 4.3%.

3.3 ANOTACIONES FINALES

En todos los niveles escolares que integran el Sistema Educativo Nacional se observa una tendencia creciente en el indicador de cobertura. A pesar de ello, en términos generales los resultados no cumplen la universalidad constitucional, el mejor resultado en cobertura del nivel básico en conjunto fue el ciclo escolar 2011–2012 cuando se alcanzó un 95.1%. En este punto, es importante subrayar que el indicador de cobertura refleja exclusivamente las capacidades de atención a la demanda demográfica potencial, es decir considera a toda la matrícula de la educación básica sin considerar la edad que tengan.

Por lo anterior, la TNE en mi opinión es un mejor indicador que el de cobertura propuesta por el SNIE para medir el acceso al bien de la educación, pues la TNE considera la matrícula en educación básica con la edad ideal para cursar la misma y no a toda la matrícula sin distinción de edad.

Así pues, la TNE del nivel básico en conjunto mostró una tendencia creciente al igual que el indicador de cobertura, pero los resultados en todos los años fueron un poco inferiores: para el ciclo 2011-2012, cuando tuvo su mejor resultado, alcanzó 93.2%, casi 2% inferior al de cobertura del mismo ciclo.

En cuanto a los factores de déficit escolar (insuficiente eficiencia terminal, alto grado de reprobación y abandono) infortunadamente el SNIE solamente proporciona indicadores para primaria y secundaria, por lo que el análisis en el nivel preescolar quedó limitado a los indicadores de cobertura y TNE.

En primer lugar el indicador de eficiencia terminal mostró una tendencia creciente, alcanzando en el ciclo 2011-2012 su máximo histórico, en primaria llegó a 95.1% y en secundaria 84.2%, lo que significa que se está mejorando en el avance ideal de los alumnos.

Con respecto al indicador del abandono en primaria y secundaria la tendencia es a decrecer, en el ciclo 2011- 2012 también alcanzaron su máximo histórico de 0.7% y 5.5% respectivamente. Tales resultados nos indican que aproximadamente 6 de

cada 100 niños que cursaba su educación básica no la terminó, lo que se puede entender como un gasto público estéril, que urgentemente se tiene que remediar.

Simultáneamente, el indicador de reprobación tuvo una tendencia a disminuir, lo que es positivo, para el último ciclo de la investigación alcanzó un 2.4% para primaria y 15.4% en secundaria. La cuestión aquí es que este rezago educativo genera una doble ineficiencia, por una parte los alumnos retardan la culminación de educación básica, y por el otro el Estado se ve forzado a volver a gastar recursos en los alumnos que reprueban.

Además, lo descrito en relación con los factores de déficit escolar demuestra que los factores son más agudos conforme se avanza en el nivel escolar, en los tres casos los indicadores de secundaria son peores que los de primaria en todo el periodo de estudio. En consecuencia, es necesaria una reformulación de las políticas educativas principalmente en secundaria.

De tal modo, es evidente que todos los niveles educativos dentro de la educación son diferentes y es necesaria una estimación particular de cada uno; por consiguiente en la investigación se formularon tres conclusiones principales.

- La asignación de la educación básica en conjunto, es decir contemplando el preescolar, primaria y secundaria, con un gasto federal descentralizado es ineficiente.
- Existe alta ineficiencia en preescolar y secundaria
- El nivel primario de la educación es el mejor de todo el nivel básico, y es eficiente.

RESUMEN, CONCLUSIONES Y COMENTARIOS

Durante la investigación quedó claro que la intervención del Estado en la economía es necesaria para satisfacer el bien meritorio de educación básica, que tal acción la realiza por medio del gasto público (una parte de la política fiscal), y que con esta labor cumple con la función de asignación de la educación.

A partir de ello se explicó que los diferentes modelos económicos que adoptó México a través de su historia influyeron en la forma en la que se asignaba la educación. En general cuando en el país hubo una fuerte intervención del Estado la asignación de la educación fue centralizada permitiendo crecer e institucionalizarse al sistema educativo; y a partir de la década de los ochenta con la adopción de la política neoliberal la asignación de la educación incrementó substancialmente su descentralización para hacer frente a la crisis económica.

Asimismo, en el trabajo también se expuso que el proceso de descentralización de la educación básica se ha ido desarrollado en tres fases históricas:

Inició en 1973 con la finalidad de empezar a hacer más eficiente el gasto educativo en el país el cual tenía un aparato burocrático grande y costoso.

Posteriormente, se acentuó más la descentralización con el fin de poder controlar los egresos públicos y hacerle frente a la crisis.

Y finalmente volvió a incrementarse aún más 1998 con una mayor transferencia de recursos federal hacia los estados de la república.

En este sentido, se expuso que en la asignación de la educación la toma decisiones fundamentales ha estado a cargo del gobierno federal y que el proceso descentralización simplemente ha sido un transferencia de tareas administrativas y recursos económicos, cada vez mayor, hacia los gobiernos estatales.

Un ejemplo de que la descentralización sólo ha sido administrativa, son los temas y programas de estudio los cuales en su mayoría han sido manejados por el gobierno federal, lo que en mi opinión es un limitante, pues aunque se realice la

transferencias de recursos hacia los estados, los planes de estudio limitan la capacidad de ejercer libremente el gasto pues los recursos se adaptan para cumplir los planes de estudio que impone el gobierno federal. Seguramente sería mejor permitir a los estados mayor poder de decisión sobre los programas de estudio porque así el gasto se podría ejercer de manera más libre, se conseguiría brindar habilidades a los estudiantes que se adaptarían más a la región donde viven y seguramente se gastarían menos recursos.

Por otra parte, también se manifestó que la descentralización de la educación básica fue aplicada apoyándose en el argumento de que la descentralización de un bien público genera eficiencia en el mismo, explicación que se desprende de la teoría de la descentralización, por lo cual era necesario corroborar la veracidad de la exposición.

Es por eso que en la última parte del trabajo, se realizó la evaluación de la eficiencia del Gasto Federal Descentralizado en Educación Básica en el periodo de tiempo de 2001 – 2012 por medio de los indicadores de Cobertura, TNE, Eficiencia Terminal, Abandono y Reprobación proporcionados por SNIE y de los resultados obtenidos se formularon las siguientes conclusiones finales:

- El nivel primario es eficiente en la asignación de la educación, por lo tanto la descentralización es positiva
- En nivel secundaria los resultados muestran ineficiencia, en consecuencia la descentralización del gasto en este nivel podría ser negativo, y quizá convenga realizar una reestructuración del proceso de descentralización o bien centralizar el mismo para obtener mayor eficiencia
- En preescolar los resultados son muy malos pues no cumple con la cobertura universal por lo que no hay duda de que es ineficiente, y es necesario revisar la estructura de la descentralización.

GLOSARIO DE SIGLAS.

ANMEB	Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica
GFDEB	Gasto Federal Descentralizado en Educación Básica
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SNIE	Sistema Nacional de Información Estadística Educativa
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
TNE	Tasa Neta de Escolarización
USED	Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar

REFERENCIAS

- Aghón G., (1993) Descentralización fiscal: marco conceptual, *CEPAL Serie Fiscal. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL/GTZ*. Núm. 44.
- Aghón G.,(1999) descentralización fiscal: tendencias y tareas
- Arnaut A. y Giorguli S. Coordinadores (2009), *Los grandes problemas de México*, v. 7, Colegio de México, México.
- Arnaut A., (1994) La federalización de la educación básica y Normal (1978-1994), *Col. Política y gobierno*, Vol. 1, núm. 2, segundo semestre de 1994.
- Arnaut, A.,(1998) *La federalización educativa en México, 1989 - 1994*, *Biblioteca del Normalismo*, México.
- Cabrera C. y Lozano C., (2008) *descentralización y federalismo fiscal en México*. MPRA, México.
- Cabrero E., (2004) Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas, del caso Mexicano, en Juan Pablo Guerrero, *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, CIDE, México.
- Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (2006) *Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*.
- Carbonell M., (2003) *El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, biblioteca jurídica virtual del instituto de investigaciones de la UNAM.
- Carranza J., (2012) *100 años de la educación en México*, edit. Limusa, México.
- Centro de estudios de finanzas públicas, (2006) Ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios, *serie cuadernos de finanzas públicas 2006*, México.
- CEPAL (2002) Deserción escolar: un obstáculo para el logro de los Objetivos del Milenio., Capítulo III, en *Panorama social de América Latina 2001-2002*.

- Colmenares P. (1995) Descentralización fiscal y potestad tributaria, *problemas del desarrollo revista latinoamericana de economía*, vol. 26, núm. 103.
- Cuadrado et al. (2006) *Política económica objetivos e instrumentos* edit. McGRAW-HIL, España.
- Escalante et al. (2010) *Historia mínima de la educación en México*, El Colegio de México, seminario de educación en México, México.
- Fierro E., Tapía G. y Rojo P., (2009) *Implementación de políticas educativas: México, descentralización educativa en México, un recuento analítico*, OCDE.
- Finot I., (2001) *Descentralización en América Latina: teoría y práctica, serie gestión pública*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile.
- Graves L., (2008) *Del radicalismo a la unidad nacional: una visión de la educación en México contemporáneo (1940-1964)*, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México.
- Hernández T., (2000) Los dilemas de la descentralización fiscal en México 1995- 2000, en *el Economista Mexicano* núm.1, propuestas de reforma tributaria, México.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México, (2010) *¿cuánto gasta el estado en la educación básica y media superior?*, México.
- Kee E. (2004) *descentralización fiscal: teoría de la reforma*, instituto de investigaciones jurídicas UNAM, México.
- Latapí P., *Análisis de un sexenio de educación 1970-1976*, edit. Nueva imagen, México.
- Martínez J., (2009) *La educación elemental en el Porfiriato, en la educación en la historia de México* selección Zoraida V. J., El Colegio de México, México.
- Muñoz N., (2002) descentralización educativa, *Revista de la dirección de estudios de Posgrado*, UNAM, número especial., México.

- Musgrave R. (1991) *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, Edit.McGraw-Hill Interamericana, 5ª Edición.
- Naciones Unidas comisión económica para América Latina y el Caribe (1993) *Descentralización fiscal: marco conceptual, serie política fiscal*. Santiago de Chile.
- Ornelas C., (1995) *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*, CIDE, Nacional financiera, Fondo de cultura económica, México.
- Palma L., (2010) *Diccionario de teoría económica*, edit. Del Economista, España.
Rabell G. (2010.) *Federalismo fiscal en México*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de Estado de Querétaro, UAQ, México.
- Ramírez C., (2011) *Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México*, revista *Economía UNAM*, vol. 8, núm. 22., 15-36, México.
- Robles M., (1998) *Educación y sociedad en la historia de México*, edit. Siglo veintiuno, México.
- Rodríguez C., Meza G., (2011) *federalización educativa en México... ¿y la educación?*, XI Congreso Nacional de Investigación Educativa, México.
- Samuelson P. y Nordhaus W.,(2005) *Economía*, editorial Mc Graw Hill
- SEP Glosario. *Términos utilizados en la Dirección General de Planeación y Programación*, (2008), México.
- Stiglitz J., (2003) *La economía del Sector Público*, edit. Antoni Bosch. España.
- Vázquez Z., (2010) *Renovación y crisis, en seminario de la historia de la educación en México*, El Colegio de México, México.
- Zárate R. (2003) *La eficacia de la legislación educativa nacional a través de la tridimensionalidad del derecho*, Tesis de licenciatura no publicada, Universidad de las Américas Puebla, México.

FUENTES ELECTRÓNICAS (PÁGINAS WEB Y DOCUMENTOS EN LÍNEA)

- *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas 2010*, disponible en <http://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf>, consultado el 2 de abril de 2014.
- Avendaño R., Evaluación del Fondo de aportaciones para la Educación Básica FAEB, *Economía UNAM* vol. 9 núm. 26, disponible en <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/26/04erendi-ra.pdf>, consultado 2 de abril de 2014.
- Dirección General de Planeación, SEP, (1983) *Antecedentes y experiencias de la descentralización educativa*, biblioteca jurídica virtual de instituto de investigaciones de la UNAM. disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx>, consultado 2 de abril de 2014.
- Enlace *Evaluación Nacional del logro académico en centros escolares*, consultado, disponible en <http://www.enlace.sep.gob.mx/ba/aplicacion/>
- Facultad de Economía, Elementos del Sistema Tributario Mexicano - Marco institucional., disponible en <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/BonillaLI/cap2>, consultado el 12 de enero de 2015.
- Guarneros F., (2001) Aprueba el Senado hacer obligatorio el preescolar, *periódico el Universal*, 14 de diciembre de 2001, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/primer/10091.html>, consultado el 22 de mayo de 2015.
- *Informe ejecutivo del Pronab*, disponible en http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/515/2/images/resumen_ejecut.pdf, consultado el 22 de abril de 2014.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México INNE, , disponible en <http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/pisa/que-es-pisa>, consultado el 15 de abril de 2015.
- Mandujano N., (2011) Federalismo y descentralización fiscal en México Dimensión económica, *Instituto de Investigaciones Económicas*, UNAM Revista digital arbitrada Vol. 2, núm. 5, enero-abril, disponible en línea en

<http://rde.iiec.unam.mx/revistas/5/articulos/1/11.php>., consultado el 3 de abril de 2014.

- Martínez M., Ortega A. y Martínez (2011) *La problemática actual de la deserción escolar, un análisis desde lo local*, disponible en www.eumed.net/libros/2011a/906/, consultado el 4 de enero de 2015.
- Melgar Adalid Mario, *Las reformas del artículo tercero constitucional.*, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/127/19.pdf>, consultado el 28 de febrero de 2014.
- Ornelas, C. (2003). *Las bases del federalismo y la descentralización en Educación*. Revista de Investigación Educativa, disponible en <http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html>., consultado el 2 febrero de 2014.
- *Panorama educativo de México* (2007), disponible en http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2007/PanoramaEducativoDeMexico/AT/AT01/2007_AT01_.pdf, consultado el 22 de mayo de 2015.
- *Panorama educativo de México* (2010), disponible en http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2010/PanoramaEducativoDeMexico/AT/AT02/2010_AT02_iA-vinculo.pdf, consultado el 22 de mayo de 2015.
- *Panorama educativo de México 2011* (2011), disponible en http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2011/PanoramaEducativoDeMexico/AT/AT01/2011_AT01_a.pdf., consultado el 22 de mayo de 2015.
- Presupuestos de Egresos de la Federación PEF de los años (2001 a 2012). disponible en <http://www.shcp.gob.mx/egresos/pef/paginas/presupuestodeegresos.aspx>, consultado 5 de enero de 2014.
- *Programa Sectorial de Educación 2007- 2012*, disponible en <http://basica.sep.gob.mx/dgme/pdf/cominterna/ProgramaSectorial2007-2012.pdf>., consultado el día 22 de abril de 2014.
- *Secretaría de Hacienda de Crédito Público* disponible en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx>. consultado 5 de enero de 2014

- Sexto informe de gobierno Vicente Fox 2006, Informes presidenciales Servicio de Investigación y Análisis, 2006., disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf>., consultado el 5 de enero de 2014.
- Sexto Informe de Gobierno, 2012., disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/multimedia/biblioteca-digital/informes-de-gobierno/>., consultado 5 d enero de 2014.
- Sistema Nacional de Información Estadística Educativa: SEP, disponible en www.snied.sep.gob.mx/ consultado el 23 de noviembre de 2014.
- Tercera sección poder ejecutivo secretaria de educación pública, *diario oficial de la federación*, martes 13 de noviembre de 2012, disponible en http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/253/1/images/lineamientos_rname_rodac_2012.pdf, consultado 18 de octubre de 2014.
- Zamora P. (2002), *Legislación educativa parte 4 biblo web unam* legislación educativa, Universidad Ibero Americana A.C. diccionario de la historia de la educación., , disponible en http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_4.3.html., consultado el 10 de febrero de 2014

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2012), Trillas, México.
- Diario Oficial, lunes 30 de diciembre de (2002)
- Diario Oficial, martes 13 de noviembre. Tercera sección (2012)
- Ley de educación (2012)
- Ley Federal de Coordinación Fiscal (2012)