



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO.
CÓMO LOGRAR LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA EN EL USO Y
LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

JORGE ALBERTO SIERRA MORALES

ASESOR: MTRO. GABRIEL GARDUÑO CALDERÓN

Diciembre de 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

El siguiente trabajo de investigación está inspirado por las siguientes personas:

- **Familia Sierra Morales.** Por ser la base de mi carácter y ayudar a edificar día con día el ser humano que soy.
- **Familia Sierra.** Por ser únicos, por confiar en mí y por ser parte de este esfuerzo.
- **México.** Por haber tendido la dicha de haber nacido en un país de libertades; de tremenda historia y cultura y de belleza incomparable.
- **UNAM.** Por ser mi casa por más de 7 años de formación y haber infundado en mí los valores más grandes: lealtad, esmero, respeto y orgullo.
- **Gabriel Garduño Calderón.** Por influir positivamente en mi formación profesional y haber confiado en este proyecto.
- **Juan Torres Lobera.** Por inculcar en mí el esmero y profesionalismo.

Citas

- *"La confianza en sí mismo es el primer secreto del éxito"*
Ralph Waldo Emerson
- *"No hay inversión más rentable que la del conocimiento"*
Benjamin Franklin.
- *"El precio de desentenderse de la política es el ser gobernado por los peores hombres"*
Platón.
- *"La educación es el arma más poderosa que puedes usar para cambiar el mundo"*
Nelson Mandela.
- *"El principal objetivo de la educación es criar personas capaces de hacer cosas nuevas, y no solamente repetir lo que otras generaciones hicieron"*
Jean Piaget.
- *"Todo acto educativo es un acto político"*
Paulo Freire
- *"Si la libertad significa algo, será sobre todo, el derecho a decirle a la gente aquello que no quiere oír"*
George Orwell

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 01 |
| CAPÍTULO PRIMERO. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO | |
| 1.1 Las Instituciones que detentan el poder de la educación pública..... | 04 |
| 1.2 Orígenes y funcionamiento de las principales instituciones de la educación en México..... | 08 |
| 1.2.1 Secretaría de Educación Pública..... | 08 |
| 1.2.2 Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación..... | 10 |
| 1.3 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica..... | 11 |
| 1.4 Marco legal y normativo para el financiamiento de la educación básica..... | 14 |
| 1.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... | 14 |
| 1.4.2 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria..... | 15 |
| 1.4.3 Ley de Coordinación Fiscal..... | 16 |
| 1.4.4 Ley General de Educación..... | 17 |
| 1.4.5 Ley Orgánica de la Secretaría de Educación Básica..... | 19 |
| 1.4.6 Lineamientos para el Ejercicio y Control del Gasto de la Secretaría de Educación Pública..... | 20 |
| 1.5 La educación pública en México respecto al mínimo educativo..... | 21 |
| 1.5.1 Factores que intervienen en la distribución de recursos educativos..... | 21 |
| 1.5.2 Enfoques presupuestales..... | 24 |
| CAPITULO SEGUNDO. EL PROCESO DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS | |
| 2.1 Macroeconomía y Presupuesto por Programas..... | 28 |
| 2.1.1 Macroeconomía en el contexto mexicano..... | 31 |
| 2.1.1.1 Educación y crecimiento económico..... | 33 |
| 2.1.1.2 Política educativa y apertura social..... | 38 |
| 2.1.2 Presupuesto por Programas de Educación Básica..... | 41 |
| 2.2 Financiamiento y control presupuestal de las instituciones educativas..... | 47 |
| 2.2.1 Financiamiento de la educación en América Latina..... | 52 |
| 2.2.2 Financiamiento educativo en México..... | 57 |

| | | |
|--|--|------------|
| 2.2.2.1 | Expansión educativa..... | 58 |
| 2.2.2.2 | Conformación actual del sistema de financiamiento educativo..... | 61 |
| | | |
| CAPITULO TERCERO. DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA, MODELOS DE FINANCIAMIENTO Y COSTOS DE LA ENSEÑANZA EN MÉXICO | | |
| 3.1 | Descentralización de la educación básica en América Latina. Un análisis comparativo..... | 63 |
| 3.1.1 | Descentralización de la educación en Brasil..... | 64 |
| 3.1.2 | Descentralización de la educación en Chile..... | 67 |
| 3.1.3 | Descentralización de la educación en México..... | 70 |
| | | |
| 3.2 | Métodos e instrumentos reguladores del gasto público en educación básica..... | 73 |
| 3.2.1 | Modelos que hacen posible el financiamiento de la educación..... | 79 |
| 3.2.2 | Metodología para la asignación de recursos..... | 87 |
| | | |
| 3.3 | Gasto en educación del gobierno mexicano..... | 92 |
| 3.3.1 | Ramo 33: FAETA, FAM y FAEB..... | 96 |
| | | |
| | CONCLUSIONES..... | 103 |
| | | |
| | PROPUESTA PARA EFICIENTAR EL USO Y LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS A LA EDUCACIÓN BÁSICA..... | 107 |
| | | |
| | BIBLIOGRAFÍA HEMEROGRÁFICA..... | 114 |
| | | |
| | BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA..... | 117 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|--|-----------|
| Cuadro 1.1. Enfoques presupuestales..... | 24 |
| Cuadro 1.2. Enfoques presupuestales..... | 25 |
| Cuadro 1.3. Presupuesto para la educación..... | 26 |
| Cuadro 2.1. Ingresos semestrales por hogar según el nivel de educación del jefe del hogar..... | 33 |
| Cuadro 3.1. Muestra la retribución económica de la educación básica..... | 34 |
| Cuadro 4.1. Salario mensual promedio por nivel educativo..... | 35 |
| Cuadro 5.1. Evolución de la Matrícula en educación primaria, 1940-1980..... | 38 |
| Cuadro 6.1. Financiamiento del BM destinado a la educación, por regiones..... | 40 |
| Cuadro 7.1. Esquema de la integración de la planificación con el presupuesto fiscal..... | 43 |
| Cuadro 8.1. Direcciones de la Subsecretaría de Educación Básica..... | 44 |
| Cuadro 8.2. Programas de la Dirección General de Desarrollo Curricular..... | 45 |
| Cuadro 9.1. Principales Instituciones de financiamiento educativo en América Latina..... | 56 |
| Cuadro 10.1. Matrícula, profesores y escuelas. 1950-2010..... | 59 |
| Cuadro 11.1 Diagrama del decremento en la matrícula de educación básica en los años ochenta..... | 60 |
| Cuadro 12.1 Presupuesto federal para educación aprobado (2015)..... | 62 |
| Cuadro 13.1. Proceso legislativo del PEF..... | 74 |
| Cuadro 14.1. Presupuesto público federal en México, para la Función Educación por ramos y destino del gasto, 2014-2015, (variación real)..... | 76 |
| Cuadro 15.1. Clasificaciones presupuestarias de la NEP..... | 78 |
| Cuadro 16.1. Consideraciones para el financiamiento educativo, a través del FAM..... | 79 |
| Cuadro 16.2. Fórmula para la distribución federalizada de recursos para la educación..... | 80 |
| Cuadro 17.1. Subsidio total a la demanda..... | 82 |

| | |
|---|------------|
| Cuadro 18.1. Aproximación a los costos de universalizar la alfabetización en Iberoamérica antes del 2015..... | 84 |
| Cuadro 19.1. Perspectivas financieras del Plan Iberoamericano de Alfabetización..... | 86 |
| Cuadro 20.1. Gasto Nacional en Educación según sus fuentes de financiamiento 1994-2010, (millones de pesos a precios de 2003)..... | 93 |
| Cuadro 21.1. Distribución del FAETA en las entidades federativas, según el PEF de 2008 (pesos)..... | 98 |
| Cuadro 21.2. Distribución del FAM en las entidades federativas, según el PEF de 2008 (pesos)..... | 99 |
| Cuadro 22.1. Fórmula para la distribución de recursos del FAM..... | 100 |
| Cuadro 21.3. Distribución del FAEB en las entidades federativas, según el PEF de 2008 (pesos)..... | 101 |
| Cuadro 23.1. Aportaciones totales del FAEB, 1998 - 2008..... | 102 |
| Cuadro 24.1. Composición del Gasto Nacional en Educación como porcentaje del PIB, (2003)..... | 104 |
| Cuadro 25.1. Proceso y cronología para la generación del Presupuesto de Egresos de la federación..... | 106 |
| Cuadro 26.1. Consideraciones para la asignación de recursos para infraestructura en educación básica..... | 110 |

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta tesis es entender y explicar el proceso político, administrativo y macroeconómico que hace posible el financiamiento a la educación básica en México, con la finalidad de encontrar mecanismos para generar mayor productividad y competitividad en los Estados; proponiendo modelos, medidas y controles para una mejor funcionalidad en el uso y distribución de los recursos financieros en el sector educativo.

La complejidad del sistema educativo mexicano se encuentra implícita en cada uno de los procesos que generan su existencia.

El financiamiento de la educación es un tema amplio, pues hablamos de la educación pública y ésta, a nivel básico y según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá otorgarse de manera gratuita a cualquier ciudadano nacido en nuestro país. Por tanto, la educación pública en países con una matrícula de estudiantes como México, resulta ser un gran reto para las instituciones encargadas de este sector. Un reto indudablemente financiero, en su efecto.

Los costos de la educación básica en México son muy altos debido a la extensa matrícula y a la obligación que por ley tiene el Estado para brindarla de manera gratuita. Es preciso reconocer el esfuerzo que desde 1921, con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y la capacidad de un hombre como José Vasconcelos, se fue impulsando el desarrollo de la educación a través de inversiones para alcanzar la cobertura deseada. Pero fue hasta la década de los 90 que se realizaron verdaderos cambios para capitalizar los adelantos que, desde décadas anteriores, se forjaron a través de la descentralización educativa.

Los cambios logrados a partir de iniciativas para mejorar la educación básica fueron transformando las políticas educativas de parte del Gobierno Federal. En México, la SEP, se replanteó algunos objetivos, pues ya no necesitaba primordialmente satisfacer las necesidades de infraestructura o de cobertura para la extensa matrícula, si no que, necesitaba de mecanismos de administración y de gestión capaces de dar un buen rumbo a los recursos destinados a la educación, atendiendo primordialmente la calidad. En 1992 fue creado el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, (ANMEB). En él, se establecieron importantes compromisos y tendencias para la política educativa nacional. Un año más tarde, en 1993, se creó la Ley General de Educación, generando una reorganización en el sistema educativo nacional. Con las reformas al artículo tercero constitucional, entre algunos otros apartados de leyes relacionadas con la educación, el financiamiento educativo adquirió mayor peso en el ámbito legal: leyes, reglamentos, artículos, programas, acuerdos, fondos, etc., que fundamentaban las acciones de los actores en el plano educativo.

Estos elementos dieron como resultado la culminación del proceso de descentralización en el país, aligerando la fuerte carga administrativa del Gobierno Federal; los Estados y Municipios tendrían la obligación legal de controlar, organizar y distribuir eficientemente los recursos con los que habían sido fortalecidos. Sin embargo, estos cambios no significaron necesariamente una mejor distribución de los recursos que hiciera más eficiente el financiamiento y mejorara gradualmente la calidad de la educación en México.

La SEP, como la secretaría encargada del Gobierno Federal, seguía otorgando recursos directamente a los Estados. Existía una asimetría en las erogaciones que una entidad tenía frente a otra, generando el descontento de los Estados más responsables y comprometidos con la educación. Podemos resumir que el financiamiento otorgado en los Estados, desde 1990 hasta la fecha, no ha sido utilizado como un instrumento de planificación educativa, si no como un ensanchamiento de responsabilidades y acuerdos que no exigen la rendición de cuentas en las erogaciones, haciendo un nudo en el flujo de recursos destinados a la educación.

El caso mexicano no es un caso aislado, en varios países de América Latina ocurrió lo mismo. El efecto que provocó la globalización en los países de Centro y Sudamérica fue motivo de cambios estructurales dentro de las instituciones gubernamentales, influyendo directamente en el sector educativo. Argentina, Brasil y Chile son países donde se procuró un cambio progresista en la forma de administrar la educación, y serán motivo de nuestro estudio, especialmente el caso chileno, pues se trató de privatizar la educación con métodos macroeconómicos reales, impulsando fuertemente la federalización.

Los modelos que actualmente son utilizados para financiar la educación básica en México son relativamente nuevos. Muchas de las políticas de financiamiento tienen diez años o menos de implementación, por lo que existen algunos vacíos que limitan la eficiencia y la eficacia en el uso y distribución de los recursos.

Por lo anterior nuestra investigación plantea una serie de propuestas para una mejor distribución de los recursos educativos, mayor productividad e inherencia de las políticas educativas a nivel nacional, mayor eficiencia y eficacia en el uso del presupuesto asignado y por lo tanto mayor competitividad de los mexicanos; ya que, la educación es la base necesaria para un equilibrio social que refleje el progreso y la estabilidad de una Nación.

A lo largo de los siguientes tres capítulos, así como en la propuesta para eficientar el uso y la distribución de los recursos públicos destinados a la educación básica, se atenderán de forma sistemática los siguientes elementos:

1. Analizar el proceso de creación y desarrollo de las instituciones públicas que detentan el poder de la educación básica en México, la normatividad por la que son gobernadas dichas instituciones y los factores que intervienen en el uso y la distribución de los recursos públicos a la educación.

2. Entender el proceso presupuestal para la asignación de recursos a la educación básica, su normatividad y reglas del juego; así como también el análisis de la intervención de la política y la macroeconomía en dicho proceso.
3. Comparar la descentralización educativa en México con países pioneros en Latinoamérica como el caso de Brasil y Chile.
4. Determinar el costo de la educación básica en México.
5. Describir los distintos modelos de financiamiento educativo en México.
6. Por último, uno de los objetivos de esta investigación es proponer un modelo alternativo de distribución de recursos catalogados para la educación básica que pueda ser capaz de mejorar las capacidades de competencia y cooperación entre los Estados de la República Mexicana.

CAPITULO I. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

1.1 Las instituciones que detentan el poder de la educación pública

En la administración pública existen muchas y muy diversas instituciones que nacen con el objetivo de detentar algún poder político de la sociedad. Su naturaleza organizativa le da el control necesario para dirigir las actividades que a la misma le competen; generando un poder de decisión. Esto es lo que conocemos como modelo burocrático. En este modelo las instituciones son fuertes, rígidas, inflexibles, con excesivos trámites y papeleos, procedimientos de acción concretos y una marcada jerarquización.¹

Este modelo surge como una necesidad de organizar y dirigir, (administrar), estrictamente las actividades de las industrias. Muy pronto todos los tipos de administración humana tomaron este modelo; instituciones como la iglesia, el ejército y las escuelas, se rigieron con base a esta normatividad.

La escuela se entiende en primera instancia como la institución educativa que se dedica a la impartición de algún conocimiento en forma metodológica.² Desde luego, se creó para llevar a cabo la formación académica de sus alumnos, la profesionalización del profesorado³, la aplicación de modelos y métodos de enseñanza destinados a elevar la calidad educativa, etc. Pero nos centraremos en su principio básico, ya que podemos explicar cómo se ha venido tergiversando este concepto producto de las numerosas fallas y debilidades del modelo burocrático.

Sin duda la escuela se maneja a través del modelo burocrático, pero ¿Qué relación tiene el concepto de impartición de conocimientos con la administración de la educación?

La educación por sí sola debe basar el cumplimiento de sus objetivos en la medición del aprendizaje de los conocimientos impartidos.

Es un punto de discusión importante debido a que no es sencillo separar los conceptos de educación y administración de la educación.

La administración educativa, debe basar sus objetivos y cursos de acción en la buena organización de la escuela. Podemos afirmar que la administración educativa, es una institución que detenta el poder político llamado educación.

En tanto comprendemos que la administración educativa, al igual que la escuela, adopta el modelo burocrático para dirigirse, surge otra cuestión:

1. Guerrero Orozco, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdéz, 1992, pp. 62-63

2. Coombs, Philip H. (Philip Hall), *La crisis mundial de la educación*, 4ª ed, Barcelona, Península, 1978, pp. 13-27

3. Pérez Segovia, José, *Investigación educativa y formación del profesorado*, España, Escuela Española, s.a., pp. 117-124

¿Cómo influye el modelo de administración en una institución que controla otra institución? Antes de aproximarnos a una respuesta hablaremos brevemente de los orígenes de la administración educativa.

La necesidad de explicar las diferentes dimensiones y los ejes fundamentales desde donde se puede reconocer la calidad de un sistema educativo, o de una institución escolar, más que ser un problema teórico es parte de un ineludible compromiso profesional de poner a disposición de los tomadores de decisiones, herramientas para facilitarles la tarea. El tomador de decisiones se enfrenta ante un problema de carácter administrativo cuando intenta mejorar la calidad de la educación⁴. Así nace la administración educativa, que es un elemento fundamental para el desempeño eficiente de las instituciones educativas.

Desde esta perspectiva daremos como definición que la administración educativa es una rama de la administración que nace a partir de la necesidad de reconocer la calidad de un sistema educativo, de tal modo que se pueda analizar, evaluar y modificar en su caso la calidad del sistema.

Estos pasos no son más que técnicas puramente administrativas utilizadas para el cumplimiento de objetivos delimitados con anticipación.

Si reconocemos que uno de los objetivos primordiales en la planeación de la administración educativa es el de mejorar la calidad de la misma, con el fin de avanzar en el desempeño de sus alumnos y profesorado, organizar y dirigir con buen rumbo a la institución; podemos concluir que la administración educativa está enfocada al bien común de la sociedad. Puesto que la educación tiene un impacto directo en el bienestar a corto, mediano y largo plazo en la sociedad.

Hemos retomado la idea de la burocracia y su inserción en el ámbito gubernamental, entendiendo al Estado como una organización que detenta el poder político.

En México el modelo utilizado en el Gobierno desde el segundo cuarto del siglo XX es el burocrático. Este modelo como ya lo explicamos brindaba la capacidad de organizar y dirigir a las industrias, en este caso al Gobierno Mexicano.

Al concluir la Segunda Guerra Mundial los países involucrados en la guerra, tomaron dos caminos en cuanto a la organización, o nueva organización de su gobierno. Por una parte los países europeos, el caso concreto de Alemania, incursionaron y apostaron por la innovación tecnológica, la evolución de las ciencias naturales y la creación de un Estado-Nación que fuese capaz de devolver a la sociedad la tranquilidad que se tenía en la pre-guerra.

El instrumento de gobierno utilizado por estos países fue la hechura de políticas públicas; políticas que buscaban la renovación de una sociedad moralmente desgastada, pero con un potencial propositivo y de acción muy singular.

⁴. M. Sachs, Benjamin, *Administración y organización educacional. Un enfoque conductista*, trad., Marcelo Pérez Rivas, Buenos Aires, El Ateneo, 1996, pp. 5-27

Esto sin lugar a dudas se ve hasta nuestros días, en lo que hoy es el reflejo de sociedades ordenadas, limpias, responsables y participativas, características de algunos países del “Viejo Continente”.

El otro camino de administración gubernamental lo podemos apreciar en los Estados Unidos de América. El país vencedor en la guerra aprendió la lección, y dedicó los 20 años posteriores a la creación de un modelo institucional que pudiese ser capaz de renovarse a sí mismo, no tuviese el problema de ensanchamiento y se adaptara rápidamente a los constantes cambios de la situación interna y externa. Se creó el modelo gerencial o Gerencia Pública.

El nuevo modelo se originó en los Estados Unidos a partir de los años 60 en respuesta al problema de la crisis del modelo burocrático. El desarrollo de la burocracia dejó de tener resultados debido a los constantes cambios en el contexto internacional. La época posguerra trajo consigo acuerdos entre los países involucrados, lo que originó un constante intercambio de actividades comerciales y de desarrollo de políticas entre países de todo el mundo. El modelo burocrático no tenía capacidad de cambio en el mundo que evolucionaba a pasos agigantados.

En Estados Unidos la gerencia pública nace con el concepto de *public management*, y representa un nuevo enfoque de administración pública. Se dirige a través de mecanismos y técnicas actualizadas al medio en que se desarrolle la administración⁵.

El modelo gerencial da una respuesta concreta a la crisis del modelo burocrático, ya que en la gerencia pública los métodos, procedimientos y planes son flexibles, los programas tienden a ser innovadores; se deja a un lado el excesivo formalismo, y el abuso de trámites y papeleo. Tiene como principios la calidad, la eficacia y eficiencia de los recursos financieros, materiales, humanos y técnicos e introduce un nuevo concepto en la administración pública: servicio al cliente⁶. En México no se ha podido implementar este modelo, pues implica riesgos de legitimidad del proceso administrativo público. Existen propuestas para cambiar el paradigma Burocrático actual por el modelo de Gerencia Pública, pero resulta casi imposible cambiar los modelos administrativos dentro del sector público sin afectar algunas estructuras ideológicas e intereses tan arraigados en la burocracia mexicana.

En América Latina y en diferentes partes de Europa el concepto de *public management* llega hasta los años 90 con el nombre de gerencia pública⁷. Es en esta década donde toma fuerza la gerencia pública a nivel mundial.

⁵. Rivera Lugo, Fidel Roberto, *Gerencia Cataláctica: Anatomía de la Nueva Gerencia Pública*, México, Porrúa, 2007. pp. 25-28

⁶. Sabemos que la palabra “cliente” es utilizada en el ámbito privado, en las empresas cuya finalidad es el lucro. A diferencia de la administración pública donde el fin último es el beneficio social.

⁷. Se tenía en esos años una disparidad de opiniones acerca de la traducción del término *management*. Gestión o gerencia eran la discusión. En América Latina se tomó como definición “gerencia”, puesto que el concepto “gestión” se usó para denominar a la acción gerencial.

Respondiendo a la pregunta planteada con anterioridad, podemos mencionar que el modelo de administración burocrática de las instituciones públicas controla directamente el mismo modelo burocrático de la educación misma. Si ya hemos explicado el porqué de la crisis del modelo burocrático se torna un tanto absurda la idea de pensar en la educación como un modelo burocrático en su administración. Intentamos con nuestra investigación introducir, (de manera teórica), nuevos métodos administrativos que contribuyan al mejoramiento del nivel y la calidad educativa de nuestro país. Estos métodos no son más que los implantados por la nueva gerencia pública; conceptos como eficacia, eficiencia, servicio al cliente, rendición de cuentas, calidad, optimización de los recursos, entre otros, se relacionan directamente con el modelo administrativo de la nueva gerencia pública. Estos conceptos nos ayudarán a concebir el problema del financiamiento de la educación pública, ya que analizando el presupuesto otorgado para la educación y comparando los resultados obtenidos por la educación básica en cuanto a nivel y calidad, podemos tejer una red de posibles métodos y acciones para la administración educativa que logre su esperada eficacia y eficiencia de acuerdo con el presupuesto otorgado a este sector.

Por último daremos una definición de financiamiento para poder acercarnos de lleno al tema central de la investigación.

A fines del siglo XIX y principios del XX se empezaron a presentar normas que regulaban los ingresos y gastos de estas organizaciones políticas; las cuales se han ido desarrollando a fin de contar con mecanismos que regulen de mejor manera el financiamiento.

Se entiende por financiamiento a cualquier instrumento, (principalmente económico), que reciben las instituciones del Estado para solventar los gastos erogados en su ejercicio administrativo.⁸ Esto es, el financiamiento es el dinero recaudado por las instituciones públicas para sustentar sus gastos en las actividades organizacionales permanentes de éstas.

La idea de promover una ley de educación básica obligatoria para todos los mexicanos nació con los diferentes proyectos legislativos que después de la declaración de Independencia de México en 1810 trataron de dar cuerpo al nuevo Estado mexicano.⁹

⁸. Díaz Santana, Héctor, *Financiamiento de partidos políticos*, en Bokser Liwerant, Judit, et. al. (coop.), *Léxico de la Política*, México, FLACSO, CONACYT, Fundación Heinrich Böll y FCE, 2000, p. 257. Es importante hacer la aclaración de que la definición propiamente del libro citado fue modificada con fines de nuestra investigación.

⁹. Presidencia de la República. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Ovalle Fernández, Ignacio (coord.), *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. 2 Educación.*, 4ta edición, México D.F., Siglo Veintiuno, 1989, p. 15

1.2 Orígenes y funcionamiento de las principales instituciones de la educación en México

1.2.1 Secretaría de Educación Pública

En 1823 se propuso la obligatoriedad de la educación a partir de los 7 años pero había muchos conflictos políticos que atrasaban la propuesta. Fue hasta 1875 que la educación primaria a los 6 años se hizo obligatoria en casi todos los Estados de la República. Pero un año más tarde, y durante todo el porfiriato no se hizo efectiva esta ley.

Para 1910 era notorio el alto número de analfabetas en México, principalmente en las zonas rurales.

La Revolución Mexicana se caracterizó fundamentalmente por el decidido esfuerzo de un pueblo por lograr, de manera violenta, el cambio radical en las estructuras económicas, políticas y sociales, con el fin de obtener mejores condiciones de vida.

Si la revolución mexicana buscaba la justicia social, era lógico pensar que la educación debía poseer esta característica y contribuyera a formar a las futuras generaciones dentro de una filosofía evolucionista; por consiguiente, el contenido educativo y su organización coincidieron con los propósitos de la revolución.¹⁰

Con la creación de la Constitución Política en 1917 se vislumbraba el inicio de una verdadera educación pública, laica y gratuita en el México postrevolucionario.¹¹

Durante todo el siglo XX, en México, como en la mayoría de los países de América Latina la educación fue importante elemento de pugna política entre liberales y conservadores. El conflicto por la educación se materializó en numerosos hechos políticos y en diversas reformas constitucionales, finalmente con Juárez, y más tarde con la corriente positivista, fueron las concepciones liberales y laicas las que se impusieron, aún cuando la iglesia conservó una importante participación en la función docente.

Surgieron pues, una serie de acontecimientos políticos, económicos y sociales que, en medio de una crisis mundial atenuante, y una fallida relación con Estados Unidos, se abrió una gama de conflictos dentro del Estado mexicano que provocaron nuevas reformas y una consolidación del mismo.

Luego entonces, urgía una independencia económica, por lo que Álvaro Obregón el 28 de diciembre de 1920 firma una ley que se conoce como Ley de Ejidos; que después se convertiría, en 1922, en el Reglamento Agrario. Estas reformas, entre otros movimientos sociales importantes, dieron la pauta para que en un ambiente de cambios e intenciones de

¹⁰. cfr., Solana, Fernando., Bolaños Martínez, Raúl., et. al., (coord.), *Historia de la educación pública en México*, 2da edición, México D.F., FCE-SEP, 1997

¹¹. cfr., Marsiske, Renate, *La educación básica y los gobiernos postrevolucionarios en México, 1920-1928.*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios Sobre la Universidad, 1988

igualdad social se decretara el 25 de julio de 1921 la creación de la Secretaría de Educación Pública.¹²

Desde antes de que se creara la Secretaría de Educación Pública, ya se había iniciado un poderoso movimiento de educación popular desde la Universidad Nacional; encabezando la rectoría, José Vasconcelos Calderón, quien fue uno de los más firmes partidarios de dar a la educación carácter federal y a la postre, nombrado titular de la nueva Secretaría de Educación.

Las ideas de Vasconcelos eran ambiciosas. Dio a la Secretaría de Educación una estructura departamental. Se crearon tres departamentos: el Escolar, el de Bibliotecas, y el de Bellas Artes. Poco después se crearon otros departamentos más especializados como el de Educación Indígena y uno que comprendía las campañas de alfabetización.

Vasconcelos asumió las tareas educativas desde la perspectiva de la vinculación de la escuela con la realidad social. Fue el único intelectual en quien un régimen revolucionario tuvo confianza y a quien se le dio autoridad y medios para trabajar. Era un hombre culto y con inquietudes intelectuales que permeaba de confianza y buena voluntad a las personas que los escuchaban hablar. En un discurso memorable afirmó:

“Al decir educación me refiero a una enseñanza directa de parte de los que saben algo, a favor de los que nada saben; me refiero a una enseñanza que sirva para aumentar la capacidad productiva de cada mano que trabaja, de cada cerebro que piensa (...) Trabajo útil, trabajo productivo, acción noble y pensamiento alto, he allí nuestro propósito (...) La cultura es fruta natural del desarrollo económico (...)”¹³.

En sus inicios la actividad de la Secretaría de Educación Pública se caracterizó por su amplitud e intensidad: organización de cursos, apertura de escuelas, edición de libros y fundación de bibliotecas; medidas éstas que en su conjunto, fortalecieron un proyecto educativo nacionalista que recuperaba también las mejores tradiciones de la cultura universal.

El número de escuelas, maestros y alumnos creció considerablemente. El número de maestros de educación primaria en 1919 era de 9,560; para 1921 creció a 25,312 maestros; se registró un aumento del 164.7 por ciento.

¹². Cárdenas Noriega, Joaquín., *José Vasconcelos, 1882-1982: Educador, político y profeta.*, México, Oceano, 1982, pp. 38-97

¹³. Este extracto del discurso de Vasconcelos fue extraído de la página Web de la Secretaría de Educación Pública: <http://www.secretariadeeducacionpublica.com.mx/nuestrahistoria>; consultado en octubre de 2009

El Consejo Técnico del Departamento Escolar del Distrito Federal, integrado por los inspectores de zona, formuló un importante documento para reformar la enseñanza, en conformidad al principio didáctico encaminado a promover la educación de los niños por medio de la actividad. Este documento tuvo validez oficial el 20 de diciembre de 1923, y llevó el nombre de “Bases para la Organización de la Escuela Primaria, Conforme al Principio de la Acción”¹⁴. Estas bases transformaron los viejos programas, que eran interminables listas de temas concatenados lógicamente. En 1924 se pusieron en marcha dichas bases.

En la política educativa oficial se propuso la ampliación de la infraestructura y extensión de la educación, así como la elevación no sólo de la calidad, sino de la especialización.

A pesar de los avances logrados en el impulso inicial de la secretaría, en 1924 volvieron a suscitarse conflictos políticos internos y externos; provocando el debilitamiento de los proyectos vasconcelistas.

La SEP entró en su etapa de formación, aunada a su consolidación en medio de contrastes; cambios políticos, conflictos sociales y adversidades económicas. Un ambiente hostil para la unidad nacional por la educación.

Sin embargo es prudente destacar que a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública nace, por lo menos a nivel nacional y de forma organizada, la administración educativa, tomando en cuenta que ésta institución se formó producto de la necesidad de tener una buena administración de la educación, que en esos tiempos no existía.

1.2.2 Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

La organización de los trabajadores de la educación surge en las primeras décadas del siglo XX, paralelo al desarrollo del capitalismo, al surgimiento de las primeras organizaciones de obreros asalariados y a la Secretaría de Educación Pública.

En forma local, Lombardo Toledano organiza la liga de profesores del Distrito Federal. Posteriormente, en la República Mexicana surgen agrupaciones de profesores dispersos y localistas, así como también federaciones y confederaciones. A decir verdad, estos diversos sindicatos nacionales de maestros, que se crearon en la década de 1920, eran apenas organizaciones esquemáticas que tenían pocos miembros fuera de la capital.¹⁵

En sus orígenes el sindicalismo magisterial fue más libre y autónomo, ya que correspondió a formas organizativas surgidas de las propias luchas libradas por los trabajadores,

¹⁴. Cárdenas Noriega, Joaquín, Op. Cit., (nota 12), p. 134-135

¹⁵. Gil González, Mario Alberto., *La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (1929-1989)*., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Edo. de Mex. 1993, pp.46-50

constituyéndose en un sindicato nacional en 1938 con el nombre de Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM).

Posteriormente Ávila Camacho buscó la creación de un congreso para la unificación magisterial, con el objeto de aglutinar a los grupos y corrientes magisteriales divergentes y sobretodo establecer un sindicalismo de control sobre el conjunto magisterial, para que éstos se adhirieran al proyecto educativo y gubernamental del régimen. Dicho congreso se inauguró el 24 de diciembre de 1943 y a pesar de las fricciones entre grupos de tendencias encontradas, logró avanzar la unificación con la aprobación de los estatutos, terminando el congreso el 30 de diciembre de 1943, con una nueva y definitiva organización magisterial a nivel nacional, denominada Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); su domicilio: la ciudad de México; su lema: “por una educación al servicio del pueblo.”¹⁶

La dependencia respecto al régimen, la ideología de la revolución mexicana y el colaboracionismo, pasaron a formar parte de su declaración de principios.

El sindicalismo que predominaba en el SNTE se caracterizó por ser conciliatorio con el Estado, el cual promovió su misma creación y se enmarcó con los objetivos del proyecto histórico y económico de los gobiernos postrevolucionarios.¹⁷

El financiamiento a la educación básica ha estado marcado e influenciado desde entonces por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el cuál ejerce una fuerte presión al gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública por mejorar y fortalecer el presupuesto educativo, defendiendo los derechos laborales de los trabajadores de la educación. Sin embargo, esto se ha tergiversado a tal grado que hoy en día el SNTE es un centro de poder político y económico muy fuerte, desde donde los dirigintes se ven beneficiados gracias a los acuerdos que se realizan sin el conocimiento del resto de los trabajadores.

1.3 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

A partir de 1921, con la creación de la SEP comienza a discutirse respecto a quien, o quienes, deberían de cubrir los gastos educativos de los sistemas estatales, propiamente el tema de financiamiento a la educación.

Es necesario enfatizar que el término de federalización de la educación ha recibido dos connotaciones diferentes a lo largo de la historia. En un principio se utilizó para denotar la facultad de la federación de llevar la educación a todo el país; después se utilizó para hacer

¹⁶. Movimiento Revolucionario del Magisterio, *Los estatutos del SNTE y la lucha de los trabajadores de la educación*, México, NRM, núm. 12, 1981, p. 3

¹⁷. Peláez, Gerardo, *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1984, p. 33

referencia a la transferencia de los servicios educativos a las entidades federativas.¹⁸

En el artículo 21 del decreto de ley que crea a la SEP se hace explícito que la educación pública del Distrito Federal y de los estados de Baja California y Quintana Roo estaría a cargo del Tesoro Federal.¹⁹ La educación pública en los demás estados se sostendría con los fondos que cada uno de ellos destinase a la educación. El gobierno federal también aportaría fondos cada año, ya sea para los planteles federales o para el financiamiento de las instituciones locales. Sin embargo no existía un compromiso formal por parte del gobierno federal para ayudar a los estados para el sostenimiento de sus sistemas educativos. Cada año se tendrían que realizar negociaciones bilaterales entre el Gobierno Federal y los gobernadores de los diferentes estados para que estos últimos pudiesen contar con recursos para sufragar parte de los gastos de sus sistemas educativos.

En 1934 se hicieron reformas constitucionales a los artículos 3, 73 y 123, en sus fracciones concernientes a la educación generando que para el 3 de febrero de 1940 se creara la Ley Orgánica de Educación (LOE). Con esta ley se le da categoría de servicio público a toda la educación impartida por el Estado. Más adelante hablaremos con profundidad sobre ésta y otras leyes que abordan el tema de financiamiento a la educación.

En 1973 la Ley Orgánica de Educación es sustituida por la Ley Federal de Educación (LFE), ésta ley flexibilizó el sistema educativo, generando la preocupación, por parte del Estado, en mejorar la calidad educativa. Aunque al mismo tiempo generó cierto retroceso en cuanto a financiamiento, debido a que se pensaba ya en la desconcentración de los servicios educativos.

Con la LFE se genera un desequilibrio en las finanzas de algunos Estados, ya que ésta, en sus artículos 25 y 28, marca que la Federación aportará recursos económicos sólo al sistema educativo federal y que los Estados deberían cubrir los gastos que generen sus propios sistemas educativos. Estas disposiciones afectaron el financiamiento de las entidades que contaban con sistemas educativos locales y favorecían aquellas donde no existían tales sistemas.

A mediados de la década de los setenta, con el fin de mejorar la eficiencia y calidad de la educación básica, el gobierno federal anunció públicamente sus deseos de descentralizar el sistema educativo nacional. De ahí se establecieron en 1974 las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar.

¹⁸. cfr., Latapí, P. y Ulloa, M., Inconsistencias de las formulas de distribución de los recursos federales para la educación y propuestas alternativas, en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coord.), Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión., México, Miguel Angel Porrua, 2000

¹⁹. Decreto de ley que crea a la Secretaría de Educación Pública Federal. DOF, 29 de septiembre de 1921.

El 8 de agosto de 1983 es publicado un decreto donde se establece un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada entidad federativa, nuevamente con el argumento de mejorar la calidad educativa. Para el 20 de marzo del siguiente año se dieron a conocer los lineamientos a los que debió sujetarse la descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal.

Como resultado de todos los acuerdos para descentralizar el sistema educativo nace el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, así como los Convenios para la Modernización de la Educación Básica. Antes de la firma de estos acuerdos existían dos sistemas educativos, uno administrado y operado por la SEP y otro administrado por la propia entidad federativa. Sin embargo, en 1992 existían grandes diferencias en cuanto al desarrollo de los sistemas estatales. Un ejemplo de ello es que en los Estados de Aguascalientes, Hidalgo y el Distrito Federal no se contaba con un sistema educativo estatal, y en el Estado de México más de la mitad de los docentes pertenecía al sistema educativo del Estado. A partir de la firma del ANMEB se fusionan ambos sistemas, quedando a cargo de las entidades los servicios educativos que antes estaban al mando de la SEP. Esta última en el acuerdo asume el papel rector y normativo del sistema educativo nacional.²⁰

Además de la responsabilidad de los servicios educativos, los Estados recibieron cerca de 100 mil edificios escolares e inmuebles para la administración, 22 millones de bienes muebles en equipo y materiales, cerca de 513 mil plazas de maestros, 115 mil puestos administrativos y más de 14 millones de estudiantes. En materia de financiamiento se retoman los principios originalmente establecidos en el decreto que creó a la SEP, la federación absorbería los gastos implícitos del traspaso; en los ejercicios fiscales subsecuentes existiría concurrencia para cubrir los costos de los servicios educativos. Este punto del ANMEB se hace explícito en la Ley General de Educación (LGE), al establecerse que tanto la Federación como cada Entidad Federativa concurrirán al financiamiento de la educación pública y se pacta en la ley que ambas partes procurarían fortalecer las fuentes de financiamiento y destinar recursos crecientes, en términos reales, al gasto educativo.

Así encontramos tres puntos básicos para el entendimiento del ANMEB:

- 1.- El Gobierno Federal sería el actor que establece, con exclusividad, los programas educativos y los libros de texto, mientras que los Estados tendrían el papel de operar estas decisiones.
- 2.- La atribución al SNTE como titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores.

²⁰ cfr., Ornelas, C., *The politics of the Educational Decentralization in México.*, Journal of Educational Administration, vol. 38, núm. 2, Cita del documento: *Financiamiento de la educación básica* por José Luis Aguilar y Maya.

3.-El establecimiento de nuevas formas de participación social, a través de los Consejos, creando una estructura escuela-alumno-padres de familia, que se extienda a la comunidad municipal primero, a la entidad federativa después y por último, al conjunto de la Federación.

Sin duda existen muchos más organismos de distinta índole que intervienen en la generación, distribución, financiamiento, control, y desarrollo de la educación, pero los mencionados en este apartado resultan ser de los más influyentes en el tema de financiamiento.

1.4 Marco legal y normativo para el financiamiento de la educación básica

1.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Nuestra Constitución textualmente nos dice en su Artículo Tercero que todo individuo tiene derecho a la educación²¹, y el gobierno federal, así como el de las entidades federativas y del Distrito Federal, tienen la obligación de otorgar educación básica a toda la población.

Además expresa que la educación se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa, cosa que preocupó y fue causante de conflictos y abusos, hace no mucho tiempo.

Para los constitucionalistas la Ley es una herramienta capaz de resolver cualquier controversia. Utilizando el criterio constitucionalista analizaremos el Artículo Tercero de la CPEUM. En el segundo párrafo y su fracción III, nos dice que el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación básica y normal para toda la República. Y considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale. De esta manera la Constitución nos dice que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública principalmente, regirán las reglas de planeación educativa en todos sus sentidos, obteniendo de forma ecléctica las opiniones de los diferentes actores del sector educativo.

En la fracción VIII del mismo párrafo, menciona que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el fin de unificar y coordinar la educación en todo el país. Esto atiende directamente a la descentralización educativa que se forjaba en la última década del siglo XX. Y en materia de financiamiento expresa que se fijarán las aportaciones económicas correspondientes a la educación y se señalarán las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos los que las infrinjan. Eso es alentador, aunque no menciona quiénes serán los responsables de manejar el presupuesto y darle seguimiento; se entiende que el Gobierno Federal destinará las aportaciones económicas necesarias, pero no menciona cómo se

²¹. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (DOF 14-abril-2004)

distribuirá entre la Federación, los Estados y los Municipios, ni quién será el responsable en caso de la falta de eficiencia en los recursos otorgados, generando un alto grado de inoperancia, impunidad y corrupción.

1.4.2 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

El sistema burocrático nacional y en sí, toda la administración pública federal, se rigen bajo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a su vez por Leyes Orgánicas Federales. Un ejemplo a propósito de nuestra investigación sería la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que sustenta toda la normatividad manejada en las Instituciones de gobierno.

Por otra parte, existe una ley cuyo objeto es reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de nuestra Constitución Política en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Esta es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, (LFPRH).

Esta ley fue publicada por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006 y entró en vigor el 1 de abril del mismo año.²²

Plantea que las personas que estén obligadas a cumplir las disposiciones de esta ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.²³

La Auditoría Federal de la Nación, (ahora Auditoría Superior de la Federación), entre otras autoridades vigilan el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria por parte de los sujetos obligados a cumplirlas. Estas atribuciones se le confieren a la Auditoría a través de la Constitución y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La Secretaría de Educación Pública ante la necesidad de contar con un instrumento normativo que permita adecuar el ejercicio y control de la Dependencia al marco normativo y en conformidad con los artículos 6, fracción I y 8, fracciones I y II del Reglamento de la LFPRH; y con fundamento en el artículo 7, fracción III de la Ley Orgánica de la SEP el 26 de Marzo de 2007 se emitieron los Lineamientos para el Ejercicio y Control del Gasto de la Secretaría de Educación Pública.²⁴ El propósito de estos lineamientos es normar el ejercicio y el control del presupuesto otorgado en la SEP, a sus órganos desconcentrados y a las entidades paraestatales adscritas a ella, complementados con las disposiciones federales en materia de gasto público. Afirma que las erogaciones del presupuesto deberán apegarse a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.

La LFPRH enmarca el proceso presupuestario de la educación, vigila periféricamente este proceso; aunque no puede interferir directamente en el gasto de los recursos, sólo vigila el cumplimiento de las obligaciones ya mencionadas.

1.4.3 Ley de Coordinación Fiscal

Observamos que toda ley debe estar sujeta a disposiciones de mayor jerarquía, como las plasmadas en la Constitución. Asimismo, las leyes que derivan de ésta, están sujetas a un control y evaluación de su cumplimiento. Las auditorías son un ejemplo de lo mencionado.

A partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica la Secretaría de Educación Pública asume el papel rector y normativo del sistema educativo nacional, producto de la mala coordinación entre los Estados y el Gobierno Federal.

A partir de esto se crean leyes capaces de detener la mala coordinación entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas, se buscaba pues, la descentralización. El Estado Federal debía contribuir con los gastos en educación y los gobiernos por su parte realizar sus aportaciones directas. Se entregaron muchos recursos a los Gobiernos Estatales para construir edificios para la educación, escuelas, y demás bienes.

Debido a esta duplicidad de responsabilidad y autoridad en la educación las aportaciones, tanto de los Estados como de parte del Gobierno Federal, disminuyeron considerablemente. En el Gobierno Federal disminuyó en un 28% de 1980 a 1995 mientras que en los Estados cayó un 62%.

El problema radicaba en que algunos estados comenzaron a sustituir por recursos federales los recursos propios que iban destinando al gasto educativo.²⁵

Además de esta problemática generada por el doble discurso de la descentralización, surgiría el tema de los recursos y los mecanismos para dispersarlos. Para solucionar este conflicto con las Entidades Federativas y otorgarles certeza jurídica respecto a los recursos que se les asignarían para el gasto educativo, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, (LCF).²⁶

²². Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, Consultado en Internet, 13/10/09, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/128/3.htm?s>

²³. Ídem.

²⁴. Secretaría de Educación Pública, México, Consultado en Internet, 30/07/11, <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/120186/2/Lineamientos.swf>

²⁵. cfr., Merino, G., *Gestión y política pública. Las transferencias federales para la educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia.*, Vol. VII, núm. 2, México, 1998, pp. 355-399.

²⁶. Aguilar, José Luis y Maya, *Financiamiento a la educación básica*, Consultado en Internet, 10/09/09, <http://congresoeducacion.snte.org.mx/?P=reflexiones7>.

Las actuales disposiciones que regulan la relación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales se encuentran formalizadas en la LCF; la cual, norma el tipo de criterios utilizados para la distribución del gasto federalizado en materia educativa. Esto quiere decir que las confusas relaciones de gasto educativo entre el Gobierno Federal y el de los Estados estarían siempre a disposición de esta ley en la que se propone crear tres fondos para que los Estados reciban los recursos etiquetados para el gasto en educación.²⁷ Estos fondos son: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). La metodología para la asignación de recursos está sustentada en el capítulo V, artículo 25 de la LCF donde se enlistan los Fondos de Aportaciones Federales.

La Ley de Coordinación Fiscal juega un papel fundamental en el ejercicio presupuestario de la educación, puesto que, se delimitan legalmente las acciones de los responsables del financiamiento educativo.

1.4.4 Ley General de Educación

Ya hemos mencionado cómo, en esta transición por controlar los sistemas educativos del país, se han formulado leyes alrededor de la educación que van regulando y dando forma al marco legal y normativo de la educación pública.

El Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad. El artículo 4to de la Ley General de Educación prioriza la obligación que tienen los padres mexicanos por hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.²⁸

En el ejercicio fiscal de 1992, en un punto del ANMEB, se plantea que la Federación absorbería los gastos implícitos del traspaso de los recursos para cubrir los costos de los servicios educativos.²⁹ Este punto del ANMEB se hace explícito en la Ley General de Educación (LGE), donde se establecía que tanto la Federación como cada Entidad Federativa contribuirían al financiamiento de la educación pública y se pacta que ambas partes, (Gobierno Federal y Gobiernos Estatales), procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento y destinar recursos crecientes, en términos reales, al gasto educativo.³⁰

²⁷. En realidad se crearon siete fondos federales con recursos etiquetados para distintos fines, de éstos, exclusivamente el FAEB y el FAETA reciben recursos únicamente para la educación, el FAM distribuye los recursos para la educación y para servicios de salud.

²⁸. Esto es producto del decreto que crea la SEP y en las leyes orgánicas de 1940 y 1942.

²⁹. Ley General de Educación, Consultado en Internet, 09/11/09, en la página: <http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/normateca/LeyGeneraldeEducacion.pdf>

³⁰. Aguilar, José Luis y Maya, Op. Cit., (nota 27), pp. 5-6

Durante la administración salinista, el 13 de julio de 1993 se crea la Ley General de Educación. En ella se plasma la regulación de la educación impartida por el Estado (Federación, Entidades Federativas y Municipios), así como sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. El Estado, según esta Ley, deberá contar con una política educativa capaz de garantizar que toda la población tenga acceso a recibir una educación de calidad, en su lengua natal y/o en español.

En materia de financiamiento, en la Sección 3, Artículo 25, 26 y 27 de la Ley General de Educación, se menciona que el Ejecutivo Federal y cada Entidad Federativa contribuirán al financiamiento de la educación, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público aplicables. El monto anual que el Estado destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor de ocho por ciento del Producto Interno Bruto del país.

La asignación de presupuesto a cada nivel educativo será atendiendo el fin de que la población alcance el máximo nivel educativo posible.

Los recursos que reciban las Entidades Federativas por parte del Gobierno Federal deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y actividades educativas en la propia entidad; debiendo publicar en sus respectivos diarios oficiales los recursos que la federación les transfiera, en forma desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar. Asimismo, los gobiernos locales prestarán las facilidades y colaborarán para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

El gobierno de cada entidad proveerá lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades que estén a cargo de la autoridad municipal.

Tanto el Gobierno Federal como el Gobierno de cada uno de los Estados tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación, procurando fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinando recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.

Son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen: el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares.³¹

Estas obligaciones que tiene el Estado (Federación, Estados y Municipios), para el cumplimiento de sus responsabilidades en materia de financiamiento educativo son motivo para un análisis profundo de su cumplimiento, por ello esta investigación trata de encontrar los mecanismos para asegurar su eficiencia y eficacia.

³¹. Ídem.

1.4.5 Ley Orgánica de la Secretaría de Educación Pública

A continuación enunciaremos algunas Bases Generales en materia de distribución de responsabilidades de los tres niveles de Gobierno, (Federal, Estatal y Municipal):

- En materia de educación pública es obligación primordial del Estado sostener campañas nacionales y permanentes para la alfabetización y cultura elemental de la población adulta iletrada; la incorporación a la vida económica y social del país de los núcleos indígenas y campesinos de desarrollo cultural rudimentario; y para la propagación de la escuela primaria en toda la República.³²
- En las Entidades Federativas en cuyo territorio existan grupos indígenas y campesinos, aún no incorporados económica y culturalmente a la vida nacional, la Federación y los Estados, aislada o coordinadamente, sostendrán servicios, escuelas o institutos permanentes para la enseñanza; de la lengua nacional y alfabetización; de conocimientos agropecuarios de acuerdo con las condiciones regionales; de pequeñas industrias aprovechadoras de los recursos naturales de la comarca; de prácticas que faciliten el desarrollo de las manifestaciones artísticas primitivas; de prácticas higiénicas y profilácticas para la prevención de las enfermedades más frecuentes entre los indígenas y campesinos; y de prácticas que tiendan a mejorar la vida doméstica, las relaciones familiares y a proporcionar recreaciones sanas y vida social satisfactoria.
- El Estado dedicará preferentemente su presupuesto del ramo de educación, a las campañas permanentes propias de sus funciones.
- Todo Municipio deberá sostener permanentemente servicios, escuelas o institutos de alfabetización y de cultura elemental para adultos ilustrados, y deberá fomentar económicamente, la iniciativa privada en esta campaña.
- En los casos en que el Municipio demuestre su incapacidad económica para cumplir esa obligación, la Entidad Federativa correspondiente, deberá asumirla; ello sin perjuicio de la facultad de la Federación para colaborar en forma de coordinación.
- Para la propagación de la escuela primaria, la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito y los Territorios Federales en sus respectivas circunscripciones, aumentarán progresivamente sus egresos, hasta lograr que éstos sean suficientes para impartir gratuitamente a toda la población en edad escolar, la educación primaria obligatoria, debiéndose dictar además medidas de estímulo para el fomento de la iniciativa privada en este tipo de la educación.

³². Consultado en internet en la página web: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_23011942.pdf; el día 23/07/2015.

1.4.6 Lineamientos para el Ejercicio y Control del Gasto de la Secretaría de Educación Pública

Estos lineamientos son expedidos por la Oficialía Mayor de la Secretaría de Educación Pública, con el propósito de normar el ejercicio y control del presupuesto autorizado de las unidades responsables de la Dependencia y son complementarios de las disposiciones Federales en materia de gasto público.

Establece entre otras cosas los siguientes aspectos respecto a financiamiento educativo:

- Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación y comunicado por la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros (DGAPyRF), se podrá ejercer el presupuesto, a través de los sistemas establecidos.
- Los recursos económicos que se recauden u obtengan por cualquier concepto, deberán ser concentrados por las unidades responsables directamente en la TESOFE, utilizando para ello los formatos que al efecto expida la SHCP.
- Cuando conforme a los calendarios de gasto autorizados existan disponibilidades financieras, la Oficialía a través de la DGAPyRF, podrá reasignar los recursos conforme a las necesidades de la SEP, para la consecución de las metas de programas y proyectos aprobados.
- Las adecuaciones presupuestarias son registradas por la DGAPyRF ante la SHCP, a través del Módulo de Adecuaciones Presupuestarias, (MAP).
- Será indispensable la firma indelegable de los titulares de las Unidades Responsables (UR's) en los formatos correspondientes para su trámite de pago, tratándose de erogaciones como Subsidios a las Entidades Federativas y Municipios, Transferencias para Apoyo de Programas, etc.
- Los titulares de las UR's y los coordinadores administrativos de las oficinas de la Secretaría, Subsecretarios, titulares de las Unidades Superiores y Oficialía, serán directamente responsables de que las erogaciones que realicen estén debidamente justificadas y comprobadas en términos de los Lineamientos y demás disposiciones legales aplicables en la materia.³³

Como podemos observar en los puntos anteriores, estos lineamientos son la base del manejo directo de los recursos otorgados a la Secretaría de Educación Pública.

La educación básica en México es obligatoria desde el 09 de febrero de 2012. Gracias a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de la fecha citada la educación media superior se incluye como educación básica.

³³. Lineamientos para el Ejercicio y Control del Gasto de la Secretaría de Educación Pública, consultado en internet, a través de la página web: http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/322/1/images/lineamientos_ejercicio_control_gasto_sep.pdf, consultada el día 22 de julio de 2015.

1.5 La educación pública en México respecto al mínimo educativo³⁴

En este apartado nos acercaremos al estudio y la comprensión del sistema educativo mexicano, haciendo un diagnóstico de la situación de la educación básica.

El concepto de educación básica se difunde en América Latina (AL) en la década de los sesenta, a partir de algunas experiencias europeas de “escuelas unificadas”, las cuales abarcaban los niveles de primaria y parte de la educación media.³⁵

En AL, organismos de talla internacional como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), observaron que los países en vías de desarrollo implementaron de buena manera sus servicios de educación básica, pero debido a la alta demanda de su población en edad de recibir educación obligatoria, se detectaron varias fallas administrativas, de control y de insuficiencia. Después se hizo más complicado ya que se tenía que dar seguimiento a la educación, y los niveles de educación media y superior requerían de mayor especialización por parte del magisterio.

Dentro de este marco surge la idea de fraccionar la educación. Al tener una educación básica, subsidiada por el gobierno, se daría un mayor control de los estudiantes de esos niveles.

La educación básica permitiría, por un lado, que el Gobierno Federal disminuyera sus costos en cuanto a la asignación de recursos a la educación, y por otro lado, que los ciudadanos tuviesen una preparación mínima para poder incorporarse al ámbito laboral, o bien, tener una base mínima para continuar con sus estudios. Este es uno de los objetivos de la educación básica en México.

1.5.1 Factores que intervienen en la distribución de recursos educativos

El sistema educativo nacional comprende toda la estructura de la educación en México. Se organiza en tres niveles: el básico, comprende a la educación preescolar, primaria y secundaria; el medio, que comprende el bachillerato; y el superior, integrado por la licenciatura y los grados académicos de maestría y doctorado.³⁶

Nuestra investigación se dedicará a revisar el nivel básico, que corresponde a los servicios destinados básicamente a niños entre 6 y 14 años de edad.

Los servicios de primaria y secundaria regular pueden ser Federales, Estatales, Municipales, autónomos o privados.

³⁴. Durante toda nuestra investigación usaremos el término educación básica, (también conocido como mínimo educativo o nivel elemental), como la impartida durante las instancias de preescolar, primaria y secundaria. Este concepto aparece en la Ley de Educación de Adultos.

³⁵. Ovalle Fernández, Ignacio (coord.), Op. Cit., (nota 9), p. 21

³⁶. Las definiciones de educación elemental y media se expresan en los artículos 37 y 38, en el capítulo IV, sección primera, de la Ley General de Educación.

Existe un mayor control a nivel Federal ya que se ha constatado que tiene la mayor participación de la matrícula en los niveles de primaria y secundaria. En el bachillerato, el mayor porcentaje de matriculados corresponde al control privado.

La educación primaria federal se otorga a través de distintos servicios. Existen distintos tipos de escuelas. La primaria regular de tipo completa es la que conocemos la mayoría de los mexicanos. También existen escuelas no regulares, tales como las escuelas rurales incompletas, que son aquellas que no tienen los seis grados; las escuelas unitarias, que comprenden, en un mismo salón de clases y con un maestro, a alumnos de distintos grados escolares; los albergues escolares, donde se ofrece asistencia (habitación y comida), a los niños de poblados en los que no existe escuela, pudiendo estos asistir a la escuela del lugar en donde se sitúa el albergue; los cursos comunitarios, en los cuales se capacita a jóvenes egresados de secundaria quienes luego se establecen en comunidades con población inferior a los 2,000 habitantes, y a cambio, se les da techo y comida proporcionados por los habitantes del lugar.³⁷ Por último las aulas rurales móviles, que son grupos itinerantes de maestros y capacitadores que atienden a la población infantil y adulta en localidades y poblados de muy escasa población. En la década de los setenta más de 1.5 millones de alumnos que representan cerca del 13.5% de la matrícula, eran atendidos en esos servicios. Esto provoca indudablemente la deserción de estos niños y jóvenes que viven en regiones aisladas del país.³⁸

A pesar que la educación básica se ofrece obligatoria, gratuita y laica, existen muchas inconsistencias en cuanto al servicio controlado por el Estado Federal. Es muy notorio, al momento de comparar las escuelas públicas y privadas en este nivel, que la calidad de la educación impartida sea muy distante.

Las leyes plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantizan el mínimo educativo para toda la población. Se imponen las condiciones reales de existencia de los distintos grupos de población y el funcionamiento de los servicios educativos, que de algún modo, condicionan el cumplimiento de dichas leyes.

Esas condiciones reales imponen diferencias con respecto a la calidad del servicio educativo y también respecto a las posibilidades de concluir o no un nivel educativo. De este modo el ideal igualitario en el acceso, permanencia, conclusión y calidad de los estudios, que está implícito en la Carta Magna, se distorsionan, puesto que lo que predomina realmente es la lógica del sistema socioeconómico imperante, es decir, la lógica de mercado y la desigualdad social.³⁹

³⁷. Estos cursos comunitarios son una modalidad establecida por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que es un organismo descentralizado. La CONAFE contribuye con remuneraciones salariales, que suelen ser mínimas.

³⁸. Ovalle Fernández, Ignacio (coord.), Op. Cit., (nota 9), pp. 16-19

³⁹. *Ibidem*, p. 20

predomina realmente es la lógica del sistema socioeconómico imperante, es decir, la lógica de mercado y la desigualdad social.³⁹

Si bien es cierto que la verdadera importancia de la educación radica en su viabilidad dentro de la vida cotidiana y dentro del ámbito laboral, también es acertado pensar en una buena planificación educativa.

La planificación o planeación educativa se refiere a la elección racional de acciones que se van a llevar a cabo dentro del sector educativo.⁴⁰ Estas acciones incluyen indudablemente a la presupuestación, entre otras, contribuyendo de esta manera a la elaboración de un plan estratégico pensado y dirigido hacia las metas educativas del Gobierno Federal.

Podemos entender a la presupuestación como el cálculo a futuro, mediante el cual una institución piensa, planea, analiza y dispone del dinero del que se dispone, generando un plan determinado que conlleve al cumplimiento de las metas.

En México el marco conceptual del financiamiento a la educación depende del estilo de desarrollo que se adopte.

Existen dos corrientes desde donde se puede ver el proceso de presupuestación: La primera corriente sostiene que el Estado interviene para mejorar el nivel de satisfacción general, a partir de fuerzas políticas.

La segunda sostiene que es poco relevante entender que la asignación de recursos y la formación del presupuesto sea resultado de un conjunto de fuerzas políticas donde priman las relaciones individuales y que para perfeccionar la asignación y la conformación de dicho presupuesto es necesario entender ese proceso político.

Del mismo modo, existen dos enfoques para explicar la asignación de recursos en la formación del presupuesto público:

El primer enfoque considera las decisiones individuales participativas como equilibradoras de las decisiones que se toman con el presupuesto público, como forma de maximizar el ingreso asignado a las instituciones educativas.⁴¹ Es decir, la suma de las opiniones individuales da la pauta para conformar un modelo de decisiones racionales, implementado por los funcionarios de alto nivel, los cuales se perciben como monitores de estas necesidades que conforman una curva de demanda agregada, la cual trata de ser resuelta a través de las intervenciones y decisiones de estos funcionarios.

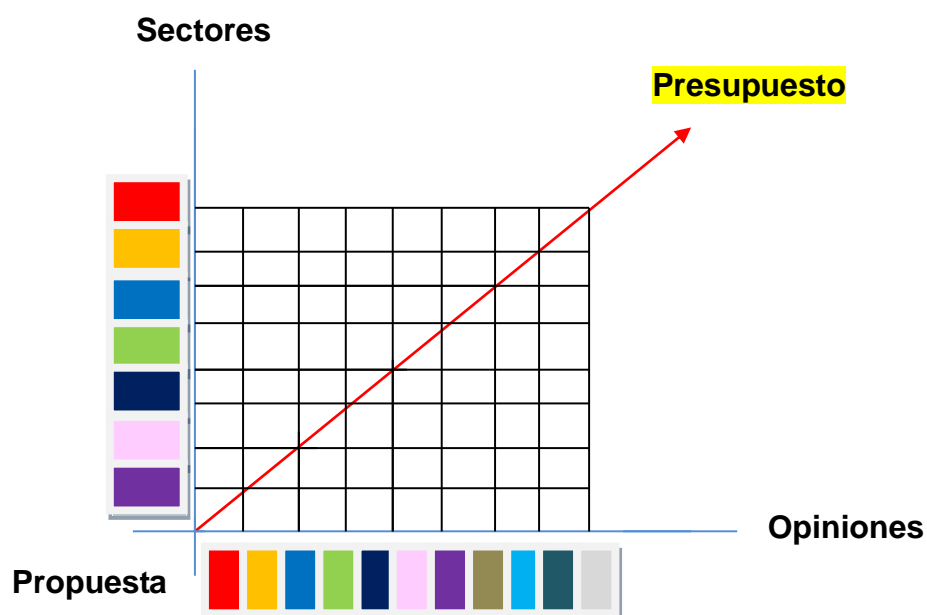
⁴⁰. Mintzberg, Henry., *Repensando la planeación estratégica parte 1: riesgos y falacias*, Traducción de Anahí Gallardo Velázquez., Consultado en Internet, 30/09/09., Edición en Internet: Gestión y Estrategia, pp. 1-3., <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art14.htm>.

⁴¹. Cfr., Escobar Chávez, Mario, *Implicaciones del proceso de presupuestación en la educación mexicana*, Consultado en Internet, 05/09/09, <http://www.upd.edu.mx/varios/simpdidac2007/simp03.pdf>.

Para entender mejor lo explicado anteriormente, a continuación exponemos dos gráficas que muestran con claridad los determinantes en el proceso de presupuestación:

1.5.2 Enfoques presupuestales

Cuadro 1.1⁴² La suma de las opiniones individuales de cada sector determinará la asignación presupuestal.



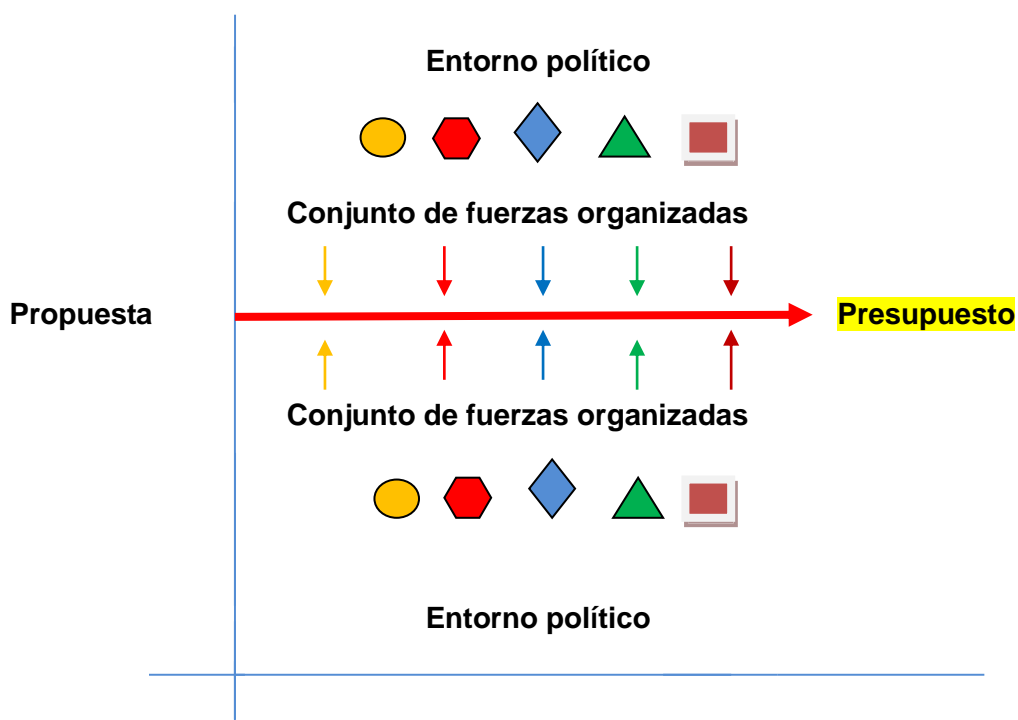
En esta gráfica tenemos a la propuesta como la base cero, de ahí parte la iniciativa para presentar el presupuesto, que se forma a partir de las opiniones de los dirigentes de cada sector de la sociedad, se suman las diferentes propuestas y se determinan las prioridades, de esta forma se cuenta con un presupuesto determinado por todos los sectores de la población, procurando atender las mayores demandas, dándole importancia a las diferentes opiniones.

El segundo enfoque hace una fuerte crítica al primero, puesto que considera imposible conformar una curva de demanda agregada para solucionar los problemas de asignación y utilización racional más efectiva de los recursos. Este enfoque defiende que la utilización del presupuesto debe ser vista como un conjunto de fuerzas organizadas y globalizadoras que responden al uso racional y real de dicho presupuesto.⁴³

⁴². Elaboración propia

⁴³. Escobar Chávez, Mario, Op. Cit., (nota 41).

Cuadro 1.2⁴⁴ Entender el proceso político generará tomar una decisión racional de la asignación presupuestal. El conjunto de fuerzas organizadas de la sociedad determinará el presupuesto.



En esta gráfica la propuesta para determinar el presupuesto se ve envuelta por el entorno político en el que se encuentre. El conjunto de fuerzas organizadas de la sociedad determinará, con base a sus demandas, la forma de aplicar las prioridades para la asignación de recursos. Esta forma de presupuestación se ocupa más que nada en entender el proceso político como el determinante de la asignación presupuestal.

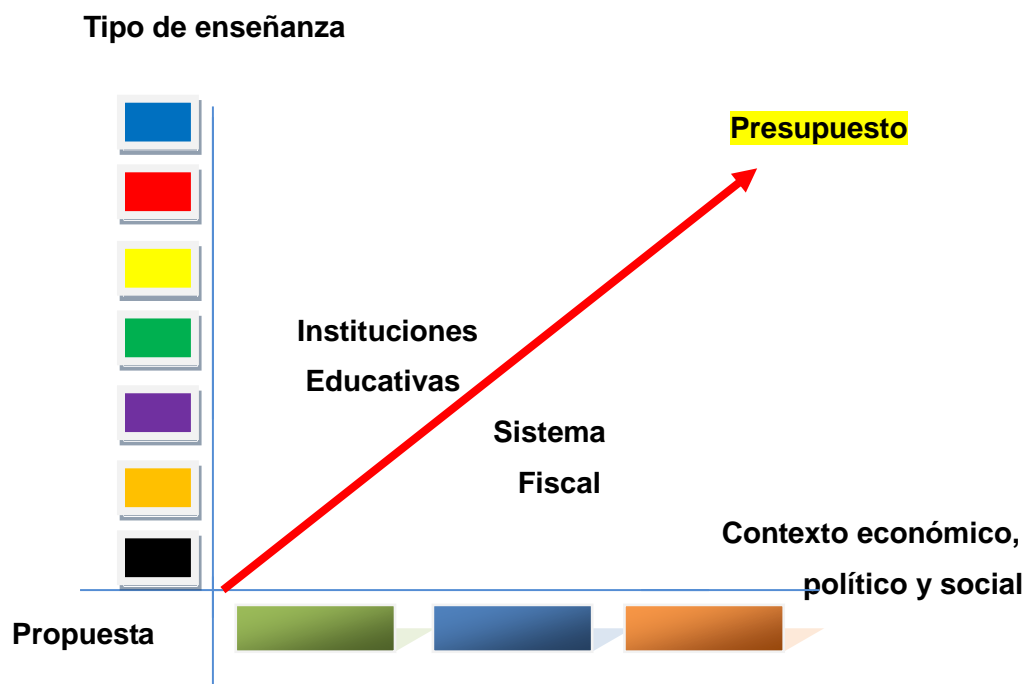
En el caso del presupuesto a la educación en México se considera que es el contexto globalizador de la economía y el contexto social los factores que intervienen para su asignación. Esto según los tipos de enseñanza que se desee privilegiar.

También se consideran los recursos, las estructuras de las instituciones, el sistema fiscal; así como los actores políticos y sociales que estén involucrados.

⁴⁴. Elaboración propia

La siguiente gráfica explica el proceso de asignación presupuestal para el sector educativo:

Cuadro 1.3⁴⁵ Presupuesto para la educación



En esta gráfica que corresponde a la asignación de recursos para educación se toma a la propuesta como punto de partida, el presupuesto se va integrando con base a los tipos de enseñanza que se deseen utilizar; determinados y controlados por las instituciones educativas y el contexto económico, político y social en cuanto a recursos económicos, que siempre estará determinado por el sistema fiscal de la federación, (las reglas del juego de la economía mundial y nacional). Las demandas que surjan alrededor de la educación pública en el proceso de presupuestación se atenderán considerando tres aspectos básicos: 1) la posibilidad del Estado para satisfacerlas, 2) la relación con el Sindicato, (SNTE) y la Coordinadora (CNTE) y 3) el alcance de las políticas públicas en educación.

En México la asignación presupuestal está determinada por la crisis social y económica, también los procesos políticos tienen una influencia en el financiamiento de las instituciones.

En lo que corresponde a la educación, se cuestiona el ideal educativo, la calidad, la cobertura, la vinculación con el sector productivo, y su grado de descentralización y la forma de financiamiento.

El financiamiento educativo es impuesto por el Gobierno Federal y aprobado por el Congreso de la Unión. Se asigna, como ya explicamos, a las instituciones que detentan el poder de la educación.

⁴⁵. Elaboración propia

La Secretaría de Educación Pública es la Institución Federal que recibe el presupuesto para la educación; determina su gasto y distribuye los recursos en las Entidades Federativas, una vez aprobado por el Congreso. Los acuerdos, firmas y tratados muchas veces obtienen recursos a manera de cooperativas o a través de sus programas. El Gobierno Federal asigna recursos a estos acuerdos a través de instituciones como la SEP, subsecretarías y otras.

Por su parte el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, una vez asignado el presupuesto educativo, centra su ocupación en defender el salario de los trabajadores; esta protección de los derechos laborales muchas veces está tergiversada y plegada de pugnas de corte político, creando conflictos, desigualdades, ineficiencias, incluso corrupción en la repartición del presupuesto.

Las diferencias entre los enfoques, vistos en las gráficas 2.1 y 2.2, impiden la transparencia de resultados y limitan los posibles beneficios del presupuesto otorgado.

Dividiremos en tres partes el proceso de presupuestación:

El primero se refiere al ejercicio fiscal del Ejecutivo Federal y al cual corresponde considerar las prioridades y ciertas metas macroeconómicas. También debe fijar el financiamiento de acuerdo al sistema fiscal global.

El segundo proceso es la distribución por sectores. Cada sector deberá hacer una asignación provisoria, posteriormente se presentan las propuestas a las autoridades correspondientes de cada dependencia. Una vez que se armonizan las propuestas de cada sector, se conocen y se discuten las prioridades de cada dependencia, se prepara la propuesta final.

El tercer y último proceso corresponde a que, una vez determinado el presupuesto final analizado, se envía al Congreso de la Unión antes del 28 de septiembre del año en curso para su aprobación. Este último realiza observaciones sobre cómo proceder para su mejor ejecución. Antes del 31 de enero del año en curso el Congreso lo envía al Ejecutivo y éste a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comunica a las distintas dependencias la aprobación y modificaciones respectivas.⁴⁶

Sabemos ahora lo complejo que es determinar el presupuesto a la educación, ya que las prioridades de los Gobiernos no son siempre la educación, aunque en discurso lo parezca, resulta ser el sector más afectado cuando el país se encuentra en una crisis económica. Por ello, en el siguiente capítulo estudiaremos el proceso de asignación presupuestal y los factores que intervienen en su desarrollo.

⁴⁶. Este proceso de presupuestación lo analizaremos más afondo en el siguiente capítulo.

CAPITULO 2. EL PROCESO DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS

2.1 Macroeconomía y presupuesto por programas

En todas las actividades de gobierno existe un paradigma que moldea toda acción realizada por los entes ejecutores del mismo. Hablamos del paradigma burocrático; el cual plantea una serie de orientaciones basadas en el pensamiento político de la época.⁴⁷ No se trata de filosofías políticas, más bien, de técnicas aplicadas razonablemente dentro de la administración pública. Esto genera un colectivismo dirigido de parte de los administradores públicos.

Consideraremos como principal paradigma burocrático el del gobierno como benefactor de la sociedad, como el ente capaz de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Dentro del financiamiento a la educación pública, como a cualquier sector de la sociedad, también se maneja un paradigma, este es el de la macroeconomía, la cual es una rama de la economía que se encarga de estudiar los efectos a nivel macro, es decir, los efectos en conjunto que determinan las circunstancias internas y externas dentro del sistema económico; en términos del monto total de bienes y servicios producidos, el total de los ingresos, el nivel de empleo, los recursos productivos, y el comportamiento general de los precios en un entorno Nacional y éste a su vez en lo mundial.

El Estado, visto como Estado benefactor, tiene la obligación de dar a la población las condiciones necesarias para su desarrollo y así, alcanzar una mejora en su calidad de vida.

Por lo anterior el Estado debe guiar el financiamiento a las instituciones públicas de acuerdo a la demanda. Si la sociedad demanda empleo, se tendrán que destinar mayores recursos a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, si la población necesita de mayor seguridad en las calles, la prioridad en los recursos del Gobierno Federal sería entonces la Secretaría de Seguridad Pública. Esta lógica parece sencilla, pero está cargada de una reforzada ideología como la del interés público.⁴⁸

La educación a lo largo de la historia ha sido menospreciada por los Gobiernos, ya que, aunque en discurso siempre es una prioridad, en la realidad, y sobre todo a la hora de presentar el presupuesto de cada sector, el sistema educativo resulta ser el menos favorecido. Este error hoy nos cuesta a todos los mexicanos.

⁴⁷. Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia*. El paradigma *posburocrático* desde una perspectiva histórica., Obtenido en clase de Planeación Estratégica por el profesor Martín de Jesús Díaz Vázquez, pp. 173-196.

⁴⁸. El interés público es uno de los principales paradigmas *posburocráticos*.

En ocasiones los Gobiernos deciden presentar enormes financiamientos a sectores como el ejército, la seguridad pública y/o el desarrollo social, pero olvidan que los pilares de un buen desarrollo social son la educación, la salud y la estabilidad de las finanzas públicas. En este punto es importante precisar que se rompe con la línea del paradigma burocrático del interés público, y entra una preocupación por alcanzar resultados basados en la valorización ciudadana.

Si la gente valora más la utilización de recursos en la seguridad y la protección, se reflejará directamente en las elecciones. Los gobiernos siguiendo este nuevo paradigma, o, paradigma posburocrático, desarrollarán acciones encaminadas al cumplimiento de las demandas de la población, demandas de mayor valor para los ciudadanos.⁴⁹

En el caso de la educación en México se da un efecto de doble discurso de parte de los encargados de otorgar el presupuesto educativo. Como ya hemos dicho, en discurso se prometen cambios y mayores recursos, y en la acción se da muy poco del presupuesto a este sector. Pero el doble discurso no es tan solo de los gobernantes, sino también de parte de los ciudadanos, ya que no siempre las exigencias de los ciudadanos se representan por ellos mismos en las urnas. Esto quiere decir que pueden demandar, más escuelas, mejores profesores, mayor calidad educativa, en sí, mejores servicios educativos, pero a la hora de elegir por algún candidato, resultan optar por aquellos que en campaña prometieron mayor seguridad, mayor infraestructura, etc. Está comprobado estadísticamente que en las elecciones por algún puesto público no siempre las propuestas ganan, si no que influyen otros factores como el carisma, la legitimidad política y por supuesto, las promesas de estabilidad y de seguridad pública.

Retomando el paradigma del Estado como proveedor de bienes, servicios e infraestructura, conviene decir que en este caso la empresa pública juega un papel relevante en el desarrollo económico de México. A lo largo de la historia las empresas estatales han contribuido a impulsar la industrialización, sustituyendo muchas importaciones, integrando cadenas productivas e introduciendo nuevos procesos y productos.⁵⁰

La creación de empresas públicas se asocia directamente con las ineficiencias y fallas del mercado. Ya que muchas veces la empresa privada no ofrece la provisión de bienes y servicios que la empresa pública otorga. Esto se puede explicar debido a que la empresa privada carece de incentivos para lograrlo o porque sería económicamente inviable.

⁴⁹. Barzelay, Michael, Op. Cit., (nota 47), pp. 176-178.

⁵⁰. Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, Asociación de Estudiantes de la Facultad de Economía, Esfinge, Segunda edición, junio 2001, p. 415.

Algo que es importante destacar en materia de financiamiento del sector público es que la empresa pública puede mantenerse con subsidios fiscales de parte del Estado, pero ello no evita que tenga también restricciones similares a las que se enfrentan las empresas privadas.

Destacaremos tres restricciones importantes de la empresa pública:

1. Restricciones de mercado. Porque está obligada a cumplir con metas y objetivos como cualquier otra empresa. Esto es significativo en el caso de la educación básica ya que, la SEP como Institución pública representa un caso de monopolio público; quiere decir que capitaliza todas las acciones públicas del sector educativo.
2. Restricciones de eficiencia económica y organización productiva. Para mantenerse funcionando operativamente la organización de la empresa pública debe cumplir con las exigencias macroeconómicas que el país requiere de acuerdo a los estándares de eficiencia, calidad, resultados y producción.
3. Restricciones de los objetivos sociales que le fija el Estado. Aplicado en el caso educativo, donde los objetivos de la SEP deben estar comprometidos con los valores y objetivos sociales del Estado mexicano.⁵¹

Con base en las restricciones económicas anteriores podemos afirmar que el financiamiento a la educación pública es un tema que requiere de un estudio profundo de la economía nacional, basado exclusivamente en los lineamientos impuestos por el Estado mexicano; y que contribuye, al menos en la teoría, al fortalecimiento y desarrollo de la sociedad mexicana.

Siguiendo la misma línea, surge una pregunta, ¿Quién es el encargado de hacer estos estudios macroeconómicos y con ello dar financiamiento a la educación básica en México?

El crecimiento económico en nuestro país ha estado asociado con nuestras instituciones financieras públicas, las cuales han promovido su desarrollo. Entre los organismos financieros que han contribuido al financiamiento del desarrollo (en general), destacan por su importancia: el Banco de México (BM), el Banco Nacional de Crédito Rural, el Banco Nacional de Obras, y Servicios Públicos, el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), y la Nacional Financiera (NAFIN).⁵²

La Banca de Desarrollo es un conjunto de instituciones financieras que tienen como principio fundamental promover y fomentar el desarrollo económico, en sectores y regiones con escasez de recursos financieros o en aquellos donde el Gobierno ha fallado en atender.

⁵¹. *Ibidem.*, p. 416

⁵². Estas dos últimas instituciones financieras son controversiales en México, ya que pueden ser objeto de malos manejos, tráfico de influencias, desvío de recursos, etc., debido a su gran influencia en la economía nacional.

Su propósito básico es canalizar recursos financieros preferentes, para promover actividades económicas prioritarias del país y cumplir con los grandes objetivos de la Nación.⁵³

La Banca Nacional de Desarrollo tiene como finalidad apoyar la modernización de los diversos sectores productivos. Esto no incluye al sector educación puesto que no representa producción en el país.

El problema de la educación en México es de corte social, por lo que se financia con base a las instituciones y organismos de Seguridad Social de la Nación.⁵⁴

Así como la educación básica y secundaria son ramas de la educación pública, ésta, a su vez, es una rama de la Seguridad Social. Partiendo desde este punto, para financiar la educación se necesitan estudios macroeconómicos y socio-políticos que determinarán el presupuesto.

2.1.1 Macroeconomía en el contexto mexicano

Anteriormente explicamos que el proceso de asignación presupuestal depende de la concentración de fuerzas de la sociedad, que buscan satisfacer bajo perspectivas propias o consultadas las necesidades colectivas que son sentidas por la mayor parte de la población. Para esto es necesario hacer un estudio donde se determinen las necesidades de la población que se considere como puntos críticos.⁵⁵

Si partimos del concepto de un país democrático, colaboramos con la idea de Mario Escobar Chávez, donde plantea que la mayoría poblacional elige propuestas convenientes para su beneficio, ya sea propio o colectivo; esperando que las propuestas resuelvan sus necesidades de desarrollo.⁵⁶ Una necesidad propia de desarrollo es la educación; por lo que podemos afirmar que el objetivo de la utilización del presupuesto educativo es satisfacer las necesidades demandadas por el grueso poblacional.

Para todo proceso de presupuestación, se consideran primero ciertas prioridades o metas macroeconómicas.⁵⁷ Este punto del proceso de presupuestación es el tema de estudio de este apartado.

⁵³. Ayala Espino, José., Op. Cit., (nota 50), p. 458

⁵⁴. Nos referimos a Seguridad Social como el conjunto de seguros y prestaciones sociales de cobertura universal que se han implantado en los países capitalistas desarrollados a lo largo de este siglo.

⁵⁵. Koontz, Harold, *Elementos de la administración*, Cap. 18, El sistema y el proceso de control, lectura obtenida en clase de proceso administrativo público, por el profesor Carlos Aceves Cubas, pp. 419-438

⁵⁶. Escobar Chávez, Mario, Op. Cit., (nota 41), p. 4

⁵⁷. Ídem

El financiamiento educativo tiende a ser visto muchas veces en términos tecnicistas, dejando a un lado el ambiente político y social. Este ambiente político-social tiene que ver con decisiones sobre un crecimiento económico más rápido, la distribución de beneficios esperados de dicho crecimiento, la distribución de los costos de la expansión educativa entre los diferentes grupos y clases sociales, etcétera.⁵⁸

La educación en los años sesenta y setenta no fue retribuida de buena manera porque en los gobiernos de los países en vías de desarrollo no se reflejaba un incremento en el desarrollo económico. Al mismo tiempo, el rápido aumento en la matrícula educativa aunado al capitalismo tardío, se visualizó más que nada como una carga para las finanzas públicas de los países en vías de desarrollo.

El documento rector de la política educativa del Banco Mundial en 1980, argumentaba que las oportunidades educativas deben ser igualadas en el interés de incrementar tanto la productividad como la equidad social.⁵⁹

El Banco Mundial nos plantea en sus escritos su participación equitativa en los procesos de desarrollo y el manejo de la cuestión política que interfiere en el proceso de presupuestación de la educación. La mayoría de estos estudios suelen tratarse de meras estadísticas planas, con falta de criterio propositivo, puesto que es un organismo internacional que visualiza los procesos de desarrollo desde un plano internacional y no responde a las necesidades de cada país.⁶⁰

Las particularidades del sistema de presupuestación en México son explicables. El proceso de asignación de recursos para la educación en el sexenio de Ernesto Zedillo estaba asegurado por los impuestos petroleros. La recaudación que la Federación recibía por impuesto era de 190.1 mil millones de pesos; de ellos, casi la mitad (90.6 mil millones) se asignaban a la educación.⁶¹

⁵⁸. cfr., Carnoy, Martín., Torres, Carlos., et. al., *Economía política del financiamiento educativo. En países en vías de desarrollo.*, Trad. de Ma. Cristina Pons., Gernika, México, 1986

⁵⁹. *Ibidem.*, p. 16., Esto lo explica mejor en los años setenta Robert McNamara, quien era el que precedía el Banco Mundial. Puede leerse el discurso de McNamara en el documento citado.

⁶⁰. Esto lo afirmamos porque en la mayoría de las soluciones propuestas por estos organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo, no son llevadas a cabo, puesto que el contexto en el que se tendrían que desarrollar resulta ser muy diferente al previsto en sus estudios. Aunque sabemos que hay avances en cuanto a desarrollo gracias a estos estudios tenemos que enmarcar las deficiencias de los mismos al no contemplar muchas de las particularidades del sistema político-social mexicano.

⁶¹. cfr. Latapí Sarre, Pablo y Ulloa Herrero, Manuel., *El Financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo.*, Centro de Estudios Sobre la Universidad, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. Este proceso de asignación de recursos educativos lo profundizaremos en el capítulo tercero.

2.1.1.1 Educación y Crecimiento económico

A mediados de los años cincuenta, el interés en el tema del gasto educativo como fuente posible para incrementar el producto, se originó en el fracaso de las teorías tradicionales del desarrollo para explicar el incremento total del producto económico durante un periodo dado de crecimiento.

Existen diversas teorías que ayudan a comprender de mejor manera la vinculación de los procesos políticos y macroeconómicos de una sociedad con el mismo proceso de presupuestación o financiamiento. Uno de estas teorías es la del Capital Humano, la cual proporciona fundamentalmente una base lógica para la expansión masiva de la educación en los países en vías de crecimiento económico. Existen estudios y análisis estadísticos más sofisticados donde se afirma que aún cuando la educación y la ocupación de los padres sean controladas, la educación de un individuo es todavía una variable muy significativa para explicar la posición ocupacional e ingresos de dicha persona.

No obstante, dicho estudio prueba que la educación no es precisamente un bien de consumo sino que fortalece el argumento de que hay una relación directa entre educación e ingresos (mayor escolaridad conlleva a más altos ingresos), lo cual, tiene que ser comprobado de alguna forma. A continuación mostraremos esta relación:

Δ nivel educativo \rightarrow Δ ingreso

Cuadro 2.1⁶² Ingresos semestrales por hogar según el nivel de educación del jefe del hogar.

| Nivel educativo del jefe del hogar. | Ingreso semestral por hogar (pesos). |
|--|---|
| Sin instrucción | 14,352 |
| Primaria incompleta | 20,990 |
| Primaria completa | 34,344 |
| Media incompleta | 37,583 |
| Media completa | 47,122 |
| Media superior incompleta | 58,825 |
| Media superior completa | 58,608 |
| Universidad incompleta | 66,416 |
| Universidad completa | 102,230 |
| Postgrado | 135,610 |

⁶². Cuadro obtenido del libro citado en la nota 9, pág. 42., cap. 3, Diagnóstico de la situación actual.

Un estudio realizado por Carnoy, (1986)⁶³ donde corrigió el promedio de tasas de retorno usando una variación del coeficiente *Alpha de Deninson*, mostró que los resultados fueron corregidos para el antecedente socioeconómico y la probabilidad de empleo de los individuos. Los coeficientes *Alpha* variaban por el nivel de escolaridad en los países en vías de desarrollo: 0.4 para primaria, 0.8 para secundaria y 0.9 para educación superior. Los resultados corregidos son los siguientes:

Cuadro 3.1⁶⁴ Muestra la retribución económica de la educación básica

| | Primaria | Secundaria | Educación superior |
|-------------------------------|-----------------|-------------------|---------------------------|
| Tasa de retorno social | 7.0 | 12.2 | 11.4 |

Estos resultados indican lo poco confiables que pueden ser las estimaciones de tasa de retorno como indicadores de la contribución de la educación al crecimiento económico. Ya que no depende del entrevistador el hecho de que los entrevistados mientan en sus contestaciones. Además habría que considerar si gran parte de la tasa de retorno de la educación es debido a diferencias de clases sociales y si la educación actúa como un asignador de posiciones de empleo (vs desempleo).

Pudiera ser que aún sin educación formal, los individuos de las clases sociales más altas podrían encontrar la manera de obtener empleos más productivos y mejor pagados, mientras que los individuos de las clases sociales subordinadas solo podrían lograr empleos con salarios más bajos y menos productivos. Los individuos de la clase social más alta bien podrían ser menos productivos con educación que sin ella, pero aún así, podrían tener alta productividad y más altos ingresos que los individuos de las clases sociales más bajas; aún si aquellos provenientes de las clases privilegiadas no asistieron a la escuela. Esto fue reflejado en las tasas corregidas de Carnoy.

Otro debate que cuestionó la contribución de la educación al crecimiento económico se dio en torno a la relación entre ingresos y productividad. Hemos planteado ya, que a mayor escolarización, mayor ingreso para el individuo, pero ¿Qué significa esto?, ¿Que incrementando la escolaridad se generará una mayor productividad?

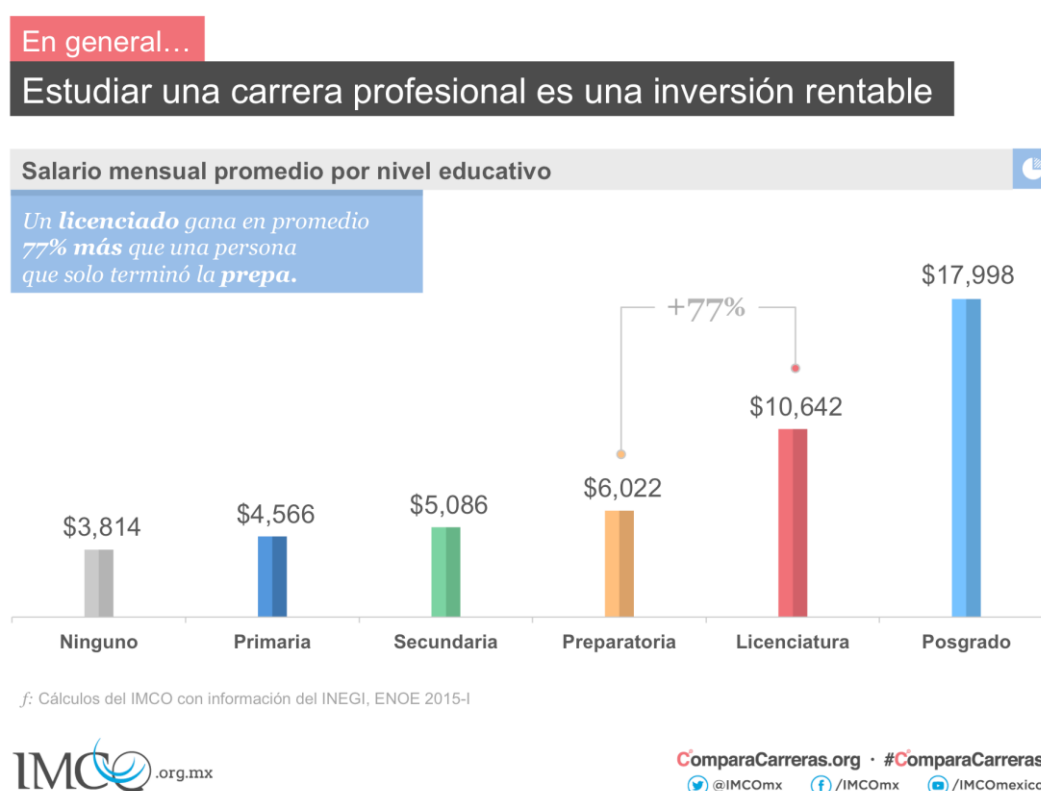
⁶³. Carnoy, Martín., Torres, Carlos., et. al., Op. Cit., (nota 58), p. 22., Samuel Bowles argumentó que tales estudios generalmente subestiman el efecto de la clase social en los ingresos actuales y el estatus ocupacional relativo al efecto de escolaridad en esas variables, por dos razones fundamentales: 1) hay una desviación en las preguntas retrospectivas de los encuestados referente a la ocupación y educación de sus padres, incrementando el error en la medición y reduciendo la correlación; y 2) el uso de la educación y ocupación de los padres es sólo una variable sustituto de la posición de clase de los padres; el ingreso y la riqueza de las padres son mejores predictores del efecto de la clase social y del ingreso de la persona que la educación u ocupación de los padres.

⁶⁴. *Ibidem.*, p. 23

Muchos estudiosos de estos temas, coincidirían en la afirmación de que el individuo verá a la educación como una inversión; es decir, que esperaría ganar más si avanza más en educación, pero esto no implica, necesariamente, que la educación realmente producirá un producto agregado mayor.

Para nosotros la educación no es una determinante de la productividad, pero sí se concluye que es directamente proporcional al ingreso promedio. Si comparamos el ingreso de personas con estudios de nivel básico y el ingreso promedio de personas con estudios de posgrado; lo que resulta es una diferencia que, aunque depende de diversos factores, determina la media referida. En el siguiente cuadro podemos observar la rentabilidad de tener estudios avanzados:

Cuadro 4.1⁶⁵ Salario mensual promedio por nivel educativo.



La educación podría ser simplemente un medio de asignación de la porción del producto que se destina al trabajo, asignando mayores ingresos a aquellos con mayor educación y menores ingresos a aquellos con menor educación, aún cuando el producto marginal de ambos grupos pudiera ser similar.

⁶⁵. Consultado en Internet, en la siguiente página: <http://imco.org.mx/educacion/>, el día 12/08/2015.

En promedio las personas con más alta escolarización reciben más altos ingresos que las personas con menor escolarización porque producen bienes que son definidos como más valiosos.

Un estudio más reciente que mide la relación entre educación y productividad en agricultura, sugiere que la educación primaria para los agricultores contribuye a incrementar la productividad.

Usando 37 bases de datos producidos por 18 estudios en 13 países de África, Asia, Europa, y América Latina, se encontró que los incrementos en la producción para trabajadores con 4 años de escolarización básica promediaba un 8.7%.⁶⁶ Cuando los datos son cotejados mediante pruebas de confiabilidad, el promedio de incrementos disminuye levemente a 7.4%. La hipótesis de que la educación produce un beneficio más alto para los agricultores localizados en un ambiente en transformación y modernización social que en un ambiente estático y tradicional; es también confirmada: en ambientes en procesos de modernización, el incremento promedio es de 9.5% para cuatro años de escolarización, y en ambientes sin modernización, solamente de un 1.3%.

Con la realización de estos y otros estudios de economistas interesados en la educación, se obtuvieron cifras y relaciones que son de suma importancia para lo que se pretende explicar en esta investigación.

Carnoy sugería que si la función de la educación, como un instrumento ideológico del estado, es reforzar y reproducir una estructura social desigual cuyo sistema económico otorga prioridad a la distribución del poder (beneficios) y normas jerárquicas, más que a la maximización del producto (*output*), esto podría tener como efecto un retardo en el crecimiento económico y en el desarrollo social, especialmente en países en vías de desarrollo y dependientes. En estas sociedades la expansión de la educación es organizada para reproducir una estructura social y una división social del trabajo que está muy vinculada a las necesidades económicas y sociales altamente industrializadas, y que tal reproducción reduce las posibilidades de desarrollo económico y social óptimo en términos de los recursos físicos y humanos propios del país.⁶⁷

Podemos entonces imaginar cómo la educación puede contribuir a todo desarrollo humano, incluyendo el crecimiento económico. El rompimiento de códigos abstractos de manera sistemática permite desarrollar una lógica deductiva e inductiva que, a su vez, ayuda a las personas a resolver problemas asociados con la producción.

⁶⁶. Considerando a la educación básica como el nivel mínimo educativo.

⁶⁷. Althusser, L., *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, Quinto sol, 16a. Reimpresión, México, p. 33., 2005.

Mayor escolarización, especialmente la educación planificada, controlada y administrada centralmente, o la educación básica universal, probablemente contribuyan para que se logre una mejor comunicación de instrucciones, anteproyectos, etc.

Concluimos, a través de las investigaciones mencionadas, que la contribución de la inversión educativa al crecimiento económico es menos significativa de lo que pensaron los primeros teóricos del capital humano y los economistas del desarrollo. La correlación entre ingresos y educación recoge muchas otras influencias sobre los ingresos, que también están correlacionadas con la educación, pero que no deben atribuírsele a ésta.

Consideramos que hay una relación entre educación y productividad, pero es difícil afirmar en qué momento se da la contribución más importante de la educación formal para incrementar el producto material: si en los tempranos años de la educación o en los niveles más altos del sistema educativo, donde son aprendidas técnicas especializadas y quizá destrezas organizacionales más sofisticadas.

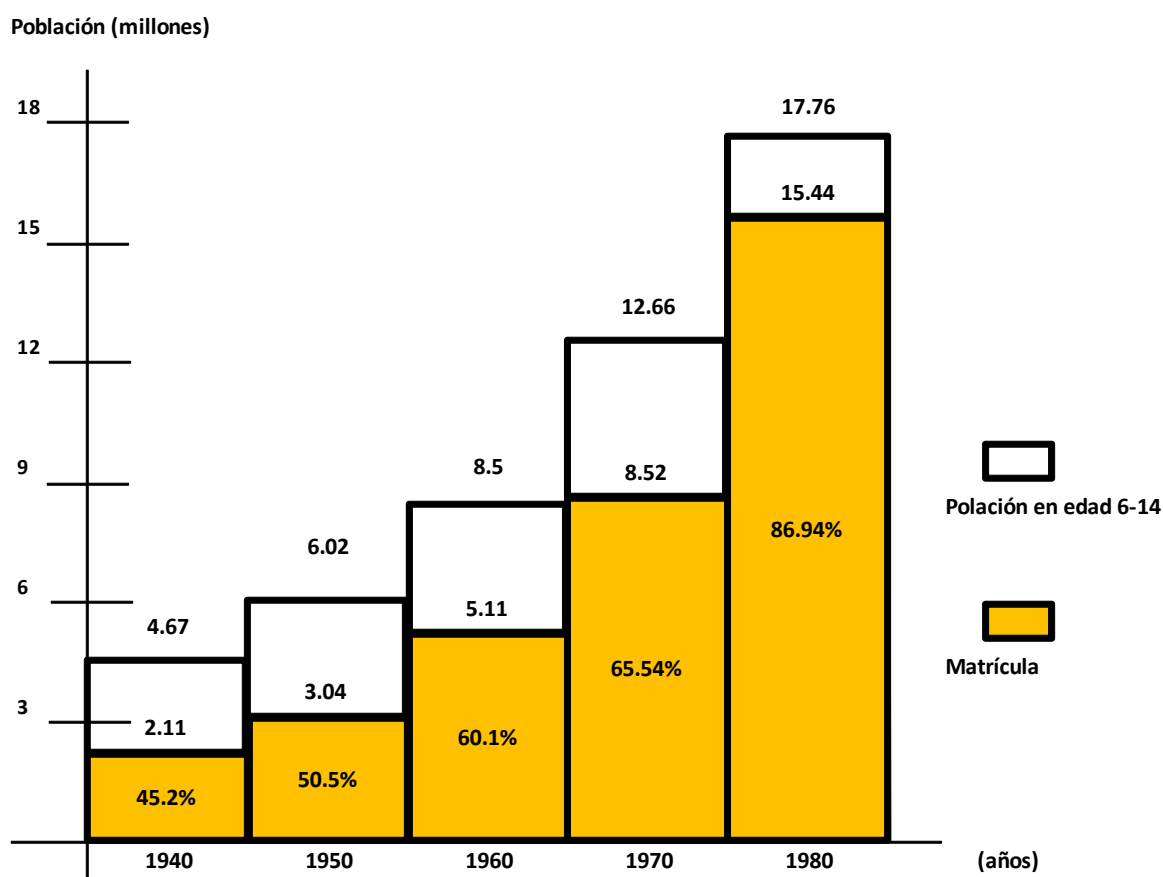
Es evidente que la magnitud real de dicha contribución de la educación al crecimiento económico y social, probablemente no es lo que alguna vez se supuso, incluso las tasas de retorno, mencionadas en el cuadro 4.1, bien pueden resultar arcaicas e inutilizables en aquellos países donde la mano de obra educada se está expandiendo en forma más acelerada comparativamente con el crecimiento del capital físico.

Finalmente podemos apuntar que la educación puede contribuir al crecimiento económico si se mantiene una estructura ideológica centrada en establecer y hacer perdurar los sistemas productivos de la época, haciendo este trabajo desde las aulas y manteniendo esa estructura en todos los niveles educativos. Además, si el gasto en educación contribuye al crecimiento económico, el gobierno podría satisfacer las demandas educativas de la población y al mismo tiempo, la oferta educativa contribuirá al crecimiento económico. Por lo tanto, invertir en educación podría mejorar los ingresos *per cápita* de los ciudadanos.

2.1.1.2 Política educativa y apertura social

En 1940 las estadísticas de la educación primaria indicaban una notable expansión de los servicios educativos, pues se registraron tasas de crecimiento mayores a las de la población. Esto gracias al impulso que desde 1921 fueron creando los pioneros de la educación en México, donde se forjaron las bases para satisfacer la demanda y aumentar la matrícula estudiantil. En 1940 la matrícula total en primaria era de 2.3 millones de educandos, igual al 44% de la población entre 6 y 14 años. Para 1980 la matrícula era más de 15 millones de educandos, que representaba el 87% de la población en ese grupo de edad.⁶⁸ A continuación mostraremos una gráfica que muestra lo mencionado.

Cuadro 5.1⁶⁹ Evolución de la Matrícula en educación primaria, 1940-1980



Fuente: Censos de 1940, 1950 y 1960, *Cuarto informe de gobierno. Anexo del sector educativo y proyecciones de población del Conapo.*

⁶⁸. Ovalle Fernández, Ignacio (coord.), Op. Cit., (nota 9), p. 23 y 24., cap. 3, Diagnóstico de la situación actual.

⁶⁹. Ídem.

Veinte años más tarde, el número de alumnos en educación básica ascendería a 24 millones. Actualmente la matrícula estudiantil casi alcanza los 26 millones de alumnos.⁷⁰

En cuanto al sostenimiento de los servicios educativos, el 71 % de los alumnos asiste a las escuelas administradas por los gobiernos estatales. Este alto porcentaje es el resultado de la federalización de la educación básica y normal iniciado a partir de 1992. El 11% son servicios administrados por la federación, con una tendencia a disminuir, como resultado de su transferencia paulatina a los estados.⁷¹

Estas cifras demuestran la expansión que se tuvo durante todo el siglo pasado con respecto a la educación básica; el objetivo era proporcionar educación básica a toda la población.

No cabe duda que la matrícula estudiantil en México es cada vez más grande, producto del estado actual de nuestra pirámide poblacional, (26% de la población tiene entre 4 y 15 años), sin embargo el problema con los desertores y con las personas que concluían un periodo escolar pero no se inscribían al siguiente era evidente, pues estos no figuraban en las estadísticas.

Las políticas sociales, ya sea por razones de equidad o de cálculo político, están dirigidas a compensar coyunturalmente los efectos de la revolución tecnológica y económica que caracteriza a la globalización. Se debe asegurar la continuidad de las políticas educativas, de lo contrario, se transforman en políticas estructurales ineficientes, fomentado el clientelismo político.

Las agencias internacionales, los economistas y los planificadores educativos han encontrado, en su interés por la distribución del ingreso, un cierto número de estudios donde el incremento del Producto Bruto Nacional *per cápita* no necesariamente significa que todos los grupos sociales en la economía participen en los beneficios de dicho incremento.

Con esto podemos plantear algunas interrogantes acerca del significado de un proceso de desarrollo que beneficia sólo una parte de la población; indudablemente hay mucha variación en las tasas de crecimiento entre aquellos países con distribuciones de ingresos iguales y desiguales, que impiden las generalizaciones.

⁷⁰. Cifras tomadas a través del Sistema Interactivo de Consulta de estadística educativa, consultado en internet, a través de la siguiente página: <http://planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>, 24/09/2015.

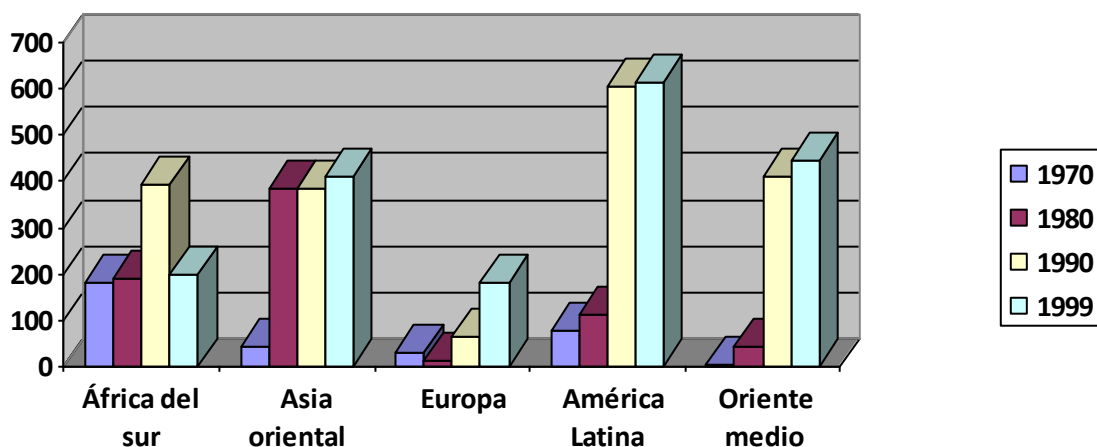
⁷¹. Información obtenida de la siguiente página: http://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2002_2003.pdf , el 24/09/2015.

Por otro lado, la inestabilidad política de los países en vías de desarrollo, seguirá teniendo un efecto negativo en el crecimiento económico. Esto es bien sabido por los mexicanos, ya que siempre el desarrollo económico y social del país depende en su mayoría de la estabilidad política con que se cuente, por lo que limita la expansión educativa en el ámbito del desarrollo social.

La educación ha sido vista por mucho tiempo como un posible instrumento para contribuir a una mayor igualdad social y económica. Pero, ¿Qué función cumple la educación en la distribución del ingreso?

Un informe del Banco Mundial de 1998 afirma que para garantizar que las actividades vayan dirigidas a los grupos de bajos ingresos se recomienda que la Corporación Financiera Internacional (CIF), intervenga en el mayor desarrollo y fomento al sector privado del mercado de la educación, ya que de esta manera, se amplían las oportunidades de los estudiantes de bajos recursos. El financiamiento por parte de la CIF al sector privado contribuye a facilitar que las subvenciones de los gobiernos se reorienten hacia las personas pobres; cuanto más paguen las familias más acomodadas por concepto de educación (como hacen cuando eligen la enseñanza privada), más posibilidades tendrán los gobiernos de emplear recursos en las personas de escasos recursos.

Cuadro 6.1⁷² Financiamiento del BM destinado a la educación, por regiones.



Volumen medio anual de préstamos (millones de dólares EE.UU., en valores de 1997)

En esta gráfica podemos apreciar las prestaciones del BM al sector educativo, en países como América Latina, que es la región que más recibe apoyo económico de parte de organismos internacionales como el CIF en las últimas décadas. En México, esto genera un sobreendeudamiento de parte del Gobierno Federal, haciendo que la educación sea una carga para el proceso de desarrollo educativo.

⁷². Banco Mundial, Educación., *Estrategia Sectorial de Educación.*, Documento de políticas del Banco Mundial., Washington, D.C., s.a.

Para darle un buen rumbo a las políticas educativas el Gobierno Federal deberá construir la legitimidad del sistema social, reduciendo y haciendo más eficiente el gasto público. Así mismo, estas políticas deberán estar sujetas a los objetivos macroeconómicos de la competitividad.

La continuidad y el seguimiento de las políticas, programas y demás procesos educativos, con objetivos constantes de mejoramiento de la calidad, es la herramienta fundamental para lograr la competitividad internacional.

Se han hecho grandes esfuerzos: se analiza el presupuesto, se crean teorías macroeconómicas, se financian los programas, se crean leyes que protegen el gasto educativo, etc.; pero se debe dar seguimiento a las políticas, y crear un sistema apto para mejorar constantemente la calidad educativa en el país, haciendo eficientes los controles y la implementación de los programas.

2.1.2 Presupuesto por Programas de Educación Básica

El interés por utilizar el presupuesto fiscal dentro de un esquema de propósitos múltiples basados en la demanda macroeconómica de la sociedad y la política en general, ha preocupado a muchas organizaciones estatales y no gubernamentales, en su afán por eficientar el ejercicio financiero de la presupuestación a las instituciones públicas.

La División Fiscal de Naciones Unidas es un ejemplo de lo mencionado, ya que ha impulsado estudios como el de su "Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función".⁷³ Así como seminarios internacionales como el Seminario sobre Clasificación y Administración Presupuestaria. En 1959 éste seminario fue celebrado en Chile donde se recomendó a los países de América del Sur la adopción de la técnica de presupuesto por funciones y actividades; un gran paso para aquellas épocas latinoamericanas, ya que se impulsaron numerosos cursos intensivos y especializados en programas de presupuestación por funciones y actividades, producidos por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

En los años setenta los esfuerzos de una reforma y cambios presupuestarios recibieron impulsos efectivos por parte de los gobiernos latinoamericanos, en particular a través de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP), cuya primera reunión se celebró en Chile.

En México hasta los años ochenta y noventa se dieron estos cambios en la forma de presupuestar el sector educativo.

⁷³. cfr., Martner, Gonzálo, *Planificación y presupuesto por programas*, Siglo Veintiuno, México, 1967, Vigésimosegunda edición, 2004

Para entender mejor el proceso de Presupuestación por programas daremos una breve definición de términos relacionados.

La planeación es el primer paso de la creación de un programa. La idea central de la planificación o planeación es la racionalidad. Este principio presupone que dadas las múltiples opciones que se presentan para determinar el presupuesto, debemos seleccionar racionalmente la mejor opción o más favorable a los objetivos buscados. Planificar es entonces, reducir el número de alternativas que se presenten. Es prever hacia el futuro.

Por otro lado, la programación tiene que ver directamente con las propuestas de acción que se ejecutarán en beneficio del propósito final; es la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzar objetivos y metas predeterminados en los planes en relación al tiempo.

Si la planeación conduce a la generación de planes, la programación nos llevará a la formulación de programas. Por lo tanto, el proceso de presupuestación cuenta con la planificación para ejercer sus propósitos y de la programación para determinar los medios convenientes para la formulación del presupuesto.

Las partes de un programa pueden ser la presentación, el diagnóstico, los pronósticos, la fijación de metas y asignación de recursos en cuanto al tiempo y, por último, la ejecución del programa. Estas partes que componen a un programa en general, pueden ser estudiadas por separado, pero para fines de nuestra investigación nos mantendremos en el ámbito descriptivo de las mismas.

Al momento de programar el presupuesto público se van teniendo una serie de aproximaciones a la cuantificación de las distintas transacciones económicas que será preciso hacer para el cumplimiento de las metas del plan. Estas transacciones se sistematizan y compatibilizan a través de los métodos, de la contabilidad social por partida doble y sus proyecciones; dando origen a los presupuestos económicos nacionales.⁷⁴

En los presupuestos económicos nacionales aparecen las transacciones proyectadas para cada una de las unidades económicas, así como de cada uno de los sectores. Este presupuesto constituye la proyección de la demanda total de la economía, presentada conforme a la técnica de contabilidad social y dividida por unidades económicas.

También existe, dentro del proceso de presupuestación, el presupuesto monetario-financiero, el cual analiza la correspondencia entre la evolución real de la economía y los flujos monetarios y financieros que hacen posible tal evolución dentro de ciertos márgenes de estabilidad.

Otro elemento importante en la estimación del presupuesto monetario-financiero es la estimación de los niveles de producción. Esta estimación tiene que hacerse sobre la base de una especificación sectorial, con el objetivo de determinar el aporte de cada una de las actividades.

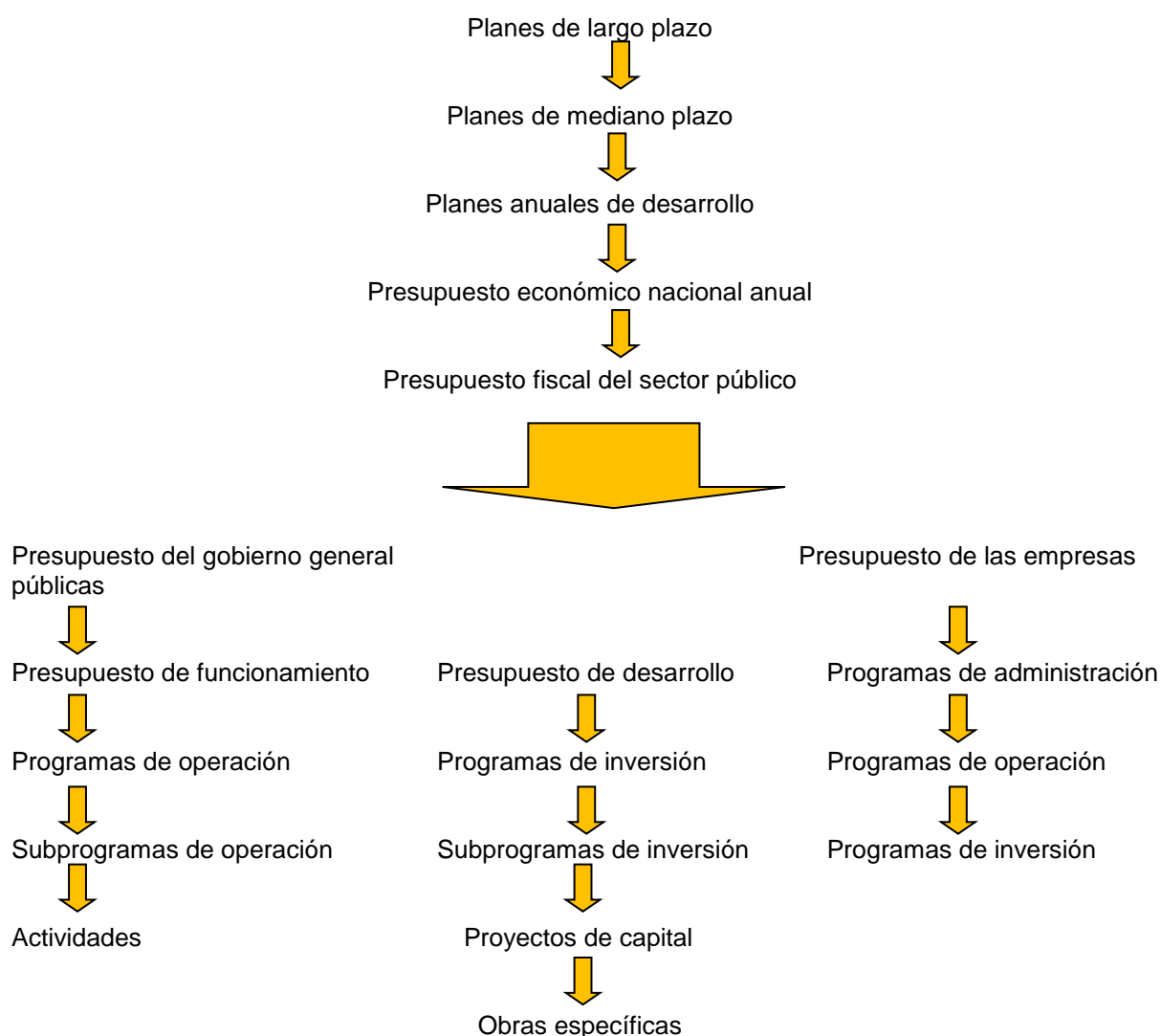
⁷⁴. *Ibíd.*, p. 21

El presupuesto monetario-financiero debe tener en cuenta además las decisiones gubernamentales sobre los niveles de precios y salarios, y en general, todo el esquema de política económica y financiera que el gobierno se ha planteado para realizar los programas de inversiones contenidos en el plan anual.

Es bien conocido por todos que los planes del gobierno federal se encuentran plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual a su vez se forma de Planes Operativos Anuales (POAs), donde se fijan metas temporales precisas.

Una vez formulados los planes a corto, mediano y largo plazo se integran con el presupuesto fiscal de la nación.

Cuadro 7.1⁷⁵ Esquema de la integración de la planificación con el presupuesto fiscal



⁷⁵. Cuadro obtenido del libro citado en la nota 73.

En este esquema podemos visualizar la vinculación de los planes con el Presupuesto Económico Nacional Anual, y éste a su vez con el presupuesto de todo el sector público que maneja: Por un lado el presupuesto de gobierno, y por otro el presupuesto a cada una de las instituciones públicas; y por consiguiente la vinculación de esos presupuestos con cada uno de los programadas asignados.⁷⁶

En México y en varios países de América Latina existen Instituciones que tienen el poder sobre la educación básica. Estas tienen por decreto la obligación de impartir educación a todos los ciudadanos nacidos en su país y con ello, erradicar el analfabetismo, que es uno de los principales propósitos de la educación; y que esto se traduzca en una preparación que coloque a los estudiantes a la altura de los requerimientos y exigencias de la sociedad del conocimiento.⁷⁷

Se está analizando, con base a la presupuestación por programas, la metodología que se utiliza en la Secretaría de Educación Pública, a través de la Subsecretaría de Educación Básica, para la asignación de recursos.

La SEB se organiza casi idénticamente igual a la SEP; esto es, sus funciones se desarrollan a través de Direcciones y subdirecciones que, a su vez, contienen programas para la realización de funciones.

Cuadro 8.1⁷⁸ Direcciones de la Subsecretaría de Educación Básica

| |
|---|
| Dirección General de Desarrollo Curricular |
| Dirección General de Materiales Educativos |
| Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa |
| Dirección General de Educación Indígena |
| Dirección General de Formación Continua de Maestros en servicio |

Estas cinco direcciones de la SEB fueron creadas para dar una estructura administrativa a cada uno de los programas que la misma Institución debe ejecutar.

⁷⁶. Desde el punto de vista de los economistas la formulación del presupuesto educativo depende de la racionalidad en sectores de suma importancia dentro de la vida financiera del país, por lo que es delicado pensar en planes financieros en el sector educativo demasiado ambiciosos sin el consenso nacional.

⁷⁷. Para determinar estos objetivos nos basamos en la visión de la Subsecretaría de Educación Básica.

⁷⁸. Datos obtenidos de la página web de la SEP., Consultado el 09/11/09., <http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/ACUERDO384completo.pdf>

Para fines de nuestra investigación conviene revisar y analizar muy brevemente los puntos que consideremos importantes y que son clave para el entendimiento del apartado.

La Dirección General de Desarrollo Curricular cuenta con varios programas a realizar que son especificados en los documentos presentados por la SEB, a través del Diario Oficial de la Federación.

Cuadro 8.2⁷⁹ Programas de la Dirección General de Desarrollo Curricular

| |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Reforma Integral de la Educación Básica |
| <ul style="list-style-type: none">• Programa de Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar |
| <ul style="list-style-type: none">• Programa Reforma de la Educación Secundaria |
| <ul style="list-style-type: none">• Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa |

El programa de Reforma Integral de la Educación Básica tiene como objetivo evaluar la calidad de la educación básica para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, a partir de la revisión, actualización y articulación del currículo de preescolar, primaria y secundaria, la formación continua y superación profesional de maestros, así como la adopción y aplicación de enfoques pedagógicos, métodos de enseñanza y materiales educativos adecuados a los nuevos contenidos curriculares.⁸⁰

Para poder evaluar de forma sistemática el nivel educativo de la educación básica se debe de contar con un alto grado de eficiencia y total independencia del sistema evaluado. El organismo que evalúa deberá presentar niveles de confiabilidad y competitividad de los más altos niveles, puesto que la evaluación es el proceso medular para mejorar la calidad de la educación.

Mejorar el nivel de logro educativo en los estudiantes tiene que ver directamente con los métodos pedagógicos y administrativos capaces de fortalecer el sistema educativo mexicano y posicionarlo como uno de los más competitivos en el mundo. Esto puede

⁷⁹. Ídem.

⁸⁰. En este programa se especifica en un documento los referentes sobre la noción de competencias en el plan y los programas de estudio 2009. Este documento de la SEP, puede verse en la página web http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/Referentes_nocion_competencias.pdf., Consultado en Internet el día 09/11/09

lograrse con la colaboración de todos los actores encargados del sector, pero sobretodo, la unificación de objetivos y metas encausados al mejoramiento de la calidad educativa.

No es tarea sencilla, ya que se ven afectados algunos intereses particulares, pero llevaría a satisfacer los intereses de la mayoría; visión que, desde un sistema democrático donde se busca el consenso para satisfacer a *los más*, en perjuicio de *los menos*, a favor de las generaciones futuras, consideramos posible.

Los cambios en la enseñanza, con el motivo de aumentar su calidad, tendrán que realizarse desde el método de políticas públicas *up-down*, o sea, aplicar los cambios estructurales de arriba hacia abajo. Para elevar el nivel educativo de los estudiantes debemos:

- 1) Contar con una dirección y una administración que establezcan el sentido de las nuevas políticas educativas, sentar las bases de las acciones a realizar y formalizar el proceso, creando un ambiente de compromiso para el logro de los objetivos.
- 2) Informar a todo el personal de los nuevos cambios, implantar la visión en todos los maestros y cerciorarse de la continua capacitación de los mismos. Si se tiene un excelente control y evaluación de la capacitación de los maestros podemos desplazar nuestra principal atención a los estudiantes.
- 3) Una vez hecho los puntos anteriores corresponde aplicar el programa en los alumnos; para ello, se necesita la unificación de los métodos de enseñanza, la coordinación entre los planes de estudio y la aplicación pedagógica de los mismos. En las aulas deberá implantarse un ambiente de compromiso hacia el cumplimiento de los planes a manera de competencia; pretendiendo elevar la competitividad de los estudiantes.

Con el cumplimiento de estos procesos podremos aplicar correctamente un programa de educación básica, contribuyendo seriamente a la visión de la Subsecretaría de educación básica y al buen desarrollo social del país.

La aplicación del Presupuesto por Programas en México es relativamente nueva. A partir de la última década del siglo XX se consideró la opción de aplicar este método presupuestario a la educación.

La SEB crea los programas con base en los objetivos de educación básica de la SEP, y formula un presupuesto para cada uno de ellos. Esto es analizado por las autoridades correspondientes y se aprueba, modifica o desaprueba, según los lineamientos fiscales y las consideraciones macroeconómicas antes mencionadas. (Véase cuadro 7.1).

2.2 Financiamiento y control presupuestal de las instituciones educativas

Uno de los aspectos más importantes acerca de la educación es que su financiamiento proviene principalmente del sector gubernamental en la mayoría de los países en el mundo. Este financiamiento se ha manifestado en una elevada matrícula escolar y en otros beneficios para sus sistemas educativos, como el acceso universal a la educación. Sin embargo, la educación otorgada por el sector público no siempre es la mejor, ya que existen grupos que son dejados atrás como minorías lingüísticas, minusválidos, entre otros. Asimismo, continuamos observando diferencias en la escolaridad entre diversos grupos, particularmente entre niños y niñas, en gran parte del territorio nacional. Se han logrado varios avances en términos de igualdad de oportunidades; existen programas destinados a erradicar la desigualdad educativa, pero desgraciadamente no han tenido el alcance necesario para una transformación profunda.

Al analizar modelos de financiamiento a la educación basados en la demanda, veremos que el gasto público en ese sector es a menudo ineficiente: gran parte de las erogaciones en este rubro, están destinadas a programas que frecuentemente no producen un resultado satisfactorio. Además de ser ineficientes, los subsidios a la educación comúnmente se distribuyen de manera errónea entre los diferentes grados escolares. Por ejemplo, nosotros sabemos ahora que la "productividad (ganancia) social" de invertir en educación básica es mayor que la obtenida al destinar recursos a la educación superior; sin embargo, en la mayoría de los países el monto de subsidios que se destina a la educación superior es muy superior al destinado a la educación básica.

Un ejemplo sería el de África; el gasto por estudiante en la educación superior es 44 veces superior al prevaleciente en los niveles de educación básica, fenómeno que ocurre en una región del mundo que aún esta lejos de lograr que su población tenga acceso universal a la educación básica.

No intentamos que se supere o se sustituya la inversión de educación superior por la de educación básica, pues la educación superior requiere recursos económicos crecientes sobretodo en áreas como ciencia y tecnología, pero se necesita fortalecer el gasto educativo, destinando los recursos a programas bien estructurados, capaces de generar un impacto en la sociedad; en otras palabras, se requiere de eficiencia y eficacia en el presupuesto otorgado.

En años recientes, los gobiernos han sido menos capaces de sostener la pesada carga de un inmenso sistema público destinado a la educación. Asimismo, la interrogante sobre quién debe pagar por la educación, es un tema recurrente en muchas naciones. En este sentido, frecuentemente se cuestiona qué proporción de los costos educativos deberá ser financiada por el gobierno y qué proporción deberá ser financiada por la sociedad; después de todo, existen beneficios sociales de la educación.

Además de los lineamientos fiscales, económicos y sociales que se tienen que tomar en cuenta para financiar una institución educativa, se debe considerar la influencia política y las necesidades y condiciones de cada región, considerando en todo momento medidas tendientes a mejorar la calidad educativa.

Cuando nos referimos al financiamiento educativo, debemos tener en cuenta que el fin ulterior deberá ser siempre aumentar la calidad de la educación. Bajo esta premisa, desarrollaremos brevemente el proceso de evaluación educativa que medirá la calidad educativa.

La situación de la educación mexicana se basa en los informes del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo especializado del Gobierno Federal que goza de amplios márgenes de autonomía técnica.⁸¹ Cuenta con un Consejo Técnico, formado por destacados especialistas, Órgano de Gobierno y Junta Directiva, esta última conformada por funcionarios públicos, padres de familia, representantes del SNTE, el sector empresarial y la sociedad civil.

Las evaluaciones del INEE se basan en múltiples fuentes, entre ellas: evaluaciones desarrolladas por el mismo Instituto, evaluaciones internacionales, indicadores contruidos a partir de las estadísticas educativas de la SEP y estadísticas sociales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Lo anterior puede expresarse de una manera más precisa, diciendo que la noción de calidad educativa es multidimensional. La calidad en un sistema educativo deberá implicar, al menos, las dimensiones de pertinencia y relevancia, eficacia interna y externa, impacto, eficiencia y equidad. Un sistema educativo podrá considerarse de buena calidad si reúne al menos las siguientes características:

- Establece un currículo adecuado a las circunstancias de la vida de los alumnos (pertinencia) y a las necesidades de la sociedad en que se sitúa (relevancia), incluyendo las de una mayor productividad del aparato económico, pero también otras, fundamentales en una perspectiva de desarrollo integral y humanista: las que tienen que ver con la democracia política, el respeto de los derechos humanos, el desarrollo de la ciencia, el cuidado del medio ambiente y la preservación y enriquecimiento de la diversidad cultural.
- Logra que la más alta proporción de destinatarios acceda a la escuela, permanezca en ella hasta el final del trayecto y egrese alcanzando los objetivos de aprendizaje establecidos en los tiempos previstos para ello. (Eficacia interna y externa).

⁸¹. Martínez Rizo, Felipe., *La educación básica en México y su calidad, Una visión a partir del trabajo del INEE.*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación., Agosto, 2006.

- Consigue que los aprendizajes logrados sean asimilados en forma duradera y se traduzcan en comportamientos sustentados en valores de libertad, equidad, solidaridad, tolerancia y respeto a las personas; que sean fructíferos para la sociedad y el propio individuo, que alcanzará un desarrollo pleno en los roles que habrá de desempeñar como trabajador, productor, consumidor, padre de familia, elector, servidor público, lector y telespectador, entre otros; en pocas palabras, como ciudadano cabal, (impacto).
- Cuenta con recursos humanos y materiales suficientes (suficiencia), y los usa de la mejor manera posible, evitando derroches y gastos innecesarios, (eficiencia).
- Tiene en cuenta la desigual situación de alumnos y familias, de las comunidades en que viven las escuelas mismas, y ofrece apoyos especiales a quienes lo requieren, para que los objetivos educativos sean alcanzados por el mayor número posible, (equidad).⁸²

En el caso de una escuela o un sistema educativo, la calidad incluye el nivel de aprendizaje que alcanzan los alumnos, pero también la medida en que consiguen que los destinatarios accedan a la educación y permanezcan en la escuela hasta el final del trayecto estipulado.

La tendencia a identificar la calidad con nivel de aprendizaje se explica porque esa dimensión estuvo ausente de la evaluación durante mucho tiempo. Es más sencillo contar cuántos alumnos asisten a la escuela, cuántos maestros los atienden, los libros que hay o de cuántos computadores se dispone; es más difícil medir el nivel de aprendizaje.

El punto de referencia más pertinente para juzgar la calidad de un sistema es su propio pasado y futuro: un sistema de calidad, finalmente, es aquel que mejora siempre con respecto a sí mismo.

En lo que se refiere al gasto educativo, la proporción de su propio PIB que México dedica a la educación es alta; sumando gasto público y privado ya es de 7.3% superior a la mayoría de los países del mundo. El gasto público de México en educación presenta una situación peculiar: por una parte, nuestro país destina a educación una proporción de su gasto público total que es casi dos veces mayor al promedio de la OCDE; al mismo tiempo, el gasto público total de nuestro país es muy inferior al de todos los demás países de la OCDE en relación con el PIB, debido a una recaudación fiscal muy baja.

⁸². *Ibíd.*

La combinación de estas dos posiciones extremas de México (muy alta en cuanto a proporción del gasto educativo en el gasto público y muy baja en cuanto a proporción del gasto público total en el PIB) da como resultado que la proporción del gasto educativo en el PIB de México sea cercana al promedio de la OCDE.

Un ejemplo de lo mencionado es que las Entidades Federativas y modalidades educativas de México con mejores resultados (Colima, el Distrito Federal y Aguascalientes y los bachilleratos) están por encima de la media de nuestro país, y a una distancia no excesiva de la media de la OCDE o de países como Estados Unidos y España, Turquía y Uruguay. En cambio, los estados mexicanos con resultados más bajos y las modalidades de la secundaria, en especial las telesecundarias, se sitúan por debajo también de los países con los peores resultados.⁸³

En tanto, podemos concluir que se observa una importante desconexión entre los altos niveles de financiamiento y los resultados educativos derivados de las ineficiencias en el ejercicio del gasto.

El bajo nivel de gasto absoluto, aunado a una serie de ineficiencias, hace que ciertas áreas importantes del quehacer educativo se encuentren desatendidas y presenten rezagos.⁸⁴ Ante esta problemática surgen dudas sobre la eficiencia del gasto educativo. La preocupación radica en que con las ineficiencias observadas, aún a mayores niveles de gasto no se conseguirán los resultados esperados. Entre las razones para pensar que existen importantes ineficiencias en el gasto educativo en México se encuentran:

- La mayor parte del gasto educativo se destina a gasto corriente, principalmente al pago de servicios personales.
- La actual estructura del gasto educativo plantea insuficiencias para financiar infraestructura, equipamiento, operación y mantenimiento de las escuelas y centros educativos.
- La mayor parte del gasto público educativo es financiado por el gobierno federal, mientras que los gobiernos estatal y municipal hacen aportaciones escasas o en diferente proporción.

⁸³. OECD., *Factbook. Economic, Environmental and Social Statistics, 2014.*, Se corroboraron los datos del artículo citado en la nota (81)., consultado en la página web: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-factbook-2014_factbook-2014-en#page2 ., pp: 184 – 196., el día 19/08/2015.

⁸⁴. Cfr: México Evalúa, Centro de Análisis en Políticas Públicas, A.C., *10 puntos para entender el Gasto Educativo en México: Consideraciones sobre su eficiencia*, Julio 2011., Consultado en la página web: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX_EVA-INHOUS-GASTO_EDU-LOW.pdf ., el día 27/08/2015.

- No hay una redistribución clara de funciones entre órdenes de gobierno en materia de gestión y uso de los recursos.
- El uso de recursos educativos no está orientado a resultados y no se cuenta con los indicadores más básicos para valorar el efecto de este gasto.
- Parte de la ineficiencia del gasto educativo se traduce en costos adicionales para las familias mexicanas.

A continuación mencionaremos algunas recomendaciones para a reducción de las ineficiencias internas del sistema educativo⁸⁵, ya que es un aspecto urgente en un país que enfrenta grandes rezagos en la materia:

- Renovar la gestión institucional como estrategia esencial previa a incrementar el financiamiento educativo.
- Es fundamental avanzar hacia un sistema educativo más articulado en funciones entre el sistema federal y el estatal para asegurar la transparencia en el gasto ejercido por los gobiernos locales.
- Implementar un sistema de costos que pueda mejorar la eficiencia del sistema de financiamiento educativo.

En este trabajo se comenzará por plantear el asunto de los estilos de desarrollo y la educación, que constituye el «telón de fondo» del problema. A continuación, se señalarán algunos indicadores de la situación y de los gastos en educación de los países de América Latina. En el tema específico del financiamiento, se revisarán los recursos provenientes del sector público, de las familias, de las comunidades locales, de la educación privada y del financiamiento internacional. Se expondrán las soluciones alternativas, que dependerán del estilo de desarrollo que se adopte, que en síntesis se refieren al aumento de los recursos y de la eficiencia en su uso, o a la disminución de la cobertura y calidad de la educación y de su pago por el sistema fiscal o por los usuarios. Por último, se reseñará la estrategia educativa elaborada por la CEPAL y la UNESCO, y se señalará su costo.

⁸⁵. *Ibidem*.

2.2.1 Financiamiento de la educación en América Latina

El análisis del financiamiento de la educación en América Latina plantea algunos de los problemas básicos de la crisis global y de las perspectivas de desarrollo de la región. No se trata de una situación estable, en la que ya están decididas las cuestiones fundamentales y en donde hay que optar por la asignación de pequeños porcentajes de los recursos totales para uno u otro fin. En América Latina está por definirse el marco conceptual del financiamiento, que dependerá del estilo de desarrollo que se adopte. En el caso específico de la educación, deberá determinarse cómo se insertará en el contexto social y económico global, y, en especial, cuál será la estructura del gasto según los tipos de enseñanza que se desee privilegiar, así como los recursos que se le asignarán, dados la estructura institucional, el sistema fiscal y los agentes sociales comprometidos.⁸¹

La situación de crisis económica y social que sufre América Latina muestra alternativas políticas, desequilibrios económicos e inequidades sociales. En el plano político, se discute la función del Estado y las posibilidades de participación. En lo económico, se plantean desequilibrios entre importaciones y exportaciones, entre ahorro e inversión, entre ingresos y gasto público, entre la demanda y la oferta de trabajo, entre la capacidad instalada y la utilizada. En lo social, se manifiestan inequidades en la nutrición, en la distribución del ingreso, en el empleo, en los servicios de salud, educación y saneamiento y en la seguridad social. En el plano específico de la educación, se discute el ideal educativo, la calidad y cobertura de las prestaciones, su vinculación con el mundo del trabajo, su grado de descentralización y la forma de financiamiento.

La elección de alternativas y la prioridad que se asigne a la solución de cada desequilibrio e inequidad dependen del criterio que se adopte. La divergencia de puntos de vista se plantea cuando se jerarquizan los problemas, se establecen relaciones de causalidad y se fija una secuencia para su solución. Aquí entran en juego las diferentes visiones que se tienen de la realidad y las distintas orientaciones ideológicas que, a su vez, se concretan en la elaboración de diversos escenarios. Por supuesto, existe una amplia gama de planteamientos y soluciones; a modo de ejemplo, y para señalar cuál es la función de la educación en cada uno, se considerarán dos estilos de desarrollo: el neoliberal y el social de economía mixta.⁸² Con estas denominaciones se tipifican dos arquetipos, que en distintos países y circunstancias toman nombres diversos. Es difícil que estos modelos se apliquen puros; en realidad, los distintos regímenes tienen dosis de ambos estilos, pero en definitiva predomina alguno de ellos.

⁸¹. Calcagno, Alfredo Eric., *La crisis económica argentina y el financiamiento de la educación*, en Cayetano de Lella y Pedro Krotsch, Siglo Veintiuno, Argentina, 1981, pp. 2-27

⁸². *Ibidem.*, p. 3

En el escenario neoliberal se estima que corresponde actuar por etapas, que cada avance debe basarse sobre la consolidación de la fase anterior, y que la obtención de los equilibrios que se consideran básicos y el ajuste estructural son prerequisites para una política de equidad y expansión productiva. En el plano económico se privilegian los equilibrios fiscales y del sector externo y una reforma estructural basada en la acción del mercado, con reducción del Estado y transferencia al sector privado de un conjunto amplio de actividades que antes eran ejecutadas por el sector público. El equilibrio fiscal global (superávit operativo y equilibrio, incluyendo el pago de deuda) permitiría suprimir la inflación, y con el superávit del comercio internacional podría pagarse parte de la deuda externa. De ese modo, se facilitaría una inserción internacional, que en la etapa siguiente permitiría la afluencia de capitales. Como el ajuste tiene efectos sociales regresivos, se preconiza una política asistencial que remedie los casos más extremos. Después de esta etapa de restablecimiento de los equilibrios fiscal y externo y de la reforma del Estado, se pasaría al período de equidad y expansión productiva. Los objetivos esenciales son la modernización, la eficiencia, la competitividad y la inserción internacional.

El escenario social de economía mixta se basa en la obtención simultánea de tres finalidades: los equilibrios macroeconómicos, la equidad y la expansión. Se reconoce que existen desequilibrios que deben suprimirse, pero no son los mismos que en el modelo neoliberal y deben atacarse al mismo tiempo. Son los existentes entre importaciones y exportaciones, entre la inversión y el ahorro bruto interno, entre la capacidad productiva utilizada y la instalada, entre la demanda y la oferta de trabajo, y entre los ingresos fiscales y los gastos públicos.⁸³ Se procura elevar la productividad media de la economía en sociedades relativamente homogéneas. Difiere del modelo liberal con respecto a la finalidad de los equilibrios; por ejemplo, las divisas de las exportaciones servirían para financiar la importación de bienes de capital que reequiparían la industria, y no para el pago de la deuda externa. Actuando al mismo tiempo sobre los tres elementos redefinidos (equilibrios macroeconómicos, equidad y expansión), se promovería una reactivación. Este modelo supone una importante actividad del Estado, que incluye el manejo de la mayor parte de las divisas y la realización de inversiones, así como una reestructuración del sector financiero. Una preocupación fundamental de este estilo es la afirmación de la equidad, definida como una conjunción de igualdad y justicia, que se obtendría como un fin en sí mismo y no como un subproducto del crecimiento económico.

⁸³. Organización de Estados Iberoamericanos OEI, *Financiamiento de la Educación en América Latina*, Revista Interamericana de Educación, núm. 14., 2009

El estilo de desarrollo social de economía mixta privilegia la equidad económica y social, buscando la unificación social para elevar la productividad económica. El sector educativo requerirá entonces de un consenso en los métodos de financiamiento para no afectar intereses de algunos actores. Este financiamiento deberá ser suficiente, más no excedente, pues generaría el aumento de la deuda, lo que implicaría un retraso fiscal y niveles bajos de productividad.

El beneficio de este modelo es la generación de un Estado fuerte y capaz de subsidiar a la educación, gracias a las reformas del sistema financiero y a la aplicación de una economía basada en el aprovechamiento de las divisas propias de cada país. Es complicado llegar a estos niveles de cobertura educativa financiada por el Estado con la eficiencia y la competitividad que se requiere para elevar la calidad de la educación; es posible si se tienen los recursos suficientes y política económica estable, lo que representa un gran reto para los países de Latinoamérica.

En el modelo de desarrollo neoliberal el financiamiento de la educación es determinado por el comportamiento del mercado externo. Las necesidades de financiamiento dependen de una situación financiera estable y de no correr riesgos económicos. Cuando el Estado no es capaz de subsidiar el sector educativo, se opta por delegar la responsabilidad al sector privado que cuenta con los recursos necesarios para hacerlo; aunque esto represente un rechazo social. En este modelo se privilegia la inversión privada, nacional o extranjera, lo que facilita el financiamiento educativo, pero genera una regresión en cuanto a desarrollo social, de parte del Estado; pero sobretodo un endeudamiento que, por las condiciones latinoamericanas imperantes, se convierte en una carga muchas veces insostenible. El caso chileno es un buen ejemplo de ello: A partir de 1980, la educación básica se privatizó casi por completo, generando un descontento social pero también una mejora de los servicios educativos, hoy en día, este modelo es insostenible.

Si se adopta el modelo neoliberal al financiamiento de la educación en la mayoría de los países de América Latina se tendrían excelentes beneficios en cuanto a modernización, eficiencia, competitividad, etc., pero hacerlo implica muchos riesgos políticos y sociales que algunos gobiernos no están dispuestos a pagar en beneficio del desarrollo social. En otras ocasiones las mismas peripecias políticas, la falta de reformas y la ideología conservadora impiden a los gobiernos latinoamericanos el buen entendimiento del modelo neoliberal.

Una vez definido el modelo de desarrollo que se adoptará en el país, se analiza el escenario para determinar los lineamientos y se ejecutan las acciones correspondientes.

Sin embargo, el contexto de finales del siglo XX para toda América Latina fue crudo; la razón principal: la deuda externa.

A.L. se convirtió en un exportador neto de capitales en la década de los ochenta. La transferencia neta de recursos de los países de Centro y Sudamérica al resto del mundo se aproximaba a los 220 mil millones de dólares. Esto obligó a los países subdesarrollados, que aumentaban cada vez más su deuda, a solicitar ayuda externa de parte de los Organismos Internacionales de Crédito, (las llamadas OIC's), para financiar su desarrollo, dejándolos en completo retraso ante los países desarrollados.

En Latinoamérica existen organizaciones que dan financiamiento a la educación básica, otorgando créditos para su desarrollo a nivel regional.

La Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo (APICE) se creó en Venezuela el 23 de noviembre de 1969, pero tiene su sede en Bogotá, Colombia. Es una organización internacional integrada por entidades públicas, privadas y mixtas, cuya meta y objetivos son: promover las actividades de asistencia financiera a la educación en países americanos y fomentar el desarrollo de sistemas nacionales e internacionales de financiamiento a la educación a través del Crédito Educativo, respectivamente.⁸⁴

⁸⁴. Cesar Arzani, José Joaquín., *Recopilación sobre el crédito educativo en Latinoamérica: Situación en México y consideraciones para una reforma financiera de la educación.*, México, Culturales, 1975.

Mencionaremos algunos países y sus principales instituciones miembros de la APICE, que contribuyen al financiamiento de la educación en América Latina.

Cuadro 9.1⁸⁵ Principales Instituciones de financiamiento educativo en América Latina

| | Instituciones miembros de APICE | Principales funciones |
|------------------|---|--|
| Argentina | Instituto Nacional de Crédito Educativo (INCE) | Promover la capacitación y especialización de las personas carentes de recursos necesarios para acelerar el desarrollo social, cultural, técnico y económico del país mediante la concesión de créditos. |
| Brasil | Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) | Captar recursos financieros y canalizarlos para el financiamiento de proyectos de enseñanza e investigación, conforme a las directrices de planeamiento nacional de educación. |
| Perú | Instituto Peruano de Fomento Educativo (IPFE) | Promover y difundir la educación como el medio más importante para la superación nacional. Colaborar mediante donativos, préstamos y otros medios, a la elevación de los niveles pedagógicos y académicos de la educación pública y privada. |
| México | Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) | Hacerse de recursos complementarios, económicos y técnicos, nacionales o extranjeros para aplicarlos al mejor desarrollo del país; así como fomentar y coordinar la creación de sistemas educativos por cooperación y contribuir al financiamiento inicial de la educación particular y supervisar su funcionamiento. |
| Colombia | Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) | No se tienen las funciones específicas del Instituto, pero contribuyen de forma importante al financiamiento educativo. |
| Venezuela | Instituto de Asesoramiento Educativo (INDASE) | No se tienen las funciones específicas del Instituto, pero contribuyen de forma importante al financiamiento educativo. |

Los estudios comparativos que realizan organizaciones como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dan muestra del complicado rezago económico de los países latinoamericanos frente a los desarrollados.

⁸⁵. Elaboración propia, con base en Cesar Arzani, José Joaquín., Op. Cit. (nota 84).

Por ello, a partir de la década de los noventa, la importancia de la educación en Latinoamérica aumentó de forma generalizada, pues se requería una transformación de fondo en los sistemas educativos; priorizando los procesos de modernización y las reformas educativas. Sin embargo, a la fecha, se cuenta con una crisis financiera global lo que impide el financiamiento de los proyectos educativos.

La UNESCO en su Informe de Seguimiento de la Educación para Todo el Mundo, del año 2010, considera que millones de niños de los países más pobres corren el riesgo de verse privados de escuela a consecuencia de la crisis financiera mundial. Mientras que los países ricos están creando ya las condiciones necesarias para su recuperación económica, muchos países pobres afrontan la perspectiva inmediata de una recesión de sus sistemas educativos.⁸⁶

Un retroceso en el progreso de la educación puede tener además consecuencias de vasto alcance. La pérdida de oportunidades en el sector de la educación puede frenar el crecimiento económico y la mitigación de la pobreza, así como el progreso en el sector de la salud y en otros ámbitos.

Los gobiernos de los países subdesarrollados deberán mejorar el acceso a la educación, hacer extensivos los Derechos y ofrecer más oportunidades.

Aunque hoy en día se tienen resultados importantes en materia educativa, consideramos muy recientes las reformas y las transformaciones de fondo, por lo que se necesitan acciones conjuntas y enfocadas a la erradicación oportuna del atraso.

Invertir en educación es invertir en las herramientas necesarias para extraer oro social, es decir, humanos excelentes. Los recursos financieros son uno de los principales componentes del sistema público de educación, por ello, la eficiencia en el financiamiento educativo es un tema que deberá formar parte de la agenda prioritaria de los gobiernos latinoamericanos.

2.2.2 Financiamiento educativo en México

El caso mexicano es similar al resto de los países de Latinoamérica, aunque en el último cuarto del siglo XX México destinaba pocos recursos a la educación en comparación con el resto de países latinoamericanos. En cuanto al gasto educativo como porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB), México ocupaba en América Latina, el décimo séptimo lugar en 1970, después de Barbados y Costa Rica, cuyo gasto educativo representaba 6.4% del PNB.

⁸⁶. United Nation Educational Scientific and Cultural Organization, (UNESCO)., *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos el Mundo 2010.*, 08 de febrero de 2010

Otros indicadores educativos mostraban, por ejemplo, la proporción del gasto público destinada a la educación o el gasto educativo por habitante, y en todos estos indicadores de financiamiento a la educación, México se encontraba por abajo del promedio de América Latina.

El problema de inversión educativa en México era grande pero se resolvió rápidamente a partir de medidas que incrementaron el gasto en educación por parte del Gobierno Federal; leyes y acuerdos que hicieron posible la transformación del sistema educativo nacional e impulsos económicos para la creación de fondos que otorgarían créditos destinados a la educación.

Analizaremos este progreso de la educación a partir de dos vertientes: la expansión educativa de los años 60,70 y 80; y las políticas educativas que a partir de 1992 fueron consolidando un auténtico sistema de financiamiento educativo en México.

2.2.2.1 Expansión educativa

Una de las particularidades del sistema educativo mexicano corresponde a la expansión educativa lograda a partir de los esfuerzos realizados desde el primer cuarto del siglo XX.

Entre 1920 y 1950 el sistema educativo mexicano creció en forma constante, pero la educación básica tenía presencia principalmente en el medio urbano, olvidando las localidades rurales, que eran considerablemente mayores que las áreas urbanas. Esto perjudicó a la educación en todos sus niveles.

A mediados de siglo, la educación básica comenzó a expandirse a lo largo de la República Mexicana; la matrícula, los profesores y las escuelas públicas aumentaron sus cifras considerablemente en un periodo de aproximadamente treinta años. En 1950 había 25,413 escuelas de todos los niveles, hoy existen aproximadamente 234,300.

⁸⁷. Elaboración propia, con base en: Cesar Arzani, José Joaquín., Op. Cit. (nota 84).

Cuadro 10.1⁸⁸ Matrícula, profesores y escuelas, 1950 – 2010

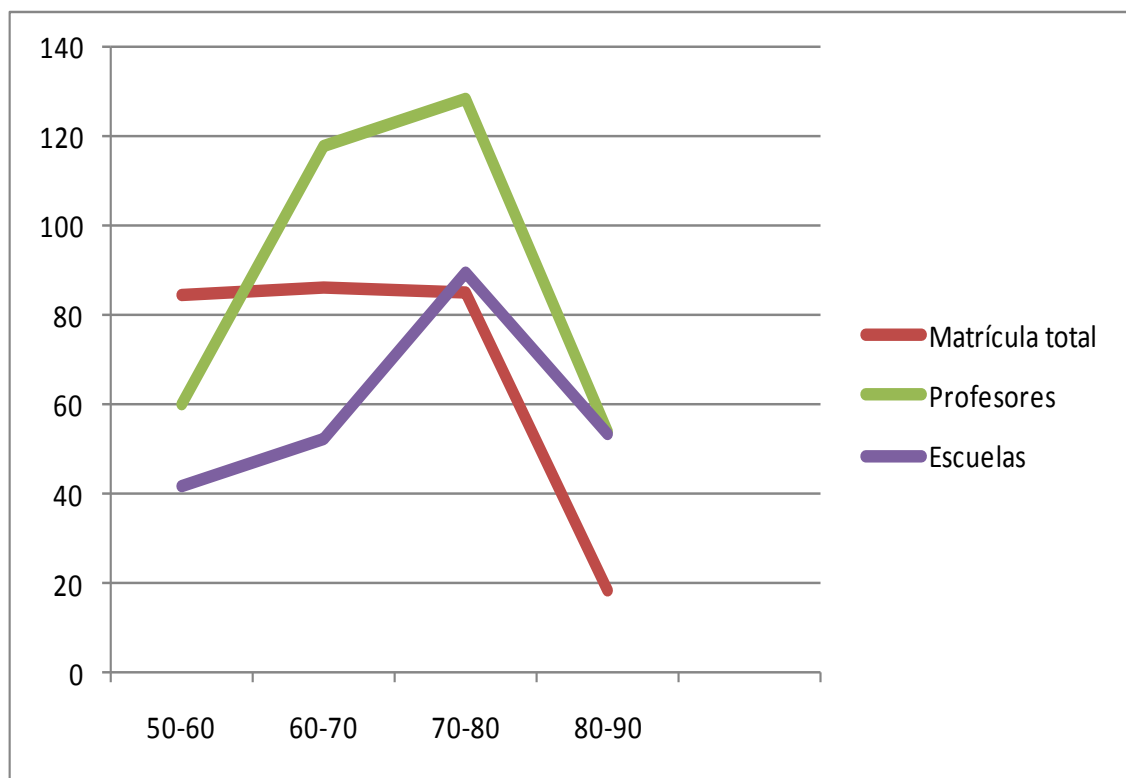
| | Matrícula | Profesores | Escuelas |
|-------------|------------------|-------------------|-----------------|
| 1950 | 3,249,200 | 90,896 | 25,413 |
| 1960 | 5,994,079 | 145,377 | 36,018 |
| 1970 | 11,177,294 | 316,734 | 54,954 |
| 1980 | 20,683,158 | 723,793 | 104,144 |
| 1990 | 24,504,543 | 1,113,495 | 159,968 |
| 2000 | 24,517,121 | 959,000 | 190,100 |
| 2010 | 25,000,000 | 240,000 | 234,300 |

Durante las décadas de los 60, 70 y 80 el sistema educativo mexicano creció en forma ininterrumpida, destacando las décadas de los cincuenta y sesenta con un crecimiento acumulado de la matrícula de 77.1% y 74.7% y con tasas medias anuales de 6.6% y 6.4% respectivamente. Si apreciamos la década de los ochenta veremos que constituye un periodo distinto. A partir de 1979 las tasas anuales de crecimiento comienzan a disminuir constantemente hasta llegar a un decremento absoluto en el número de alumnos.⁸⁹

En 1990, el sistema tenía alrededor de 250 mil alumnos menos que en 1986. El crecimiento acumulado entre 1981 y 1990 era de 18.5%. La tasa media anual de crecimiento en esos años se sitúa en 1.71%.

⁸⁸. Cuadro modificado. Organización de Estados Iberoamericanos OEI., *Sistemas educativos nacionales.*, cap. 2. Evolución del Sistema Educativo Mexicano., México, p. 8, s.a.

Cuadro 11.1⁹⁰ Diagrama del decremento en la matrícula de educación básica en los años ochenta.



En la gráfica podemos observar el decremento en la matrícula de educación básica a partir de la década de los ochenta.

México había atendido de buena forma la demanda de profesores y escuelas para la matrícula que se mantuvo constante de 1959 a 1979, pero en 1980 la demanda educativa disminuyó vertiginosamente, dejando sobre-ofertados los servicios de profesores y escuelas de nivel básico.

Este fenómeno tuvo lugar en todo el mundo. Según la UNESCO la década de los ochenta se considera perdida en cuanto a financiamiento educativo, ya que la crisis financiera hizo que los gobiernos destinaran el presupuesto a la reactivación económica, deteniendo el buen avance de la inversión educativa. Así mismo, la población no podría solventar los gastos de la educación, disminuyendo la demanda y afectando principalmente a la educación superior.

⁸⁹. *Ibíd.*, pp. 9 y 10

⁹⁰. Elaboración propia, con base en Organización de Estados Iberoamericanos OEI., *Op. Cit.* (nota 83).

Sin embargo en los noventa, las buenas políticas económicas dieron lugar a la reestructuración del sistema financiero mexicano, logrando solventar en gran medida el bache de años anteriores, por lo que se cosecharían cambios importantes en el aspecto social, normativo y económico de la educación.

2.2.2.2 Conformación actual del sistema de financiamiento educativo

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa se realizaron cambios estructurales importantes en el gasto educativo. En 1992, se descentraliza la educación y en 1993 se crea la Ley General de Educación, representando una nueva etapa en el financiamiento educativo en México.

En 1991, el gasto total en educación ascendió a 38,498,782 millones de pesos, cifra equivalente al 4.5% del Producto Interno Bruto (PIB). De este gasto, la federación aportó el 78.2%, los gobiernos estatales el 16%, los municipios el 0.3% y los particulares el 5.5%.⁹¹ En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del mismo año la educación representó el 9.4% de un total de 222,156,488.4 millones de pesos. En 1993 se registró el nivel más alto de gasto nacional en educación, 5.7% del PIB.

Estas acciones demostraron la urgencia de recursos económicos y una buena legislación que pudiera normar el flujo de capitales destinados a la educación pública; y así, motivaron la creación de la Ley General de Educación en 1993, además de hacer una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en donde, en pocos años, se crearían tres fondos en el que las entidades federativas recibirían recursos etiquetados para el gasto en educación, el FAEB, el FAETA y el FAM. Estos fondos arrojan estadísticas relevantes para analizar la conformación del sistema educativo mexicano.⁹²

⁹¹. Organización de Estados Iberoamericanos, OEI., Op. Cit. (nota 88), cap. 6. Financiamiento de la Educación., pp. 2-6

⁹². El tema de la descentralización educativa, así como el de cada uno de los fondos de aportaciones federales para la educación se retomarán en el siguiente capítulo.

Explicaremos en el siguiente cuadro la composición del presupuesto federal para educación aprobada en el ejercicio fiscal de 2015.

Cuadro 12.1⁹³ Presupuesto federal para educación aprobado (2015)

| Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 | | | | |
|--|---|--------------------|--|---------------------|
| Algunas consideraciones del gasto educativo en México | | | | |
| Gasto Neto Total (pesos), previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación | | | | Monto |
| | | | | 4,676,237,100,000 |
| Gasto Neto Total (pesos) | | | | |
| A | Ramos Autónomos | | | Monto |
| Gasto programable | | | | |
| 42 | Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación | | | 1,170,000,000 |
| B | Ramos Administrativos | | | Monto |
| Gasto programable | | | | |
| 11 | Educación Pública | | | 305,741,576,291 |
| 38 | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología | | | 33,706,667,621 |
| C | Ramos Generales | | | Monto |
| Gasto programable | | | | |
| 25 | Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal, Tecnológica y de adultos | | | 46,880,165,260 |
| 33 | Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios | | | 590,910,759,683 |
| Previsiones salariales y económicas (pesos) | | | | |
| Ramos administrativos | Incremento a las percepciones | Creación de plazas | Otras medidas de carácter económico, laboral y contingente | Total |
| | I | II | III | |
| 11 Educación pública | 1,500,805,728 | 159,683,054 | 2,191,645,875 | 3,852,134,657 |
| Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas (pesos) | | | | |
| Ramo | Denominación | | | Monto |
| 11 | Educación pública | | | 8,646,121,601 |
| | Atención a la demanda de Educación para Adultos (INEA) | | | 106,754,356 |
| | Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria | | | 477,769,639 |
| | Normar los servicios educativos | | | 77,112,860 |
| | Diseño y aplicación de la política educativa | | | 20,064,609 |
| | Fortalecimiento a la educación y la cultura indígena | | | 104,931,774 |
| | PROSPERA Programa de inclusión social | | | 6,830,372,843 |
| | Programa Nacional de Becas | | | 699,342,000 |
| | Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa | | | 259,489,389 |
| | Programa de fortalecimiento de la calidad en instituciones educativas | | | 70,284,131 |
| Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable (millones de pesos) | | | | |
| Vertiente | Denominación | | | Monto |
| 4 Educativa | 7. Programa de Educación e Investigación | | | 35,442.0 |
| | Educación Pública | | | 29,669 |
| | Desarrollo de capacidades | | | 5,644.6 |
| | Educación agropecuaria | | | 6,188.7 |
| | Infraestructura educativa tecnológica | | | 99.8 |
| | PROSPERA Programa de inclusión social | | | 16,724.5 |
| | Programa educativo rural | | | 207.6 |
| | Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro | | | 903.2 |
| Programa de ciencia, tecnología e innovación (pesos) | | | | |
| Ramo | Denominación | | | Monto |
| 11 | Educación Pública | | | 20,099,687,955 |
| 38 | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología | | | 37,117,775,683 |
| Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (pesos) | | | | |
| Ramo | Denominación | | | Monto |
| 11 | Educación Pública | | | \$ 1,800,472,653.00 |
| | Prestación de servicios de educación superior y posgrado | | | 10,000,000 |
| | Impulso al desarrollo de la cultura | | | |
| | Diseño y aplicación de políticas de equidad de género | | | |
| | Programa Nacional de Becas | | | 338,662,944 |
| | Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa | | | 1,185,681,213 |
| | Programa de fortalecimiento de la calidad en instituciones educativas | | | 266,128,496 |
| Recursos para la atención de grupos vulnerables (pesos) | | | | |
| Ramo | Denominación | | | Monto |
| 11 | Educación Pública | | | \$ 1,800,472,653.00 |
| | Apoyos a centros y organizaciones de educación | | | 10,000,000 |
| | Programa de Escuela Segura | | | 338,662,944 |
| | Programa Nacional de Becas | | | 1,185,681,213 |
| | Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa | | | 266,128,496 |

93. Información obtenida de la página web: http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/decreto_presupuesto.pdf, el día 01/10/2015., pp. 68-103.

CAPITULO TERCERO. DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA, MODELOS DE FINANCIAMIENTO Y COSTOS DE LA ENSEÑANZA EN MÉXICO

3.1 Descentralización de la educación básica en América Latina. Un análisis comparativo

La descentralización administrativa en el mundo ha sido parte medular de grandes cambios estructurales.

La descentralización consiste en la atribución, dentro del propio ordenamiento jurídico, de una competencia o función a órganos que ocupan la misma cúspide jerárquica administrativa.⁹⁴ Según este concepto, el reparto recae sobre competencias funcionales, no sobre competencias normativas y se lleva a cabo por razones prácticas organizativas de eficacia y simplificación de los procesos administrativos; aunque también en ocasiones influyen aspectos políticos e incluso de repartición de responsabilidades.

Los órganos descentralizados asumen la realización de determinadas funciones que constituyen el ámbito de sus competencias administrativas en sentido objetivo, gozan de su correspondiente margen de autonomía funcional, y por esta razón, cuentan con verdadera capacidad decisoria, ya que de lo contrario resultarían frustrados los objetivos de agilización y eficacia a los que la descentralización pretende servir.

Si partimos del objetivo principal de la descentralización, que es la simplificación de los procesos administrativos a través de prácticas organizativas eficaces, observamos que el caso en América Latina es singular, pues no se ha logrado una verdadera consolidación de estos procesos, debido a las cuestiones políticas y sociales que rodean el financiamiento educativo descentralizado.

Para que un sistema responda al criterio de organización descentralizada, deberá:

- 1) Contar con varios órganos que se vinculen jerárquicamente entre sí y cuenten con atribuciones iguales para cumplir un mismo objetivo.
- 2) Las nuevas atribuciones tendrán que efectuarse mediante norma, (lo que implica una determinada permanencia o continuidad a esta figura y su modificación requerirá de la aprobación de otra norma que modifique o derogue la anterior).

⁹⁴. Organización de Estados Iberoamericanos OEI., *Notas sobre la organización desconcentrada de las administraciones educativas.*, Revista Iberoamericana de Educación, Número 3, Monográfico: Desconcentración Educativa, por Roberto Mur Montero, enero-abril 1994, p. 43

- 3) Las decisiones adoptadas por los órganos competentes descentralizados serán responsabilidad de los mismos, y no estarán sometidas al control de los órganos superiores; pero sí lo estarán al control de la legalidad.

Lamentablemente no existen evaluaciones rigurosas que permitan reconocer el paradigma de lo que se debe hacer en un sistema descentralizado. Pero tomaremos estas consideraciones para analizar el caso latinoamericano.

3.1.1 Descentralización de la educación en Brasil

La descentralización de los sistemas educativos latinoamericanos implicó un gran reto. La influencia de los Organismos Internacionales de Crédito (OICs) en países como Argentina y Brasil aumentó en la década de los noventa. Esta influencia iría más allá de los programas financiados por estas organizaciones como el Banco Mundial, sino que implicaría una serie de políticas educativas cargadas de presiones por endeudamiento.

El Banco Mundial recomendó a estos países la descentralización educativa, pues afirmó que una mayor descentralización educativa, aunada al fomento de la expansión de las escuelas privadas y de las financiadas por las comunidades, mejoraría la eficacia dentro de las escuelas y se fomentaría el espíritu de competencia entre ellas. Según el BM si se aumenta la competencia, se ofrecerán más servicios educacionales, disminuirán los costos, y los estudiantes y sus padres dispondrán de una selección más amplia de escuelas que aumentarán su eficiencia gracias a la competencia. Esto significaba, más que la descentralización, una privatización del sistema educativo. Veremos ahora el proceso que adoptó Brasil para la descentralización de la educación.

Con el “Manifiesto dos Pioneiros da Educacao Nova”, se levanta en 1932 la bandera de la descentralización en Brasil y se crea la Ley de Directrices y Bases de Educación Nacional en 1961 (LDB N° 4024).⁹⁶ En esta ley se promueve la municipalización, donde el Gobierno Federal tendría una apertura en sus controles, pero no perdería su poder en la administración educativa.

En 1988, fruto de la democratización del país tras la dictadura militar, se amplía la autonomía de los Estados y Municipios. Más adelante en 1996 se crea una nueva ley, la LDB 9.394, que en su artículo 8 establece el régimen de colaboración entre los respectivos sistemas educativos.

⁹⁶. Berchansky, Juan Carlos., *Descentralización de la educación básica. Argentina y Brasil en la década de 1990.*, Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación., Consultado en Internet, el día 11/11/09, en la página web: http://www.saece.org.ar/congreso1_titulo.php.

A la Nación le correspondería la responsabilidad del subsistema universitario, sus funciones normativas, de coordinación, de asistencia financiera y técnica, y del proceso nacional de evaluación sobre la totalidad del sistema.

Los Estados y Municipios tendrían la responsabilidad sobre la educación básica. Los Municipios enfocarían sus esfuerzos a la educación infantil y en la fundamental, mientras que los Estados en la educación media.

Con respecto a la educación básica privada, se retomaría lo que realizó Argentina en 1997, subsidiar la educación privada, otorgarle su propio organismo de supervisión dentro del Ministerio de Educación y la libertad para establecer sus regímenes de estudio, expedición de certificados y títulos con validez nacional.

La descentralización educativa en Brasil puso en juego las diferentes capacidades de negociación de los Estados y los Municipios con la Federación, pues al establecerse las condiciones del traspaso, en cuanto a la transferencia de recursos, el financiamiento adicional para obras de infraestructura pendientes y la protección de los derechos de los trabajadores, fue notoria la falta de condiciones económicas y pedagógicas para solventar el cambio. Al romper con la estructura tradicional centralizada de forma abrupta y sin la preparación técnica suficiente, la descentralización resulta contraproducente.

En los noventa, la tarea de financiar la educación representaba una carga insostenible para el gobierno brasileño, así que decidió deslindarse excesivamente de algunas responsabilidades mediante la descentralización. Esto originó la incompetencia en todos los niveles de gobierno para satisfacer las necesidades educativas pero también el reforzamiento de los mecanismos para el control político de la educación y la recaudación de impuestos.

EL financiamiento educativo en el plano internacional era considerado una prioridad para todos los gobiernos, por eso los cambios apresurados para descentralizar la educación. Pero estos procesos de descentralización se llevan a cabo en medio de políticas de ajuste que reconocen como prioridad la reducción de los gastos del Estado, a fin de garantizar el pago de los compromisos internacionales vinculados al endeudamiento externo.⁹⁷

La Constitución de 1988 establecía que al menos el 18% del porcentaje de la recaudación de impuestos en la Nación sería destinado a la educación, y el 25% de recaudación de los Estados y Municipios.

⁹⁷. Ídem.

En 1996 la Enmienda Constitucional N° 14, reglamentada por la Ley 9.424/96 crea el Fundo de Manutencao e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorizacao do Magisterio (FUNDEF) reuniendo parte de los recursos estatales y municipales vinculados al mantenimiento de la educación fundamental.⁹⁸ Así, la creación del FUNDEF constituye una forma de municipalización forzosa de la educación fundamental sin la provisión de fondos extraordinarios por el Estado. Sin embargo se obtuvieron avances importantes como el aumento en la matrícula de los estudiantes de educación fundamental, comparada con los demás niveles educativos.

Por tanto, la descentralización en Brasil:

- 1) No significó una oportunidad para que los Estados y los Municipios aumentaran sus esfuerzos para contribuir al mayor financiamiento de la educación y lograr aumentar el nivel educativo nacional.
- 2) No se dio la igualdad de condiciones a los Estados para tomar decisiones de financiamiento.
- 3) Existe una normatividad que sustenta la descentralización, pero carece de validez, ya que los Estados y Municipios obedecían a la urgencia principal del país por recaudar impuestos, olvidando el objetivo principal por lo que fueron creadas.
- 4) Por lo anterior, las decisiones que tomaban los Estados y Municipios eran supervisadas y controladas por la Nación, limitando su autonomía y desmeritando la descentralización.

En la actualidad Brasil es un país que ha logrado imponer los intereses nacionales sobre los intereses particulares, generando una ola de reformas y acciones gubernamentales capaces de reorganizar al Estado. La voluntad política en Brasil ha tenido un gran impacto en la educación, pues se ha contribuido a mejorar su calidad, gracias al buen crecimiento económico.

⁹⁸. Entendida como la educación primaria en México.

3.1.2 Descentralización de la educación en Chile

Como sucedió en Brasil, la globalización rebasó en toda América Latina el debate educativo. Pues se incorporó un nuevo repertorio de conceptos y valores económicos como la productividad, la eficiencia, evaluación del rendimiento, participación local, competencia y libertad de elección por parte de los consumidores. Gran parte de estos valores se han plantado en la descentralización. Muchos países latinoamericanos la adoptaron a finales del siglo XX, motivados por la promesa de mejorar la eficiencia, la calidad y la equidad de la educación. Sin embargo estas promesas parecen incumplidas, pues el impacto de la descentralización de la gestión y el financiamiento educativo, parece ser nulo sobre la educación en las aulas.⁹⁹

La gratuidad de la enseñanza pública en Chile data de 1887. Desde esa fecha, el Estado asume un papel destacado en este ámbito, el cual se incrementa desde comienzos del segundo cuarto del siglo XX, con el auge del "Estado benefactor". El Estado se convirtió en el principal conductor del sistema educativo chileno, donde la educación es asumida como un bien público que más tarde se convertirá en crecimiento y desarrollo social.¹⁰⁰

En los ochenta se implementa en Chile un conjunto de medidas tendientes a transformar el sistema de provisión de servicios educativos (oferta), y el funcionamiento del mercado por el cual las familias seleccionan un establecimiento escolar para sus hijos (demanda). El Ministerio del Interior dictamina las normas del traspaso de la administración de un alto porcentaje de escuelas y liceos a los municipios, hasta ese momento en manos del Estado central, incluyendo en ese acto al personal docente, administrativo, de servicio, y cambiando la modalidad de asignación del financiamiento a los establecimientos escolares.

Este proceso de descentralización incluyó también el traspaso de la capacidad de gestión de la educación a las entidades privadas, lo que incrementó de forma importante la participación de este sector en el financiamiento educativo.

En 1981 la matrícula del sector municipal correspondía a 81% del total; la del particular subvencionado, 13% y el particular pagado, a 6%. En 1997 el municipal cubría 56%; el particular subvencionado, 33%; el particular pagado, 9.5%, y las corporaciones, 1.5%.

A diferencia de Brasil, en Chile se implementaron las medidas de descentralización desde una perspectiva eficientista y con miras a la privatización de la educación.

⁹⁹. Candia N., Alejandra, *Razones y Estrategias de la Descentralización Educativa: Un Análisis Comparado de Argentina y Chile.*, Organización de Estados Iberoamericanos, Revista Iberoamericana de Educación, Núm. 34., Consultado en Internet, el día 11/11/09, en la página: <http://www.rieoei.org/rie34a06.htm>.

¹⁰⁰. cfr. Becker, G., *Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education.*, Chicago, University of Chicago Press, 1993

Los objetivos de la descentralización eran lograr mayor eficiencia en el uso de recursos a través de la competencia por matrícula entre los establecimientos, traspasar funciones desde el Ministerio de Educación a los poderes locales representados por el municipio, y alcanzar mayor participación del sector privado en la provisión de la educación,¹⁰¹ lo que establecería las bases para una mayor competencia entre establecimientos y más opciones para los beneficiarios.

Las recomendaciones del BM en este sentido fueron consideradas y lograron satisfacer las necesidades de la época. En Brasil el cambio se tornó apresurado, pues el endeudamiento era tan grande, que la urgencia por reducir el gasto público en educación impidió la descentralización adecuada del sistema de financiamiento educativo, y las medidas descentralizadoras no alcanzaron el impacto deseado.

La Unidad de Subvención Educacional (USE), es una unidad de medida que se utiliza para determinar los costos del sistema educativo chileno, se reajusta en igual porcentaje y oportunidad que las remuneraciones del sector público; algo parecido al caso brasileño, pero sin la urgencia inmediata de recaudación de impuestos educativos, ya que el Estado chileno era capaz de subsidiar la educación mientras las retribuciones se iban dando poco a poco.

Además de la USE, que retomaremos en otro apartado, otras fuentes de financiamiento público son:

- Financiamiento compartido: implica aporte del Estado (mediante la subvención) y aporte directo del apoderado del alumno (no puede ser superior a 4 USE mensuales). Cuanto mayor es el aporte de los padres menor es la subvención del Estado. Pueden optar por esta modalidad, los establecimientos particulares subvencionados que imparten educación básica y educación media diurna. En el caso de los establecimientos municipales, sólo si imparten enseñanza media diurna, siempre que cuenten con la aprobación mayoritaria de los apoderados del establecimiento.
- Corrector por educación rural: para establecimientos ubicados a más de 5 kilómetros del límite urbano más cercano.
- Corrector por servicio de internado: para establecimientos con alumnos con lugar de residencia distante a menos de 25 kilómetros del establecimiento o que viajen más de 2 horas diarias en transporte público.
- Subvención anual de apoyo al mantenimiento: para instalaciones del establecimiento (arriendo, depreciación, entre otros).

¹⁰¹. cfr., González, P., *Financiamiento, incentivos y reforma educacional*. En J. E. García Huidobro (Ed.), *La reforma educacional chilena.*, Popular, Madrid, 1999

- Subvención de educación fundamental: para capacitación técnico-profesional o de la enseñanza práctica de cualquier rama de la educación de adultos.
- Subvención de refuerzo educativo: para actividades pedagógicas de apoyo de alumnos con rendimiento escolar deficiente, preferentemente de establecimientos educativos de mayor riesgo social.
- Subvención por desempeño de excelencia: para los profesionales de la educación de establecimientos subvencionados calificados como "de excelente desempeño".
- Jornada escolar completa: para ampliar el horario de actividades de los estudiantes. Los establecimientos con jornada completa recibirán un valor USE superior promedio de 34%.
- Corrector de desempeño difícil: para docentes que trabajan en escuelas de alta vulnerabilidad.¹⁰²

Estas medidas de financiamiento educativo lograron que la descentralización educativa tuviera un exitoso comienzo. Por lo tanto, consideraremos tres razones que particularizan la descentralización de los establecimientos educativos chilenos:

- 1) La transferencia de la administración de los establecimientos escolares dependientes del Ministerio de Educación a los municipios del país, con facultades para administrar su infraestructura y contratar y despedir profesores. Manteniendo el Ministerio las funciones normativas, la definición del currículo, la supervisión y la evaluación.
- 2) Cambió la asignación de los recursos de una modalidad basada en los presupuestos históricos de gastos de los establecimientos (subvención a la oferta), al pago de una subvención por alumno atendido (subvención a la demanda), calculada de forma que incentivara el ingreso de gestores privados dispuestos a instalar nuevos establecimientos de educación básica y media.
- 3) Se traspasa la administración de aproximadamente 70 establecimientos públicos de educación técnico-profesional (nivel medio), desde el Ministerio de Educación a corporaciones privadas ya existentes o bien creadas para tal efecto.

¹⁰². Donoso Díaz, Sebastián y Schmal, Rodolfo., *Los modelos de financiamiento de la educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación.*, Revista Electrónica de Investigación Educativa, REDIE, Vol. 4, Núm. 2, 2002., Consultado en Internet, el día 29/07/11 en la siguiente página: <http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-donos.html>

3.1.3 Descentralización de la educación en México

Desde las décadas de los setenta y ochenta, se llevó a cabo un proceso de desconcentración de la Secretaría de Educación Pública, con el fin de mejorar la eficiencia y calidad de la educación básica. En 1974 se establecieron las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar. En 1983 es publicado un decreto donde se establece un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada entidad federativa, al siguiente año se dieron a conocer los lineamientos a los que debió sujetarse la descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal.

A partir de la firma del ANMEB, el 18 de mayo de 1992, el Gobierno Federal, por conducto de la SEP, los gobiernos de cada una de las Entidades Federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, se reorganizó el sistema educativo mediante la reasignación de funciones en los tres niveles de gobierno, por lo cual se descentralizó la administración y la operación del sistema educativo se fortaleció y dotó de recursos económicos a los gobiernos estatales.¹⁰³ Únicamente lo relacionado con el Distrito Federal quedó a cargo de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

De esta manera los Estados contaron con los recursos (humanos, materiales y financieros) necesarios, para encargarse de la dirección de los establecimientos educativos, bajo las modalidades y tipos de educación, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

La nueva organización requirió de la transferencia del Gobierno Federal a los gobiernos estatales de 700 mil empleados, 513,974 plazas docentes, 116,504 puestos administrativos y 9,954,000 horas salario, 100 mil bienes inmuebles y 22 millones de bienes muebles.¹⁰⁴

El objetivo principal de la descentralización educativa fue acercar las preferencias y necesidades de la población, al conjunto de servicios educativos ofrecidos por el Estado, cuyo resultado sería una mejor distribución de recursos.

Con la descentralización educativa, el gobierno mexicano tenía la ventaja de satisfacer eficazmente las necesidades heterogéneas de la población, pues cada uno de los gobiernos estatales sabría identificar las propias fortalezas y amenazas de su sistema educativo, y las decisiones serían mejor tomadas. De esta manera el Gobierno Federal no

¹⁰³. Solicitud de acceso a la información pública número 0001100027410., *Estudio 1025/10 - Secretaría de Educación Pública*, a través del INFOMEX, del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)., de fecha, 20 de junio de 2011; Consultado en internet en la página web: <http://portaltransparencia.gob.mx>.

¹⁰⁴. Montaña Fernández, Sergio, *El reto del financiamiento de la educación. Algunas consideraciones sobre el gasto público en el sector educativo*. Consultado en Internet, el 09/10/10., en la página: <http://congresoeducacion.snte.org.mx/?P=reflexiones6>.

tendría la difícil tarea de ofrecer un conjunto de servicios educativos uniforme para todo el país, independientemente de las diferentes necesidades.

Así iniciaba un proceso de descentralización en México que después se reforzó, en 1993, con la reforma al Artículo Tercero Constitucional y la creación de la Ley General de Educación, fortaleciendo jurídicamente la descentralización; haciendo que el Gobierno Federal se concentrara en la definición de planes y programas educativos, mientras que las Entidades Federativas se dedicarían a impartir educación en sus demarcaciones, procurando la calidad en los servicios educativos.

Pero el éxito de la descentralización no duraría mucho. Las aportaciones del Gobierno Federal y de los Estados, disminuyeron considerablemente, debido a la duplicidad de responsabilidades. Al distribuirse el gasto educativo, los Estados comenzaron a sustituir por recursos federales los recursos propios en educación.

Muestra de ello, son los indicadores que dan cuenta de una distribución del gasto educativo que afectó la prestación de servicios en diferentes Estados. Por ejemplo, el gasto por estudiante en educación básica, para el 2005, en el Estado de México ascendió a 4,651 pesos por estudiante, en tanto que en Baja California Sur el gasto por estudiante de educación básica fue de 13,758 pesos. El promedio nacional fue de 8,115 pesos. Esto indica que existen grandes brechas de gasto público educativo entre unas Entidades y otras.

Retomando el ejemplo, Baja California Sur tendría mayor apoyo económico por estudiante, de parte de las aportaciones del Gobierno Federal, pero esto no implicaría necesariamente que el Estado contara con el mayor gasto educativo con respecto a las demás Entidades Federativas.

En respuesta a los problemas de duplicidad de funciones o, en su caso, omisión de responsabilidad, aunado a la problemática para encontrar mecanismos efectivos para la distribución de recursos, en 1998 se creó el Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que tuvo su origen en la reforma y adición del capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal.¹⁰⁶ Al aprobarse esta iniciativa, los legisladores reconocen que es necesario atender los siguientes tres aspectos:

- 1) Que las transferencias que se efectúen para la educación básica no sustituyan a otras fuentes de financiamiento que ya existen en cada Estado, sino que más bien las complementen y estimulen.

¹⁰⁶. Solicitud de acceso a la información pública número 0001100027410., Op. Cit. (nota 103).

- 2) Que las autoridades educativas federales y estatales se reúnan para analizar fórmulas que permitan incrementar la equidad y el impacto de los recursos destinados a la educación.
- 3) Que con la creación del FAEB, se podrá analizar cualquier acción respecto del porcentaje de participación de cada Estado en las transferencias para educación básica, partiendo del derecho de la población para recibirla, atendiendo a variables confiables y verificables por terceros, con lo que se asegura la transparencia de los mecanismos de financiamiento a la educación.

También se creó, en 1997, el Programa para un Nuevo Federalismo, que en el aspecto hacendario, proponía una revisión profunda de los criterios fiscales para distribuir las responsabilidades y descentralizar el gasto público, fortalecer las fuentes locales de ingresos propios y afinar los criterios de distribución de los recursos.¹⁰⁷

Se han distorsionado algunos conceptos de la descentralización, originando ineficiencias en la distribución de recursos. Sin embargo la responsabilidad es compartida. Por una parte, mientras los Estados reciban recursos económicos crecientes de aportaciones federales, deberán incrementar su infraestructura, así como sus políticas y programas educativos, para satisfacer las necesidades propias de su demarcación y fortalecer el financiamiento educativo conjuntamente con el Gobierno Federal. Por otro lado, existen negociaciones con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación que hacen imposible una buena cooperación y colaboración de los diferentes niveles de gobierno; ya que los tomadores de decisiones de la gestión educativa, muchas veces velan los intereses de los líderes sindicales y no los del grueso de la población, ni siquiera los del propio sindicato.

No podemos culpar a la descentralización por las inconsistencias del sistema educativo nacional, pero debemos aceptar que el gasto público en educación y su distribución a nivel nacional, deja muchas dudas en cuanto a quienes lo manejan y deciden el destino de los recursos.

En cuanto a los criterios de una organización descentralizada, cumple con los tres puntos que consideramos para ello:

- 1) Cuenta con varios órganos que se vinculan jerárquicamente entre sí y tienen atribuciones iguales para cumplir un mismo objetivo.

¹⁰⁷. Latapí Sarre, Pablo y Ulloa Herrero, Manuel., Op. Cit. (nota 61).

- 2) Las nuevas atribuciones se efectúan mediante norma.

- 3) Las decisiones adoptadas por los órganos competentes descentralizados son responsabilidad de los mismos, y no están sometidas al control de los órganos superiores, pero sí a presiones políticas de intereses particulares.

Probablemente la actitud más adecuada sea rechazar tanto la idea de que la descentralización es la solución de todos los problemas como la de quienes sostienen que la unidad en las decisiones constituye la condición indispensable para garantizar la unidad del sistema y la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la educación.

3.2 Métodos e instrumentos reguladores del gasto público en educación básica

En este apartado trataremos de explicar cómo funciona el aparato público gubernamental y con qué reglas y procedimientos trabaja; la forma en que se constituye la base presupuestal, cómo y con qué características se presenta a la Cámara de Diputados un proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, cuál es el proceso administrativo que permite decretarlo, de qué modo se asignan recursos aprobados y cuánto y en qué se gasta, según la visión de distintos investigadores del financiamiento educativo.

Uno de los temas que despierta mayor interés en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año es el del monto asignado para educación; pues representa una clave estratégica para el futuro de cualquier Nación, cuyo objetivo es promover los niveles de bienestar humano y económico de los pueblos, reflejado en la elevación de sus ingresos y calidad de vida.

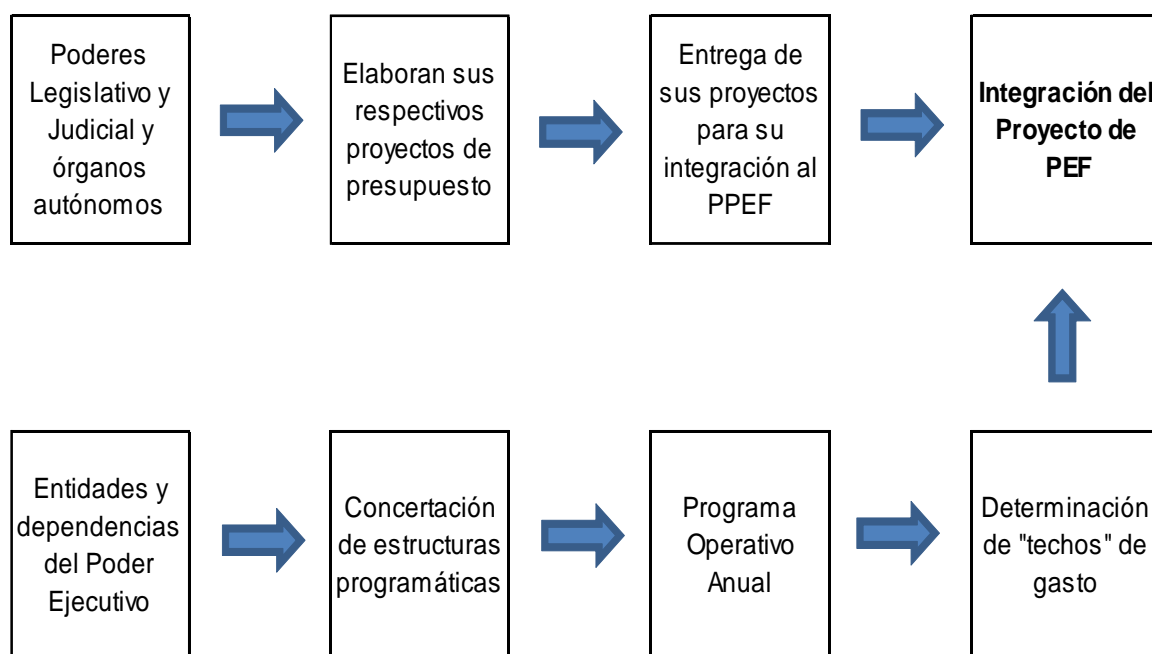
El gasto para educación, se determina en el PEF; su duración es de un año y su objetivo es otorgar los recursos fiduciarios necesarios para que los organismos públicos puedan expresar sus lineamientos y planes de mediano plazo de la política económica del Estado, con objetivos y metas de corto plazo. (Véase cuadro 8.1).

El presidente de la República hace llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que son elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Las diferentes entidades y dependencias del Gobierno Federal cuentan con una dirección general para formular los anteproyectos de presupuesto con base en programas institucionales, donde se señalan los objetivos, metas y costos y entregan sus anteproyectos a la SHCP.

La formulación del proyecto de PEF se da como un proceso circular entre la SHCP y las dependencias y entidades, producto de los procesos de ajuste y negociación.

Cuadro 13.1¹⁰⁸ Proceso legislativo del PEF.



Para la elaboración de los proyectos de presupuesto, las entidades, dependencias, poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos se apegan a un conjunto de documentos normativos que facilitan su elaboración y garantizan homogeneidad para su formulación, control y evaluación.

En el apartado 2.2.2 Presupuesto por programas, de nuestra investigación, explicamos el proceso de presupuestación, ahora mencionaremos el proceso legislativo para determinar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Primero, debemos resaltar que el PEF pasa por el mismo proceso legislativo que cualquier iniciativa de ley. Tanto el PEF como la LIF tienen como características particulares que el titular del Ejecutivo deberá presentarlas a más tardar el 15 de noviembre de cada año, y que su examen, discusión y aprobación competen exclusivamente a la Cámara de Diputados, como se establece en el Artículo 74 Constitucional.

¹⁰⁸. Villareal, Héctor., *La asignación de recursos públicos a la educación. Problemática y perspectiva.*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 17

No sólo el presidente puede presentar un proyecto de PEF o de LIF, también tienen competencia para ello, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, según el Artículo 71 Constitucional.¹⁰⁹

El proyecto de PEF, es recibido por la mesa directiva de la Cámara de Diputados y en sesión ordinaria lo turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para su estudio y dictamen; el proyecto de LIF se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.¹¹⁰ En el dictamen, los legisladores integrantes de las comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas deciden aprobarla o no, mencionando cuáles fueron las razones que los condujeron a resolver en un sentido o en otro por la mayoría o la totalidad de sus integrantes. Una vez aprobada la iniciativa, ya sea de PEF o de LIF, se traspa al Ejecutivo Federal, el cual lo revisa y si no hay observaciones se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Lo importante para la sociedad es que el PEF sea resultado de un trabajo legislativo realizado con todo el estudio y las discusiones que sean necesarias, sin precipitaciones, de modo que cada artículo del PEF posea una solidez incuestionable en términos financieros y políticos.

Un ejemplo de las diferentes reducciones o ampliaciones al proyecto del PEF en educación se puede observar en el siguiente cuadro:

¹⁰⁹. Aunque existe controversia respecto a quien puede presentar proyectos de PEF y de LIF, el artículo 74 constitucional no señala que sea una facultad exclusiva del Ejecutivo federal.

¹¹⁰. En caso de una legislación (propuesta, proyecto, reforma, etc.) para el sector educativo, se da a consideración de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.

Cuadro 14.1¹¹¹ Presupuesto público federal en México, para la Función Educación por ramos y por destino del gasto, 2014-2015, (variación real).

| Presupuesto público federal en México, para la Función Educación por ramos y por destino del gasto, 2014-2015; (variación real) | | | | | |
|---|--|--------------------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| No. Ramo | Ramo | Gran Función | 2014 PEF / 2014 PPEF | 2015 PPEF / 2014 PPEF | 2015 PPEF / 2014 PEF |
| 6 | SHCP | | -100 | -100 | - |
| 7 | Defensa Nacional | | - | 24.22 | 24.22 |
| 8 | SAGARPA | | 1.48 | 5.4 | 3.87 |
| 11 | Educación Pública | | 0.27 | 4.2 | 3.92 |
| | Educación Básica | | -0.11 | 4.32 | 4.44 |
| | Educación Media Superior | | -1.31 | -5.8 | -4.54 |
| | Educación Superior | | 1.74 | 14.39 | 12.44 |
| | Posgrado | | 0.63 | -20.52 | -21.02 |
| | Educación para Adultos | | - | 40.31 | 40.31 |
| | Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes | | - | -7.02 | -7.02 |
| | Función Pública | | - | 0.49 | 0.49 |
| 13 | Marina | | - | -39.75 | -39.75 |
| 25 | Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos | | 0.64 | 0.19 | -0.45 |
| 33 | Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios | | -0.09 | 12.22 | 12.32 |
| | FAEB | | - | -100 | -100 |
| | FONE 1/ | | - | - | - |
| | FONE Servicios Personales | | - | - | - |
| | FONE Otros de Gasto Corriente | | - | - | - |
| | FONE Gasto de Operación | | - | - | - |
| | FONE Fondo de Compensación | | - | - | - |
| | FAM | | -2.7 | -1.91 | 0.81 |
| | Infr. Básica | | -2.7 | -1.91 | 0.81 |
| | Infr. Superior | | -2.7 | -1.91 | 0.81 |
| | FAETA | | - | 2.83 | 2.83 |
| | Ed. Tecnológica | | - | 2.65 | 2.65 |
| | Ed. Adultos | | - | 3.14 | 3.14 |
| 42 | Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación | | - | - | 90.76 |
| Total de la Función por Ramos | | | 0.16 | 7.96 | 7.78 |
| No. Subfunción | Ramo | Destino del Gasto (subfunción) | | | |
| 1 | Educación Básica | | 0 | 10.69 | 10.69 |
| 2 | Educación Media Superior | | -1.1 | -4.97 | -3.91 |
| 3 | Educación Superior | | 1.56 | 13.88 | 12.14 |
| 4 | Posgrado | | 1.24 | -15.4 | -16.44 |
| 5 | Educación para Adultos | | - | 22.15 | 22.15 |
| 6 | Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes | | 0.59 | -6.83 | -7.38 |
| 4 | Función Pública | | -1.62 | 4.69 | 6.42 |
| Total de la Función por Destino del Gasto | | | 0.16 | 7.96 | 7.78 |

En Septiembre de 2000, fue presentada una iniciativa para reformar el artículo 25 de la Ley General de Educación, que pretendía establecer textualmente: “que los recursos del gasto educativo no puedan ser menores al 8 por ciento del PIB”.

Esta iniciativa respondía a los criterios de necesidad y demanda, pero su factibilidad era condicionada por las inercias en las finanzas públicas; fue aprobada el 27 de noviembre y entró en vigor el 30 de diciembre de 2002.

¹¹¹. Cuadro modificado., obtenido en la siguiente página de internet: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-26-14.pdf>., el día 07/10/2015.

Aunque las causas originarias de la iniciativa fueron loables, instrumentar cuestiones presupuestarias a través de la LGE sería impreciso, ya que los egresos de la Federación se distribuyen, constitucional y legalmente, mediante un procedimiento establecido en distintos ordenamientos jurídicos.

La iniciativa fue criticada fuertemente; algunos especialistas consideraban el 8% del PIB un porcentaje muy grande para la educación, ya que ningún país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) destinaba un porcentaje tan alto a la educación.

La LGE fue modificada nuevamente en marzo de 2004, y se decretó textualmente “que los recursos del gasto educativo no puedan ser menores al 1 por ciento del PIB”.¹¹² Sin embargo, la iniciativa contribuyó, de alguna manera, a que en el año de 2003 la educación contara con el 6.8% del PIB, aumentando las aportaciones Federales del ramo 33.

Con la finalidad de mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público, y transformar la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, el Gobierno Federal lanzó, en 1995, el Programa de Modernización Administrativa.

Gracias a la creación de este programa, en 1997, y para cumplir con los objetivos del mismo, se introdujo una reforma al sistema presupuestario para promover una administración enfocada a los resultados y vincular mejor las políticas públicas con los objetivos de las dependencias y entidades, así como que el gasto público produjera un mayor valor agregado de los recursos fiscales.

En 1998 se publicaron los Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática, que se aplicarían a partir del PEF de ese año.¹¹³ Sus principales innovaciones fueron: crear una nueva clasificación y desagregación de los programas y actividades del sector público, y la introducción de mejores indicadores para evaluar y monitorear los programas, así como las principales actividades gubernamentales.

Por lo tanto la Nueva Estructura Programática sería un instrumento que sistematiza, ordena y clasifica las acciones de la administración pública federal, con el fin de delimitar y relacionar la aplicación y ejercicio del gasto público, e imprimir a la planeación y asignación de recursos un enfoque estratégico.

¹¹². *Ibidem.*, pp. 38-41

¹¹³. *Ibidem.*, p. 46

Los objetivos de la NEP son:

- 1) Simplificar el proceso de presupuestación y la administración de los resultados.
- 2) Mejorar la información programática presupuestaria y la medición del desempeño.
- 3) Facilitar la asociación de las políticas públicas y el control presupuestario.
- 4) Dirigir la evaluación y las auditorías del gasto a los resultados.¹¹⁴

La NEP distribuye el PEF en tres dimensiones clasificatorias con el fin de identificar y ordenar mejor las transacciones del sector público.

Cuadro 15.1¹¹⁵ Clasificaciones presupuestarias de la NEP

| Administrativa | Funcional | Económica |
|------------------------|------------------------------------|---|
| Quién y cuánto gasta | Para qué o para hacer qué se gasta | Qué insumos se compran (objeto de gasto). |
| . Ramos . Entidades | . Categorías . Elementos | . Capítulos . Conceptos . Partidas |

De esta manera, la Nueva Estructura Programática administra y da sentido al proceso de financiamiento de la educación y se convierte en el instrumento regulador del gasto público en México.

¹¹⁴. *Ibidem.*, p. 47

¹¹⁵. Elaboración propia, a partir del Cuadro 11.1 de Villareal, Héctor., *Op. Cit.*, (nota 108), p. 48

3.2.1 Modelos que hacen posible el financiamiento de la educación

El financiamiento educativo es un tema significativo en la agenda política y económica de cualquier país, sobretodo en vías de desarrollo, pues la educación representa un índice de desarrollo social, económico y cultural, importante; pero además tiene un impacto directo en la calidad de vida de los ciudadanos, (Δ nivel educativo \rightarrow Δ ingreso).

Debido a que la educación es considerada como una contribución relevante para el desarrollo humano y económico, el interés del Estado por subsidiar la educación aumentó.

Un modelo de financiamiento educativo tiene que contar con objetivos y metas establecidos, indicadores de referencia, y la colaboración de diferentes fuentes de financiamiento. El financiamiento de las metas es una forma de hacerlo. Para alcanzar las metas establecidas en un determinado programa educativo, no sólo es necesario poner en marcha mayores recursos financieros, sino también el uso más eficiente de los recursos humanos y económicos disponibles.

En México existen métodos para la asignación de recursos financieros para la educación representados en los Fondos de Aportaciones Federales y se determinan cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como las reglas para su distribución, por un monto que equivale, sólo como referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable.

Ejemplificaremos lo anterior con el Fondo de Aportaciones Múltiples que en uno de sus subfondos se destinan recursos para la infraestructura de educación básica.

Cuadro 16.1¹¹⁶ Consideraciones para el financiamiento educativo, a través del FAM



¹¹⁶. Solicitud de acceso a la información pública número 0001100311810., *Estudio 5881/10 - Secretaría de Educación Pública*, a través del INFOMEX, del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)., de fecha, 20 de junio de 2011; Consultado en internet en la página web: <http://portaltransparencia.gob.mx>.

La fórmula de distribución del FAM, para cada una de las entidades federales es la siguiente:

Cuadro 16.2¹¹⁷ Fórmula para la distribución federalizada de recursos para la educación

El factor que se aplicará para obtener la distribución del monto asignado para cada estado es:

$$y_i = y_{i,t} \left[\alpha \frac{m_{i,t}}{m} + \beta \frac{re_{i,t}}{re} + \gamma \frac{p_{i,t}}{p} + \delta \frac{im_{i,t}}{\sum_{i=1}^n im_{i,t}} \right] + z \left[\frac{m_i}{\sum_{i=1}^n m_i} \right]$$

$$\alpha + \beta + \gamma + \delta = 1$$

| | |
|---------------------------------|---|
| $\alpha, \beta, \gamma, \delta$ | Ponderadores |
| $y_{i,t}$ | Gasto en infraestructura educativa para educación básica en el periodo t . |
| $y_{i,t}$ | Gasto en infraestructura educativa para educación básica en el estado i , en el periodo t |
| $m_{i,t}$ | Matrícula escolar del estado i . |
| m | Matrícula nacional |
| $re_{i,t}$ | Rezago educativo (medido como la inasistencia de la población 6-14) del estado i . |
| $p_{i,t}$ | Crecimiento de la población del estado i . |
| $im_{i,t}$ | Índice de marginación del estado i . |
| $z_{i,t}$ | Remanente en el periodo t . |
| m_i | Índice de migración del estado i . |

En el cuadro 20.1 podemos ver las diferentes variables que se considerarán para la asignación de recursos para infraestructura educativa, en el cuadro 20.2 observamos la fórmula que se utiliza para la distribución de recursos destinados a la educación.

En el siguiente apartado explicaremos la metodología y las fórmulas para asignar recursos, a partir de las propuestas de investigadores del financiamiento educativo en México.

El modelo de financiamiento educativo del gobierno mexicano pretende atender las necesidades del sistema educativo nacional a través de los fondos de aportaciones federales, los cuales se distribuyen en los Estados de la República para que el gobierno de cada entidad los organice y utilice en beneficio de la educación de sus ciudadanos. Sin embargo, los recursos que se destinan para la educación básica resultan ser en muchos casos ineficientes y no cumplen con los objetivos para los que fueron otorgados.

¹¹⁷. Ídem.

Otro modelo de financiamiento educativo es el que adoptó Chile en los años ochenta, denominado “Subsidio a la demanda”. El gobierno federal optó por subsidiar la demanda educativa, gracias a que en años anteriores la educación había tenido un descenso en la matrícula.

El modelo de Subsidio a la demanda, consistía en destinar recursos por alumno matriculado en función del cumplimiento de determinados requisitos, como la asistencia promedio mensual del alumno al establecimiento educativo, el tipo de educación que se entrega, la localización del establecimiento, etc.¹¹⁸

El valor de los requisitos correspondía a una “unidad de subvención educacional” (USE), que es un ponderador que opera sobre el monto de recursos correspondiente al valor alumno / mes atendido.

La USE se determinó considerando los costos totales del sistema, menos los correspondientes a la administración del Ministerio, divididos por el número total de alumnos matriculados. El coeficiente fue corregido en 1995, se determinaron los valores de subvención que se necesitaban para cubrir los costos, dado el número de alumnos y su asistencia a las escuelas.

La función para subsidiar la educación es la siguiente:

$$S = f (AAPM * TE * CR * CD) * USE^{119}$$

donde:

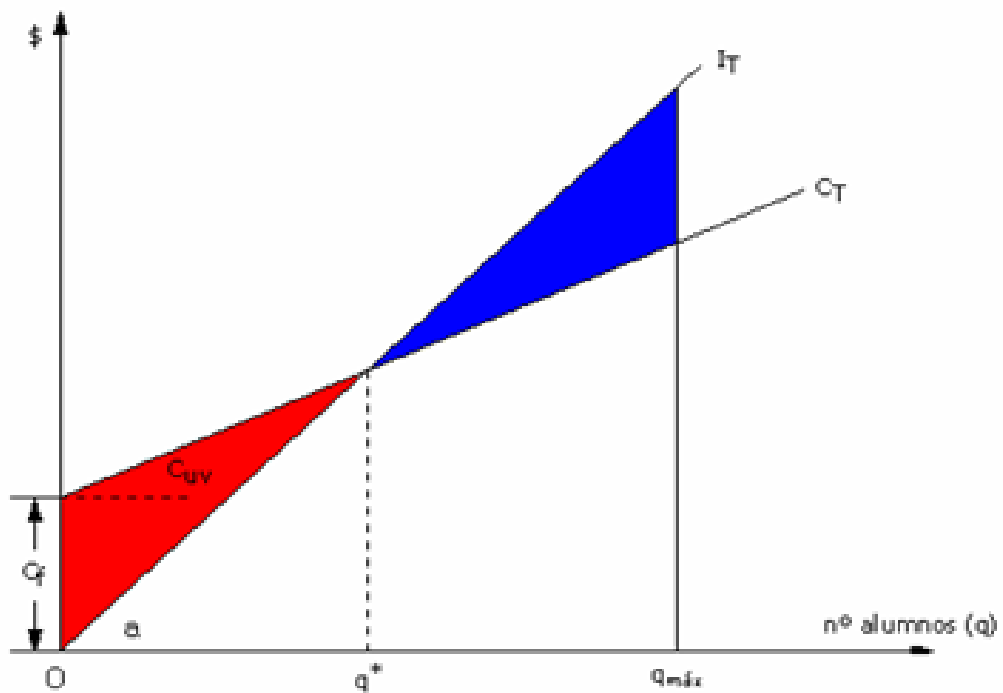
| | |
|------|--|
| AAPM | Número de días de asistencia alumno-promedio-mes por establecimiento |
| TE | Tipo de enseñanza |
| CR | Condición de ruralidad |
| CD | Condición de desempeño |

La siguiente gráfica muestra el modelo de subsidio total a la demanda, en donde el Estado financia completamente el servicio educativo que se entrega a los alumnos con la finalidad de que sea gratuito para éstos.

¹¹⁸. Donoso Díaz, Sebastián y Schmal, Rodolfo., Op. Cit., (nota 102), 2.2. El modelo vigente de financiamiento de la educación pública.

¹¹⁹. Ídem.

Cuadro 17.1¹²⁰ Subsidio total a la demanda



Siendo:

- C_f Es el costo fijo total
- C_{vu} Es el costo unitario variable
- q* Es la cantidad de alumnos a partir de la cual se empiezan a registrar pérdidas
- q_{max} Es la cantidad máxima de alumnos que se pueden atender
- IT Es el ingreso total
- CT Es el costo total
- a Corresponde al subsidio por alumno

En la gráfica puede observarse que el máximo beneficio económico es obtenido cuando se alcanza la plena capacidad del establecimiento, que está dado por q*

¹²⁰. Ídem.

El modelo de Subsidio a la Demanda tiene como ventajas incrementar la competencia de los establecimientos educativos, reducir los costos de parte del Gobierno Federal y generar mayor transparencia en asignación de recursos. Ello derivaría en la mejora de la calidad educativa.

Sus principales desventajas son: asumir que el mercado es homogéneo cuando no lo es; la gran asimetría de información de los indicadores no permite que las decisiones adoptadas por los padres se basen en un racional sólido de calidad y por último, no crea competencia en las regiones más dependientes del apoyo estatal, que son los niveles socioeconómicos más necesitados de la población y con menores opciones de educación por otras vías.

Los modelos de financiamiento educativo dependen de los objetivos y las metas que se pretendan alcanzar.

Un ejemplo de ello, es la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), que lleva a cabo el Plan Iberoamericano de Alfabetización (PIA). En él, se pretende acabar con el analfabetismo en América Latina, otorgando créditos de financiamiento a los países que más necesiten la ayuda económica, de manera conjunta y organizada con los gobiernos, teniendo como propósito, eficientar los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos. Para ello se llevó a cabo el modelo de financiamiento de la metas.

Si la meta que se pretende alcanzar con el PIA es la alfabetización de los países latinoamericanos, se tendrá que hacer el costeo de las necesidades de cada país, compararlos y clasificarlos para obtener indicadores que faciliten la determinación del gasto en cada uno de los mismos.

Siguiendo con el ejemplo del PIA, las clasificaciones serían las siguientes:

Cuadro 18.1¹²¹ Aproximación a los costos de universalizar la alfabetización en Iberoamérica antes del 2015

| País | Población analfabeta | Recursos totales necesarios (USD) |
|----------------------|----------------------|-----------------------------------|
| Argentina | 730.038 | 87.604.560 |
| Brasil | 14.654.000 | 1.758.480.000 |
| Bolivia | 670.075 | 80.409.000 |
| Colombia | 2.476.502 | 297.180.240 |
| Costa Rica | 133.087 | 15.970.440 |
| Chile | 480.865 | 57.703.800 |
| Ecuador | 672.478 | 80.697.360 |
| El Salvador | 759.927 | 91.191.240 |
| Guatemala | 1.817.596 | 218.111.520 |
| Honduras | 1.302.002 | 156.240.240 |
| México | 5.747.813 | 689.737.560 |
| Nicaragua | 1.095.765 | 131.491.800 |
| Panamá | 168.140 | 20.176.800 |
| Paraguay | 191.683 | 23.001.960 |
| Perú | 2.211.093 | 265.331.160 |
| República Dominicana | 736.698 | 88.403.760 |
| Total | 33.847.762 | 4.061.731.440 |

¹²¹. Organización de Estados Iberoamericanos, OEI., *El financiamiento de las metas 2021. Un esfuerzo solidario para invertir más y mejor.*, p. 139., Consultado en Internet, el 24/05/2011, en la página web: <http://www.oei.es/metas2021/cap8.pdf>.

La aproximación y los costos desagregados por países, se obtuvieron de una cifra uniforme de 120 dólares por persona sin variaciones entre los países, establecida a partir de la estimación de costos unitarios y con la información que cada país facilitó sobre la población analfabeta.

La estructura financiera del PIA estará compuesta por aportaciones procedentes de los Estados, como primeros responsables de la alfabetización de sus ciudadanos, pero cuando estos recursos no sean suficientes, la OEI buscará complementarlos con recursos procedentes de la cooperación internacional.

Sin embargo, aunque México y Brasil son los países donde más personas iletradas hay y, por tanto, mayor será la inversión necesaria en cifras absolutas, los mayores porcentajes de población analfabeta se encuentran en Centroamérica por lo que es en estos países donde mayor es el desafío financiero.

Para analizar las perspectivas financieras de universalizar la alfabetización en los países, la OEI fijó sus metas en dos datos: por un lado, el origen nacional o externo de la financiación actual de la alfabetización en cada país y por otro lado, si los planes nacionales actuales contemplan la universalización de la alfabetización antes de 2015 o si sus metas son más reducidas.

Cuadro 19.1¹²² Perspectivas financieras del Plan Iberoamericano de Alfabetización

| | | | |
|--|--|--|--|
| Financiamiento de la alfabetización en 2006 | Financiamiento nacional | CUADRANTE 1 No necesitarían recursos adicionales Argentina, Brasil, Ecuador, Venezuela | CUADRANTE 2 Tienen posibilidades de necesitar recursos adicionales si amplían sus compromisos Chile, Guatemala, México, Panamá, Uruguay |
| | Financiamiento mixto con recursos nacionales y cooperación internacional | CUADRANTE 3 Necesitarán recursos adicionales, internos o externos Bolivia, Costa Rica, Paraguay | CUADRANTE 4 Necesitarán mayores recursos, internos o externos, si amplían sus compromisos Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú, Rep. Dominicana |
| | | Cuenta con un Plan que contempla la superación del analfabetismo antes de/en 2015 | Las metas del Plan Nacional no alcanzan la superación del analfabetismo antes de/en 2015 |
| | | Plan Nacional de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos | |

Además, la capacidad de los países para financiar el proyecto del PIA dependerá del nivel y evolución que presente el Producto Interno Bruto (PIB) en los años próximos y, sobretodo, de la fracción que de éste se destine al gasto público en educación y del porcentaje de dicho gasto destinado a alfabetización y a educación básica en cada país.

¹²². Ibídem. pp. 140-143

3.2.2 Metodología para la asignación de recursos

La propuesta de Luis Aguilar y Maya,¹²³ basada en las ideas de Pablo Latapí y Manuel Ulloa, para la distribución de recursos es una iniciativa importante para considerarse en los modelos de financiamiento de la educación en México.

En ella se plantea un mecanismo simple y transparente de distribución de recursos que contemple, entre otras cosas, tres aspectos importantes:

- 1) Un factor que disperse los recursos de acuerdo con la demanda educativa que enfrenta cada estado. Para ello se puede contemplar la población en edad escolar o el número de alumnos inscritos en cada Entidad Federativa.
- 2) Un elemento que distribuya recursos de acuerdo con la oferta educativa. Para este punto se puede considerar la cantidad de maestros en cada estado.
- 3) Una variable que reparta los recursos considerando el esfuerzo de la entidad por contribuir al gasto educativo. Esta variable deberá ser de tal manera que incentive a que las entidades que actualmente destinan pocos recursos al gasto educativo lo incrementen. Este incremento podría venir del establecimiento de impuestos locales con destino específico al ramo educativo.

Para que el último punto pueda materializarse, es necesario que los legisladores premien el esfuerzo financiero de los Estados, otorgando un mayor peso (porcentaje) a este factor de distribución. También debe considerarse una disposición que contemple un periodo razonable para que los estados que aportan pocos recursos ideen los mecanismos necesarios para incrementar su esfuerzo financiero, o para que propongan a sus congresos locales la creación de un impuesto para el fomento educativo.

Por su parte, Latapí y Ulloa¹²⁴ proponen dispersar los recursos hacia los Estados bajo cuatro premisas:

- 1) Porque el financiamiento educativo es adecuado, (criterio de aprendizaje efectivo y eficiencia educativa).

Este escenario pretende reconocer el mejor desempeño del sistema de educación básica, medido en términos de eficiencia intra e intercurricular. Para expresar la primera se utiliza el índice combinado de retención-aprobación, y para expresar la segunda el índice de eficiencia terminal.

¹²³. Aguilar, José Luis y Maya., Op. Cit., (nota 27).

¹²⁴. Latapí Sarre, Pablo y Ulloa Herrero, Manuel., Op. Cit., (nota 63), pp. 148-155

Primero se calculan los siguientes índices en cada Entidad Federativa, tanto para la educación primaria como para la secundaria:

$$ep_i = \frac{\sum_{i=1}^n ap_i}{\sum_{i=1}^n ip_i}$$

donde:

ep_i es el índice de la eficiencia intracurricular en primaria en cada entidad.

$\sum_{i=1}^n ap_i$ es la suma de los alumnos aprobados de 1º a 6º de primaria en un ciclo escolar determinado, en cada entidad.

$\sum_{i=1}^n ip_i$ es la suma de los alumnos inscritos de 1º a 6º de primaria en ese mismo ciclo escolar en cada entidad.

Para estimar el índice de eficiencia intracurricular en secundaria, cada entidad procede de igual manera con los alumnos aprobados e inscritos de 1º a 3º de secundaria

$$es_i = \frac{\sum_{i=1}^6 as_i}{\sum_{i=1}^n is_i}$$

Y en lo que se refiere al índice de eficiencia terminal en primaria en cada entidad (etp_i) se calcula con la siguiente fórmula:

$$etp_i = \frac{ap_6 \text{ en el ciclo escolar } n}{ip_i \text{ en el ciclo escolar } n - 5}$$

donde:

ap_6 son los alumnos aprobados en 6º grado de primaria en una entidad federativa en el ciclo escolar n.

ip_i son los alumnos de esa misma entidad inscritos en primer grado de primaria cinco ciclos escolares antes.

Para estimar el índice de eficiencia terminal en secundaria en cada entidad ets_i se procede de manera semejante de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$ets_i = \frac{as_3 \text{ en el ciclo escolar } n}{is_i \text{ en el ciclo escolar } n - 2}$$

Conjugando los índices de eficiencia intracurricular y eficiencia terminal se construye para cada nivel educativa, en cada entidad, un índice ponderado de eficiencia (iep_i), para primaria y (ies_i) para secundaria.

$$iep_i = \frac{etp_i + (ep_i * 6)}{7}$$

$$ies_i = \frac{ets_i + (es_i * 3)}{4}$$

Para expresar estos índices en unidades monetarias se multiplican respectivamente por los gastos en primaria de cada entidad (gep_i) y por los gastos en secundaria de cada (ges_i), así como por los alumnos inscritos en cada nivel educativo:

$$mvp_i = (iep_i)(gep_i)(ip_i)$$

$$mvs_i = (ies_i)(ges_i)(is_i)$$

De esta manera se logra expresar, en montos virtuales, la eficiencia de cada Entidad Federativa.

Esos montos virtuales permiten a su vez estimar, para cada Entidad, un coeficiente de eficiencia Ce_i

$$Ce_i = \frac{mvp_i + mvs_i}{\sum_{i=1}^n (mvp_i) + (mvs_i)}$$

Con estos coeficientes Cc_i multiplicados por el monto real (M) del gasto federal en educación (GFE), en un ejercicio presupuestal determinado, se construye el escenario de eficiencia:

$$Ce_1(M) + Ce_2(M) + Ce_3(M) + \dots + Ce_n(M) = \sum_{i=1}^n Ce_i(M)$$

2) Porque necesita más recursos, (criterio compensatorio).

El punto de partida para este escenario es considerar que la demanda social de educación primaria (dsp_i) y de secundaria (dss_i) de cada entidad la construyen en el primer caso la población de 6 a 11 años (ingresando al primer grado a los 6 años de edad), y la de 12 a 14 años de edad en el segundo.

$$dsp_i = \sum_6^{11} P_{1-y_dss_1} = \sum_{12}^{14} P_1$$

Después, para cada entidad se obtienen las demandas sociales de primaria y secundaria de las poblaciones que residen en los ámbitos urbano, rural e indígena.

A fin de traducir en términos monetarios las necesidades de atención educativa de la demanda social en cada entidad y obtener la estimación de un monto virtual para satisfacerla, se multiplica cada una de ellas por los gastos promedio por alumno que corresponden a las modalidades destinadas a atender a cada componente de la demanda social básica. De esta manera se obtienen los montos virtuales ($mvpl_i$), ($mvpr_i$), ($mvpu_i$), los cuales, al sumarse, permiten obtener el monto virtual que requiere cada entidad para atender a su población en edad escolar de 6 a 11 años:

$$mvp_i = (mvpl_i) + (mvpr_i) + (mvpu_i)$$

Con la población de 12 a 14 años se sigue un procedimiento similar para obtener el monto virtual correspondiente a la educación secundaria (mvs_i).

La suma de los montos virtuales obtenidos de la población analfabeta (mva_i), y los de la población con rezago de primaria en cada entidad (mvr_i), más los de primaria y secundaria de la población en edad escolar expresa el monto virtual (mv_i) correspondiente a las necesidades de educación básica total en cada entidad:

$$mv_i = (mva_i) + (mvr_i) + (mvp_i) + (mvs_i)$$

Por lo tanto, el “coeficiente de compensación” de cada Entidad (C) se obtiene dividiendo este monto virtual compensatorio de cada entidad (mv_i) entre la suma de los montos virtuales compensatorios de todas las entidades federativas:

$$C_i = \frac{(mv_i)}{\sum_{i=1}^n (mv_i)}$$

Finalmente, se construye el escenario con el producto de los coeficientes compensatorios de cada entidad por el monto real del Gasto Federal en Educación (GFE) que efectivamente la Federación destino a un año determinado para la educación en todas las Entidades Federativas (M):

$$C_1(M) + C_2(M) + C_3(M) + \dots + C_n(M) = \sum_{i=1}^n C_i(M)$$

- 3) Porque reditúa los recursos otorgados, (criterio resarcitorio).
- 4) Porque conjuntamente financiamos la educación, (criterio de esfuerzo financiero).¹²⁵

En estos escenarios se busca devolver recursos a las Entidades Federativas en la misma proporción en que ellas contribuyen financieramente a la Federación y a su vez, se evalúe el esfuerzo de cada estado para contribuir al financiamiento educativo.

¹²⁵. La base para nuestra propuesta radica en estos cuatro criterios, en especial, los dos últimos, es por eso que no ahondaremos en detallarlos en este capítulo, puesto que retomaremos las ideas para el análisis de nuestra propuesta.

Se han presentados iniciativas en el Congreso de la Unión por diversas fracciones parlamentarias, en ellas se propone incorporar como criterios de distribución de los recursos el índice de aciertos en primaria y secundaria, así como la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos del fondo.

3.3 Gasto en educación del gobierno mexicano

El gasto educativo nacional es producto de los esfuerzos presupuestales del sector público, del particular y de los fondos provenientes de fuentes externas, destinados a financiar las actividades del sistema educativo nacional.

Los recursos del sector público están conformados por los fondos federales del presupuesto de la Secretaría de Educación Pública (Ramo 11), por las provisiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal y tecnológica y de adultos (Ramo 25), por las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), por programas de apoyo y fortalecimiento a los Estados, así como el aporte de los mismos para la educación, y por la cantidad que asignan distintas secretarías a la educación, tales como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Energía (SE), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), etc.

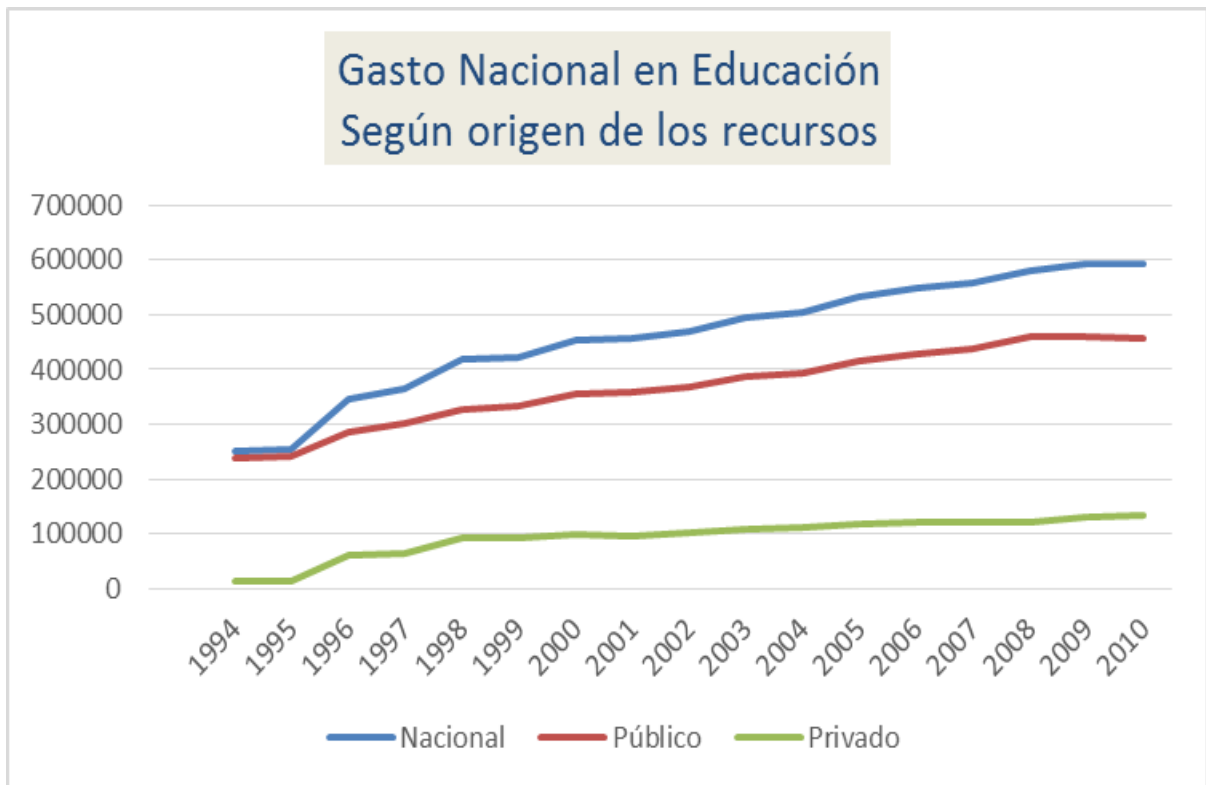
La mayor parte del sector particular es el que recae en los alumnos y sus familias por concepto de cuotas, inscripción y colegiaturas. Contribuyen, además, empresas privadas y organizaciones no lucrativas.

La siguiente gráfica muestra las diferencias en cuanto al gasto educativo, según sus fuentes de financiamiento. Se puede observar cómo el Gasto Educativo Nacional (GEN) del gobierno federal, a través de la SEP y otras secretarías, aumentó considerablemente a partir de la firma del ANMEB, en 1992. Por el contrario el GEN estatal creció muy poco a comparación de años anteriores al acuerdo.¹²⁶

También podemos observar que el gasto público representa la mayor proporción del gasto educativo nacional (con una proporción mínima de 80% y máxima de 95% del gasto educativo total).

¹²⁶. Este fenómeno que comentamos al inicio de nuestra investigación, demuestra que los Estados comenzaron a sustituir por recursos federales los recursos propios que destinaban al gasto educativo.

Cuadro 20.1¹²⁷ Gasto Nacional en Educación según sus fuentes de financiamiento 1994-2010, (millones de pesos a precios de 2003)



Las fuentes externas complementan el financiamiento educativo a través de fondos de Organismos Internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, entre otros; así como recursos otorgados por otros países. Existen diferentes maneras de hacer llegar los recursos a su destino. Las transacciones pueden ser por transferencias intergubernamentales, por transferencias internacionales, por gasto directo y/o por transferencias para becas, sostenimiento y ayudas.

Las transferencias intergubernamentales son fondos educativos de un nivel de gobierno a otro. Pueden ser del gobierno federal al estatal, del estatal al municipal y del federal al municipal; aunque esta última casi siempre tiene que pasar por el gobierno estatal.

¹²⁷. Cuadro modificado., obtenido en la siguiente página de internet: http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2010/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2010_AR03_a-vinculo.pdf., el día 07/10/2015

Las transferencias internacionales son los fondos provenientes de organismos internacionales como el BM, el BID o el FMI; y de recursos de otros países.

El gasto directo total tiene que ver con las adquisiciones por concepto de compra o renta de recursos (bienes y servicios), realizadas por el gobierno estatal, destinadas a las actividades educativas. También se incluye en este rubro, las prestaciones y salarios de todas las personas que laboran en el sistema educativo nacional. Las transferencias de recursos de los gobiernos estatales a las instituciones educativas se consideran en el gasto directo, así como los recursos destinados a la investigación y el desarrollo experimental que lleven a cabo las instituciones de educación superior.

Por último, las transferencias por concepto de becas, sostenimiento y ayudas a los estudiantes, son las asistencias económicas que otorgan los gobiernos para el mantenimiento de algunos estudiantes.

La descentralización de la educación en 1992, impulsada por los acuerdos firmados en el ANMEB; las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que, dieron como resultado la creación del Ramo 33, (FAEB¹²⁸, FAETA y FAM); y la mayor reasignación al gasto educativo por la H. Cámara de Diputados, que a partir del siglo XXI aprobaron mayores ingresos para la educación básica en el Presupuesto de Egresos de la Federación e incrementaron las becas. Esto incrementó el gasto educativo en México pero no incrementó el nivel educativo de los estudiantes y los profesores. Aún existe rezago en la educación básica, en cuanto a calidad, eficiencia y eficacia.

El gasto por alumno de México comparado con otros países seleccionados, es insuficiente. Pero el problema no es sólo de inversión, también se desatendió la matrícula escolar. México gastó por alumno matriculado en 2001, 1,793 dólares, mientras Estados Unidos gastó 10,871, España 5,385 y Chile 2,732 dólares por alumno. Sin embargo las tasas de matriculación escolar para la población de 15 a 19 años de edad en México, son menores a la de los países mencionados. Esto quiere decir que la demanda educativa en México está disminuyendo producto de las deserciones de gran parte del alumnado de secundaria. El número de alumnos en nivel primaria, en el año 2000 fue de 13.65 millones de alumnos, mientras que en nivel secundaria, la matrícula para el mismo año fue de 4.93 millones de alumnos.¹²⁹ Cuando la oferta educativa es mayor a la demanda, y el Estado es quien subsidia la oferta, se generan pérdidas, en el caso único de la educación básica. (Véase cuadro 18.1).

¹²⁸. A partir del 2015, el FAEB pasa ser FONE (Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo).

¹²⁹. Montañó Fernández, Sergio., Op. Cit., (nota 104)

Otra característica importante del gasto educativo en México es que la mayor parte se destina al gasto corriente. La mayor parte del gasto corriente en primaria y secundaria se usa para pagar los salarios de los maestros. Los salarios representan más del 90 por ciento del gasto total. Sólo el 3 por ciento del gasto se destina para proyectos de inversión.¹³⁰

A pesar de que en términos del tamaño de nuestra economía gastamos más o menos el mismo porcentaje que otros países, cuando se toma en consideración el número de estudiantes que integran la matrícula, el tamaño del gasto se reduce notablemente.¹³¹

La problemática actual respecto al gasto educativo en México, se centra en la disparidad de las erogaciones de los diferentes Estados, así como en la disminución de las aportaciones federales y estatales reales al gasto en educación.

Si se pretende alcanzar un nivel educativo competitivo, con una economía capaz de solventar las necesidades propias de su sistema educativo, deberán considerarse las fuentes de ingresos para financiar el gasto en educación. Hablamos de las contribuciones. Sólo once entidades federativas cuentan con un sistema local de recaudación de impuestos para el financiamiento educativo y no existen incentivos que modifiquen el comportamiento de los demás gobiernos estatales.

A principios del presente siglo la recaudación en México era un problema constante en tema de finanzas públicas, por lo que los gobiernos que han tenido el encargo de establecer un mecanismo eficiente de finanzas públicas y de recaudación se preocuparon por mantener un importante aumento en los montos percibidos vía recaudación fiscal. Un plan que para 2015 sería de 5,000 millones de pesos.

A partir de la reforma fiscal, se tienen previstos recursos crecientes por medio de la recaudación, por lo que esa tendencia a la baja está, y seguirá revertiéndose en los próximos años. El análisis se centra en dos puntos: el primero será si el aumento en los impuestos y las nuevas obligaciones fiscales no generan un golpe en la economía de los ciudadanos de más bajos recursos; y el segundo será si los recursos recaudados pretenden aumentar la productividad y la competitividad en el ámbito social.

Las entidades federativas destinan parte de su presupuesto a la función de la educación pública en sus distintos niveles y modalidades, sin embargo, los recursos programados para ese fin son insuficientes. Es por ello que en algunas entidades federativas se han creado impuestos adicionales para fondear el costo del servicio público de la educación.

¹³⁰. Secretaría de Hacienda y Crédito Público., *Informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.*, México, 2005.

¹³¹. Montañó Fernández, Sergio., Op. Cit., (nota 104)

Los denominados “impuestos adicionales a la educación” tienen como característica principal un fin específico en cuanto a su gasto, que necesariamente se destinará para cubrir la necesidad pública de la educación.

El impuesto adicional al que nos referimos, en algunas entidades recibe la denominación del impuesto adicional al fomento educativo; otras entidades establecen impuestos adicionales para la Educación Media Superior, y otras para el apoyo a la universidad del estado.

Estadísticamente, los Estados que más recursos recaudaron vía impuestos adicionales para el fomento educativo, también aportaron mayores recursos al gasto en educación.

En 2002, en el Estado de Baja California, se destinaron 991 pesos por habitante, 77 veces más recursos que el estado de Morelos, con 13 pesos por habitante; y como porcentaje de su recaudación, 59.50% en Baja California, vs 0.98% en Morelos.¹³³

Existe una propuesta que considera un esquema de distribución para establecer un incentivo para que, en el corto plazo, las entidades federativas destinen más recursos propios al gasto en educación, además de incorporar un mecanismo de distribución que reconoce a aquellas entidades que realizan esfuerzos presupuestales mayores para atender la elevada demanda que se presenta en sus respectivas jurisdicciones.¹³⁴

3.3.1 Ramo 33: FAETA, FAM y FAEB

Según las clasificaciones presupuestarias (véase cuadro 16.1), el gasto público federal en educación se compone por la suma de los ramos 11 y 25 y por tres fondos del Ramo 33.

El Ramo 11 Educación Pública. Es un Ramo clasificado como Administrativo porque destina recursos al Ejecutivo Federal, es decir, a la Presidencia de la República y a sus dependencias, incluidos la PGR, los tribunales administrativos y el CONACyT.¹³⁵ En este Ramo las erogaciones son destinadas a todos los niveles educativos.

El Ramo 25 Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos. Es un Ramo clasificado como General porque los recursos son destinados a cumplir propósitos no identificados con una sola dependencia o entidad. El ejercicio de este gasto puede estar a cargo de cualquiera de los tres niveles de gobierno.

¹³³. *Ibidem.*, p. 267

¹³⁴. *Ibidem.*, pp. 270-274., Aunque la propuesta está basada en Latapí Sarre, Pablo y Ulloa Herrero, Manuel., *Op. Cit.*, (nota 63).

¹³⁵. A partir del 2003 se creó el Ramo 38, exclusivo para el gasto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

El Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Es también un Ramo General, creado en 1998. La distribución de sus recursos se efectúa mediante criterios, fórmulas y reglas de operación específicas, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal. (Véase cuadro 17.2).

Las aportaciones Federales del ramo 33 para Entidades Federativas y Municipios son recursos que la Federación transfiere a las haciendas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios cuyo gasto será condicionado a la consecución y cumplimiento que la Ley de Coordinación Fiscal dispone. La operación del ramo 33 está elevada a mandato legal en el capítulo V, de la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establecen las aportaciones federales para la ejecución de las actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las Entidades Federativas y para los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos.

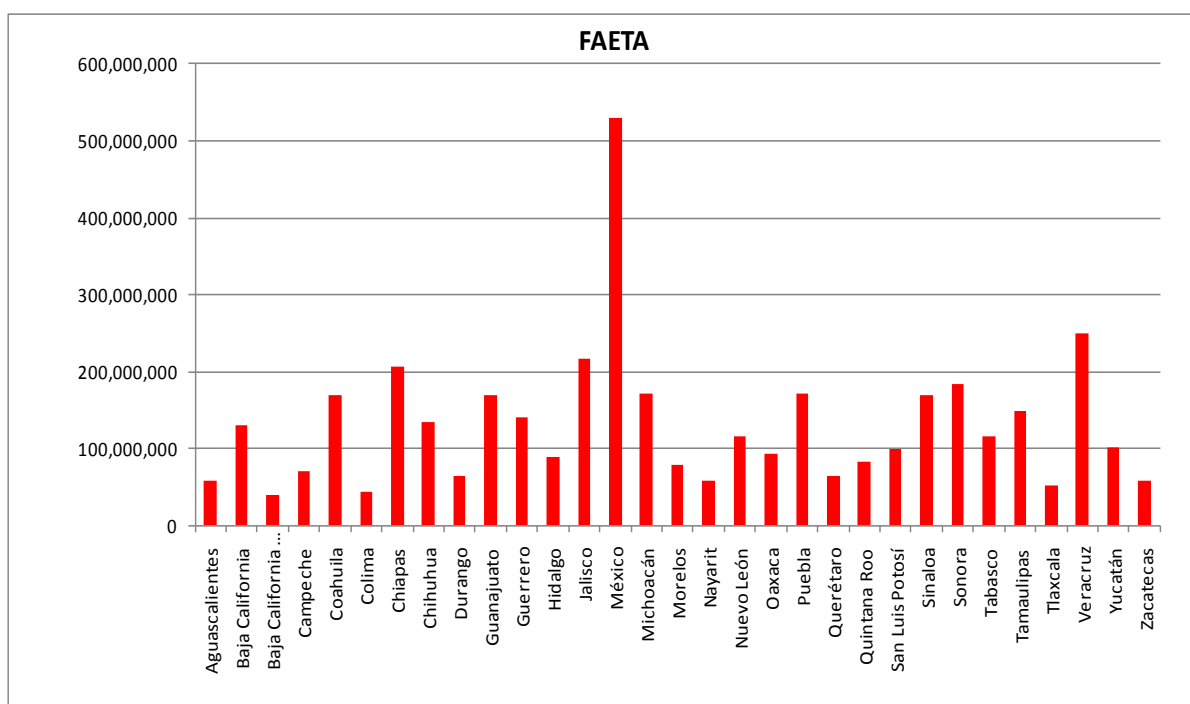
La forma en que se distribuyen los recursos a las Entidades y a los Municipios es por medio de fórmulas con indicadores que ponderan el grado de necesidad en cada caso. (Véase cuadro 20.1).

1) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

El FAETA se integra por dos componentes: educación tecnológica y educación de adultos, ambos están incluidos en el presupuesto Federal para educación. En términos prácticos el FAETA se encarga de financiar al Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica CONALEP y al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos INEA, en cada Entidad Federativa. La Secretaría de Educación Pública es la encargada de distribuir los recursos del FAETA.

En lo que respecta a educación, este ramo canaliza recursos a través de tres fondos:

Cuadro 21.1¹³⁶ Distribución del FAETA en las Entidades Federativas, según el PEF de 2008 (pesos).

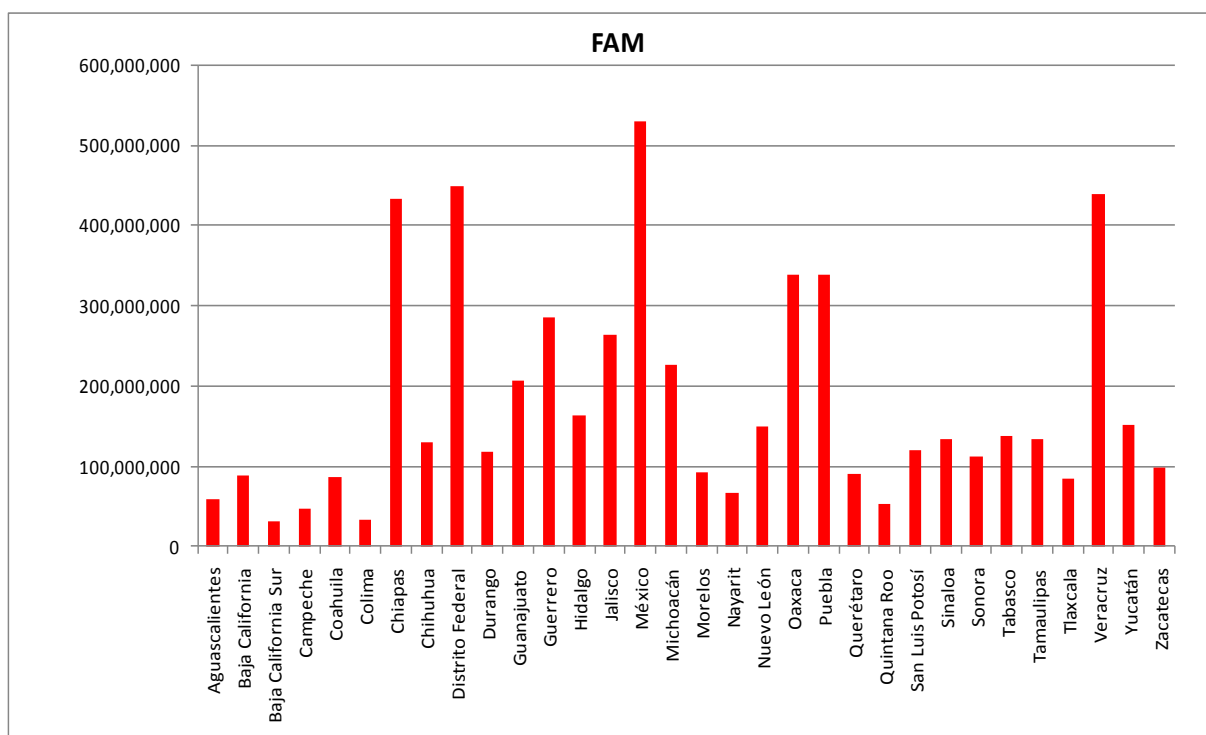


¹³⁶. Solicitud de acceso a la información pública número 0001100036809., *Estudio 1326/09 - Secretaría de Educación Pública*, a través del INFOMEX, del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)., Consultado en internet en la página web: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2008/temas/tomos/33/r33_rfef.pd., de fecha, 20 de junio de 2011.

2) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

El FAM es un recurso financiero del Gobierno Federal que se compone de dos subfondos para la educación que son el de Infraestructura Educativa Básica y el de Infraestructura Educativa Superior, así como de un subfondo para la Asistencia Social que se canaliza a través del DIF para el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios a la población en desamparo y asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema. El monto del FAM se fija cada año en el PEF.¹³⁷ La SEP es la responsable de realizar la asignación específica de recursos para cada Entidad y de programar el calendario para su ejercicio. Este fondo ha sido destinado a la construcción de espacios educativos de las universidades públicas estatales.

Cuadro 21.2¹³⁸ Distribución del FAM en las Entidades Federativas, según el PEF de 2008 (pesos).



El siguiente cuadro refleja los criterios utilizados para distribuir los recursos del FAM, así como los rubros en los que pueden ser utilizados:

¹³⁷. La fórmula para la distribución del FAM puede verse en los Cuadros 20.1 y 20.2, aunque la información detallada de la asignación depende de los Gobiernos Estatales.

¹³⁸. Solicitud de acceso a la información pública número 0001100036809., Op. Cit., (nota 136)

Cuadro 22.1¹³⁹ Fórmula para la distribución de recursos del FAM

| FONDO | ¿Cómo se determina el monto? | ¿Cómo se distribuye? | ¿A qué se destina? |
|------------|---|---|---|
| FAM | <p>Se conforma a partir del 0.814% de la Recaudación Federal Participable.</p> <p>El FAM se compone de tres subfondos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Infraestructura Educación Básica 2) Infraestructura Educación Superior 3) Asistencia social | <p>De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal se distribuirá a partir de las asignaciones y reglas que se determinen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>Los criterios, reglas o fórmulas utilizadas para su distribución dependen de los gobiernos de cada Entidad Federativa.</p> | <p>De acuerdo a la LCFF:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El subfondo destinado a Asistencia Social: <ol style="list-style-type: none"> a) Desayunos escolares b) Apoyos alimentarios c) Asistencia social a población en pobreza extrema d) Apoyos a población en desamparo. 2 y 3) Los subfondos destinados a Infraestructura Educativa Básica y Superior: <ol style="list-style-type: none"> a) Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria. |

3) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

El FAEB tiene como fundamento legal los artículos 25, 26 y 27 de la Ley de Coordinación Fiscal. El artículo 27 de esta ley nos dice que el FAEB se determinará en el PEF de cada año, de acuerdo a los siguientes elementos:

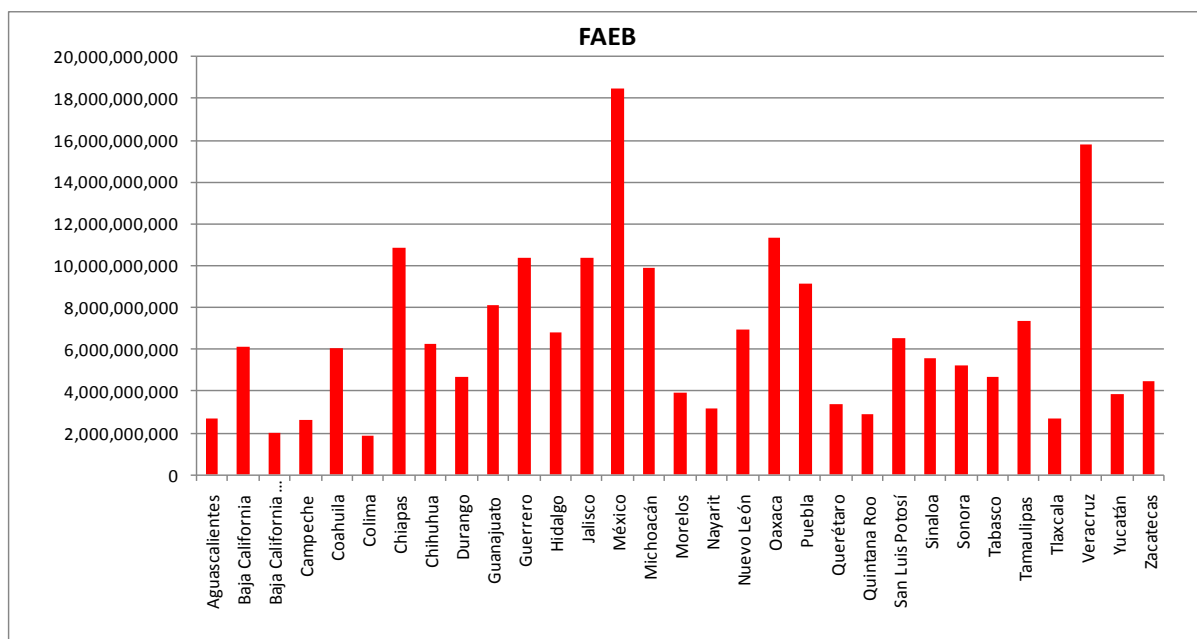
“I. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y

¹³⁹. Cuadro modificado., Solicitud de acceso a la información pública número 0001100311810., Op. Cit., (nota 116)

II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

- a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;
- b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y
- c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.”¹⁴⁰

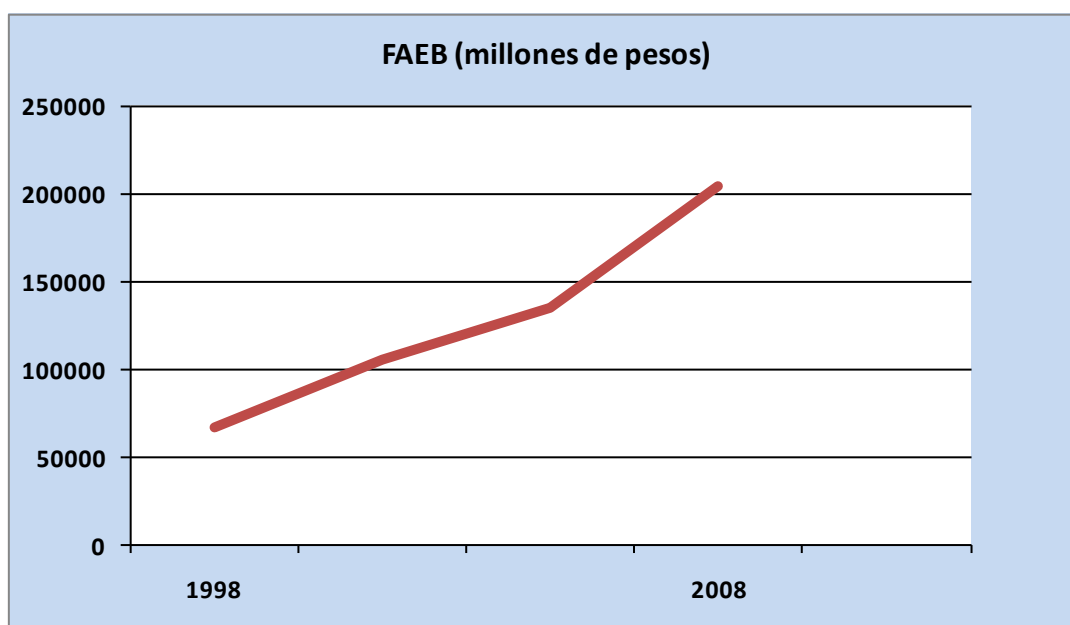
Cuadro 21.3¹⁴¹ Distribución del FAEB en las Entidades Federativas, según el PEF de 2008 (pesos).



¹⁴⁰. Ley de Coordinación Fiscal, Consultada en Internet el día 24/03/11, en la página web: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>

¹⁴¹. Solicitud de acceso a la información pública número 0001100036809., Op. Cit., (nota 136).

Cuadro 23.1¹⁴³ Aportaciones totales del FAEB, 1998 - 2008



El FAEB es el principal fondo de aportaciones Federales que destina recursos a la educación básica, por lo tanto, con la creación de este fondo, desde 1998 se originó un efecto positivo para las finanzas de la educación, pues según el capítulo V de la LCF y los artículos 25 y 27 de la LGE, obligan, tanto a los Estados como a la Federación a otorgar recursos crecientes en términos reales, hasta alcanzar un gasto total en educación, no menor al 8% del PIB nacional. De esta manera se fortalecieron las fuentes de financiamiento educativo, logrando la consolidación del sistema de financiamiento de la educación en México.

Sin embargo en la actualidad los retos son aún mayores. Si bien es cierto que existen algunos rezagos en cuanto a demanda educativa, y sobre todo de estructura y atención especializada a poblaciones indígenas; con alguna discapacidad; y de retraso económico, esto no representa una problemática Nacional. El reto del financiamiento educativo en México se centra en la calidad educativa, en modificar los planes educativos a fin de aumentar la productividad y la competitividad de los estudiantes egresados para generar una mayor calidad de vida y desarrollo de las y los mexicanos.

¹⁴³. Elaboración propia. Extracción de diferentes estudios del portal de transparencia del IFAI citado en la nota 103

Conclusiones

A lo largo de nuestra investigación abordamos el tema del financiamiento de la educación básica en México desde tres perspectivas analíticas:

- a) Proceso político.
Factores de oportunidad y riesgo (SEP, SNTE, Gobiernos Estatales, Ciudadanía). Capacidades reales y en construcción (marco legal).
- b) Proceso administrativo.
Economía y procedimientos jurídico-administrativos (descentralización educativa). Paradigmas dentro de la Administración Pública Federal (burocrático, pos burocrático, gerencial).
- c) Proceso macroeconómico.
Modelos de financiamiento (aportaciones federales, recaudación de impuestos, inversión, apertura). Distribución y uso de recursos públicos (PEF, costos, limitaciones, evaluaciones).

Estos procesos y sus factores conforman la estructura necesaria para financiar la educación básica en México.

La complejidad en el manejo de los recursos públicos ha sido motivo para un sin número de investigaciones, ya que aunque existen Instituciones de control y regulación del gasto público y de los tres niveles de Gobierno, hoy en día los recursos financieros, que en un 46% son recaudaciones vía impuestos, no cuentan con una distribución que cumpla por completo con los objetivos de la federalización que desde 1983 se procuraron para la educación.

Entre 1992 y 1993, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), y la creación de la Ley General de Educación, respectivamente, se reorganizó el Sistema Educativo, con el fin de fortalecer a los Gobiernos Estatales, se les transfirió la responsabilidad, casi total para operar la enseñanza básica y normal; quedando a cargo de la Secretaría de Educación Pública la realización de los planes de estudio y las evaluaciones locales y nacionales.

En el orden legislativo, con la creación del Ramo 33, en 1998 se obligó al Gobierno Federal a contribuir con el Gasto Educativo Estatal, a través de tres fondos:

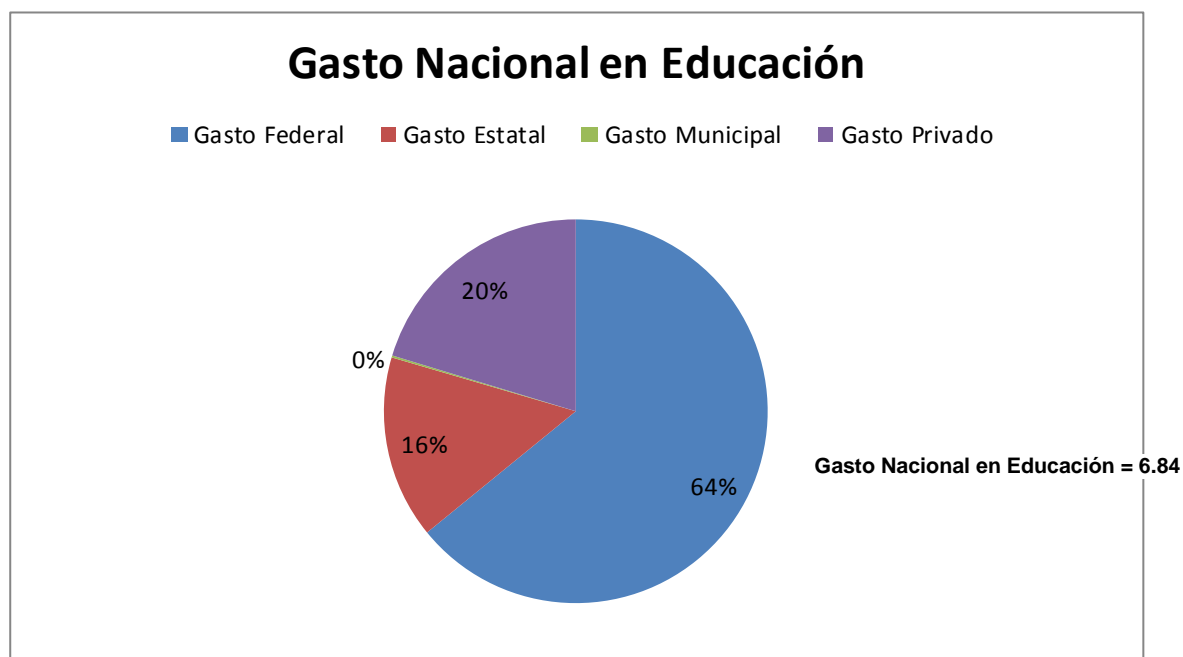
Ramo 33 / Educación
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA),
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB).

El FAEB es el Fondo que se encarga de fortalecer el financiamiento de la Educación Básica en los Estados y Municipios.

De igual manera, la educación es financiada a través del Ramo 11, con recursos dirigidos a la SEP, del Ramo 25, con aportaciones Federales para gastos principalmente para el Distrito Federal, entre algunos otros como el Ramo 23, 26, 28 y 38, que indirectamente contribuyen al financiamiento de la educación básica.

Atendiendo a la visión de un México con sus principales Instituciones de Gobierno descentralizadas, se forjó un sistema de financiamiento educativo, que en materia de gasto se conforma de la siguiente manera:

Cuadro 24.1¹⁴⁴ Composición del Gasto Nacional en Educación como porcentaje del PIB, (2003)



Podemos deducir que la vigencia del Sistema Educativo Nacional, tal como lo conocemos ahora en materia de financiamiento, no es mayor a 20 años, lo que representa muy poco tiempo en términos de progreso. A lo largo de este período los Gobiernos Federales y Estatales han procurado fortalecer las fuentes de financiamiento educativo, creando fondos de aportación económica, reformas de leyes y reglamentos para las Dependencias y Entidades de Gobierno, distintos lineamientos de carácter legislativo y evaluaciones constantes a la Secretaría de Educación Pública y al Presupuesto de Egresos de la Federación; con el objetivo de comprobar la eficiencia de los programas y las políticas educativas, así como también la eficiencia y la productividad del Gasto Nacional en Educación.

¹⁴⁴. Villareal, Héctor, Op. Cit., (nota 108), p. 225

Sin embargo, al analizar y comparar algunos datos y estadísticas, es notorio un descenso en la erogación de recursos financieros destinados a la educación. A pesar de que en un fragmento del Artículo 27 de la Ley General de Educación a la letra dice que “[...] el Ejecutivo Federal y el Gobierno de cada Entidad Federativa... En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública”.

El Gobierno Federal ha disminuido el Gasto Público per cápita en educación; los Gobiernos Estatales, además de haber disminuido el gasto educativo, la mayoría carece de una buena recaudación fiscal, de donde obtendrían recursos que podrían ser etiquetados para la educación. Además, los Estados aportan muy poco de sus recursos propios para la educación, la mayor parte de ese gasto, en algunas Entidades, se hace a través de los Fondos Federales, generando un problema de desigualdad. Por su parte, los Gobiernos Municipales contribuyen muy poco en la toma de decisiones para la operación de la educación, lo que se refleja directamente en la casi nula participación de los mismos en el financiamiento educativo.

Esperando haber cumplido con el objetivo primario de nuestra investigación a continuación presentaremos una propuesta para fortalecer la eficiencia y la eficacia en el uso y la distribución de los recursos públicos destinados a la educación básica en México.

Antes de exponer nuestra propuesta consideramos necesario dar algunos conceptos de términos relacionados con el tema, así como también explicar el desarrollo de la misma a manera de preámbulo.

Glosario de términos.

Misión: Encargo fundamental de una Dependencia. Es la razón que justifica su existencia.

Metas: Deberán ser específicas, deben medirse y establecer fechas realistas para su cumplimiento.

Planificar: Reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas compatibles con los medios disponibles, de acuerdo con los siguientes principios: racionalidad, previsión, universalidad, unidad, continuidad e inherencia.

Productividad: Es la relación entre la cantidad de bienes y servicios producidos y la cantidad de recursos utilizados.

$P = 100 * (\text{productividad observada}) / (\text{estándar de productividad})$.

Eficiencia: Es el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con el uso racional de los medios disponibles, logrando la optimización de los recursos sin dispendios ni errores.

Eficacia: Es la capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en lugar, tiempo, calidad y cantidad establecidos.

Calidad: Conjunto de condiciones que permiten asegurar la mejora continua de los procedimientos, procesos, actividades y manejo de recursos públicos por las Dependencias y Entidades del Sector Público Presupuestario, con la finalidad de controlar, prevenir y eliminar cualquier deficiencia en la prestación o producción de los bienes y servicios que dan a sus clientes o usuarios para proporcionarles la máxima satisfacción con la mayor eficiencia y eficacia.

La naturaleza del Gasto Gubernamental se encuentra implícita en las necesidades propias de cada país. El Gasto Educativo, uno de los temas de mayor interés Nacional debido a su alta inherencia en el desarrollo socioeconómico, se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyo objetivo es otorgar los recursos fiduciarios necesarios para que los organismos públicos puedan expresar sus lineamientos y planes de mediano plazo de la Política Económica del Estado, con objetivos y metas de corto plazo.

La integración del Proyecto del PEF es un proceso mediante el cual, las diferentes Entidades y Dependencias del Gobierno Federal presentan, bajo un estudio previo, sus anteproyectos de presupuesto y se determinan los “techos” de gasto.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora el proyecto definitorio del PEF y es aprobado o rechazado en la Cámara de Diputados por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, quién estudia el presupuesto y da su dictamen; además revisa la Cuenta Pública y evalúa los resultados financieros del año anterior.

Cuadro 25.1¹⁴⁵ Proceso y cronología para la generación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

| <i>Etapas</i> | <i>Preparación e iniciativa</i> | <i>Análisis, discusión y aprobación</i> | <i>Ejercicio</i> | <i>Control y evaluación</i> |
|---------------------------------|---|---|---|---|
| <i>Fechas</i> | Del 15 de marzo al 20 de octubre | Del 15 de noviembre al 31 de diciembre | A partir del 01 de enero | A partir del 31 de marzo |
| <i>Responsables</i> | Poder ejecutivo: Secretaría de Hacienda y Crédito Público | Cámara de Diputados | Entidades y dependencias del Poder Ejecutivo. Poderes Legislativo y Judicial. Organismos autónomos. | Cámara de Diputados: Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Poder Ejecutivo: Secretaría de la Función Pública. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, órganos de control interno de las dependencias y entidades, y Auditoría Superior de la Federación. |
| <i>Marco jurídico principal</i> | Artículo 74 fracción IV de la Constitución. L.O.A.P.F. L.P. L.P.C.G.P.F. L.F.E.P. L.G.D.P. L.A.O.P. | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 74 fracción IV. L.O.C.G.R.U.M. y su reglamento interno. | Artículo 74 fracción IV de la Constitución. L.O.A.P.F. L.P. L.P.C.G.P.F. L.F.E.P. L.G.D.P. L.A.O.P. Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. | Artículo 74 fracción IV de la Constitución. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley de Planeación. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento. Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento. Ley General de Deuda Pública. Ley de Adquisiciones y obras Públicas. Ley de la Auditoría Superior de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. |

¹⁴⁵. Elaboración propia, a partir de: (cita 94), pp. 21 – 23

Propuesta para eficientar el uso y la distribución de los recursos públicos destinados a la educación básica en México.¹⁴⁶

Nuestra propuesta está dedicada a desarrollar un nuevo paradigma del Financiamiento Educativo Mexicano, capaz de captar las necesidades de la educación básica, a través del cumplimiento de los objetivos legales y legítimos que norman la educación pública de nuestro país; a partir de un enfoque Federalista-Progresista que exija, tanto a la sociedad, como a los servidores públicos de todos los niveles de gobierno, una excelente comunicación y cooperación para elevar la calidad, productividad y competitividad de la educación básica; a través de mecanismos, medidas y controles que aseguren la máxima eficiencia y eficacia en el uso y la distribución de los recursos públicos.

Propondremos estrategias de acción para eficientar la distribución y el uso de los recursos públicos destinados a la educación básica.

Cada una de las siguientes estrategias está desarrollada procurando atender las siguientes preguntas:

¿Para qué se realiza?
¿Cómo se puede realizar?
¿De qué depende su realización?

1. Mayor autonomía de los Estados frente al Gobierno Federal.

La Federalización es un tema transversal dentro del financiamiento educativo.

González Schmal, (1995)¹⁴⁷, nos dice en su libro que la Ley no respeta el espíritu ni la naturaleza del Federalismo en materia educativa. Menciona que para que se cumpla con el precepto de “distribuir la función educativa” entre Federación y Estados, debería garantizarse a estos últimos un mínimo de autonomía.

Una Entidad Federativa con mayor autonomía maximizará los beneficios de la descentralización, haciendo valer las necesidades propias de la demarcación, generando un peso específico importante para la toma de decisiones que determinen el Sistema Educativo Local, respetando en todo momento la identidad y los valores nacionales.

¹⁴⁶. Utilizaremos el término “eficientar” para determinar la aplicación de la eficiencia y la eficacia; hacer eficiente, hacer eficaz algo.

¹⁴⁷. González Schmal, R, “El Federalismo Educativo”, en Comentarios a la Ley General de Educación, México, Centro de Estudios Educativos, pp. 81 – 116., 1995.

Con lo anterior, los Estados siendo responsables de identificar sus propias necesidades, tendrían las capacidades jurídico-administrativas para incidir en la distribución de recursos para su Entidad. Al tener mayor autonomía se fortalecerá el financiamiento educativo local, procurando que los Estados dispongan de recursos propios que puedan destinarse a la educación. Para poder realizarlo el Gobierno Federal deberá nutrir a los Estados de capacidades evaluativas, generar un sentido de compromiso en cada Entidad Federativa para la toma de decisiones que afectan a la educación básica local y establecer un marco de cooperación horizontal que garantice la eficiencia en la distribución de los recursos públicos.

Los requerimientos para cumplir con estas acciones son de carácter político y dependen de la voluntad de los tres niveles de Gobierno. La Secretaría de Educación Pública podría facultar a los Estados para realizar funciones de dirección y planeación en sus planteles educativos.

La descentralización educativa es en esencia un proceso de distribución del poder y su éxito se determina por las acciones políticas de sus actores.

2.- Nivelar la Oferta y la Demanda educativa en las Entidades Federativas.

México es uno de los países en el mundo que más destina recursos de su gasto público a la educación básica. Sin embargo, también es uno de los países con mayor matrícula estudiantil, lo que genera que los recursos siempre parezcan insuficientes. Cerca del 30% de la población Nacional se encuentra entre los 5 – 14 años, edad para recibir educación obligatoria.

El problema es que la economía no crece lo suficiente para atender la extensa matrícula; se cumple con lo necesario y no hay oportunidad de mejorar la calidad y la competitividad de la educación. Expresado en términos simples, no se pueden destinar más recursos financieros a la educación si no crece la economía del país.

A pesar de la complejidad del problema, existen algunas soluciones que podrían disminuir este efecto.

Sin bien es cierto que hay mucha población en edad de recibir educación obligatoria, también es cierto que ésta tendencia está cambiando. La población de 5 – 14 años disminuye, mientras que aumenta la población entre 15 – 25 años. Esto permitiría a las autoridades responsables crear un proyecto a largo plazo para atender la demanda educativa de los niveles básicos.¹⁴⁸

¹⁴⁸. La demanda social por niveles educativos se obtiene segmentando la población de cada entidad según los grupos etarios que corresponden a cada nivel de la enseñanza básica: de 3 a 5 años de edad se considera la demanda de preescolar, de 6 a 11 años de la primaria y de 12 a 14 años la secundaria.

Si hay una tendencia a futuro en la disminución de la demanda, existe alta probabilidad de que la educación básica quede sobre-ofertada, lo que representa un riesgo en términos financieros.

Haciendo estudios demográficos de cada una de las Entidades Federativas, se contaría con información específica para determinar las proyecciones y tendencias de la demanda educativa Estatal, para poder crear planes y proyectos de mediano y largo plazo especializados en la oferta educativa local, con el objetivo de capitalizar los recursos humanos, materiales y financieros, evitando la mala distribución de los mismos.

Una excelente cooperación entre los tres niveles de Gobierno, una buena planeación financiera local y la capacidad de hombres dedicados a la optimización de los recursos públicos destinados a la educación, permitiría nivelar la oferta y la demanda educativa en los Estados, con el objetivo de eficientar la distribución de recursos.

3.- Evaluar la distribución presupuestaria en los Estados

(▲ recaudación → ▲ ingresos).

La mayor parte del financiamiento a la educación básica en México proviene del Gobierno Federal, en un 65% aproximadamente del Gasto Nacional en Educación.

El proceso de federalización educativa logró, entre otras cosas, la distribución de recursos públicos a los Estados y Municipios a través de los Fondos de Aportaciones Federales, que tienen como función principal fortalecer el financiamiento de la educación en los Estados, cuyo monto se calcula anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.¹⁴⁹

Las fórmulas utilizadas para la distribución presupuestaria de los fondos están sujetas a ponderadores estrictamente establecidos en leyes como la Ley de Coordinación Fiscal, volviendo la tarea distributiva un asunto de especialistas en macroeconomía y finanzas públicas.

Sin embargo, no existen aún, para la distribución de las Aportaciones Federales, ponderadores que verifiquen las finanzas públicas de los Estados.

¹⁴⁹. Los recursos que se van a distribuir a las Entidades Federativas como "Participaciones Federales" provienen del conjunto de impuestos asignables, es decir, aquellos cuya recaudación se puede atribuir a un lugar específico, fundamentalmente el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS). Existen, además, el Impuesto de Tenencia de Vehículos y el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), de los cuales se les devuelve 100%. Los Estados, a su vez, transfieren a los municipios 20% de lo que reciben, o sea 4.6% del total. Algunos Estados disponen también de un impuesto sobre la nómina de carácter Estatal.

Para ello, consideramos necesaria una evaluación justa, confiable y constante de la situación financiera de cada Entidad Federativa, como un nuevo ponderador en la distribución del presupuesto destinado a la educación básica, a través de la siguiente fórmula:

$$sf_x = \left(\frac{rfa_x}{\sum_{X=1}^{31} rfa_x} * 100 \right) - \left(\frac{pt_x}{\sum_{X=1}^{31} pt_x} * 100 \right)_{150}$$

Donde:

sf_x = situación financiera de la Entidad x

rfa_x = recaudación fiscal anual de la Entidad x¹⁵¹

pt_x = población total en la Entidad x

El porcentaje de la recaudación fiscal anual de cada Estado menos el porcentaje de su población total reflejará su situación financiera; el Estado que menos porcentaje obtenga tendrá la situación financiera más deseable y se podría considerar para asegurar la eficiencia en la distribución de los Recursos Federales.

Cuadro 27.1¹⁵² Consideraciones para la asignación de recursos para infraestructura en educación básica.

| Ponderadores | | |
|---|--|------------|
| El mismo monto asignado al año anterior, se distribuye para el presente año de acuerdo a las siguientes variables. | - Matrícula | 40% |
| | - Rezago educativo | 25% |
| | - Crecimiento de la población en edad escolar | 05% |
| | - Índice de marginación | 25% |
| | - Situación financiera | 05% |
| + El recurso adicional se distribuye por el índice de migración. | | |

¹⁵⁰. Creación propia, a partir de Latapí Sarre, Pablo y Ulloa Herrero, Manuel., Op. Cit., (nota 63)

¹⁵¹. La recaudación fiscal anual es medida por la suma de los ingresos del Estado x en un ejercicio fiscal determinado, por concepto de impuestos, derechos, aprovechamientos y productos.

¹⁵². Cuadro modificado. Solicitud de Acceso a la Información Pública número 0001100311810, Op. Cit., (nota 116). Este cuadro es un supuesto, no tiene ninguna veracidad oficial.

Incluyendo la situación financiera de los Estados como un nuevo ponderador, la distribución de los recursos públicos, específicamente las transferencias federales a Estados y Municipios, contarían con un grado más de eficiencia, ya que lograría que aquellos Estados que recauden mayor cantidad de recursos propios

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados, así como cada uno de los Congresos Locales, tendrían la obligación de modificar lo establecido en las leyes correspondientes para que la evaluación de las Finanzas Públicas de cada Estado sirva como un elemento influyente en la toma de decisiones para la distribución presupuestaria.

1. Evaluar el esfuerzo financiero de los Estados (GFEB vs GBEEB)

En el punto anterior se pretende evaluar la evaluación de dinero de cada Estado para considerar a los más responsables con sus finanzas públicas en la distribución de los recursos Federales, con la finalidad de incentivar a los Estados a generar más recursos propios que produzcan en el futuro Fondos de Ahorro que podrán suplementar o sustituir los recursos Federales, fomentando así, el Federalismo y el Progreso Regional.

En este punto se intenta evaluar el Esfuerzo Financiero de los Estados, comparando el Gasto Federal en Educación Básica, GFEB y el Gasto Estatal en Educación Básica, GEEB, en otras palabras, evaluar cuánto aportan los Estados, con recursos propios a la educación básica.

Las fuentes de donde provienen los recursos Federales son: Impuestos, Derechos, Aprovechamientos y Productos.

Los recursos recaudados se consolidan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El Gasto Neto Total del PEF comprende el Gasto Programable,¹⁵³ que es el presupuesto previamente establecido que se otorgará a las diferentes Dependencias y Entidades del Estado, el costo financiero de la Deuda Pública Federal y las Participaciones a las Entidades Federativas, que para determinar el monto, desde 1992 se aplica una fórmula que combina diversos parámetros.

El GFEB es la suma de los recursos Federales que figuran en el Ramo 25, también las contribuciones del CAPFCE, CONAFE, INEA, así como apoyos a programas especiales de carácter compensatorio¹⁵⁴ y recursos de otras Dependencias como SEDESOL, DIF y algunos correspondientes al Ramo 26.

¹⁵³. En el Gasto Programable Federal se comprende la Inversión Educativa.

¹⁵⁴. Los recursos Federales a programas especiales de la SEP son canalizados para: capacitación de maestros, becas, compensaciones salariales extraordinarias, programas de evaluación e investigación, etc.

Es complicado determinar con precisión el GEEB, pues existen erogaciones para el servicio educativo que no figuran en el rubro de la educación, las obras públicas en educación básica, por ejemplo son determinadas y contabilizadas en otros rubros.

Las proporciones de presupuesto que las Entidades Federativas asignan a la educación son muy variadas. Sin embargo, al comparara el gasto educativo de unos Estados con el de otros se necesitan algunas consideraciones; por ejemplo, un elevado gasto en algunas Entidades puede deberse a que tienen sistemas de jubilación con más beneficios para sus maestros y esto no necesariamente indicaría una mayor inversión para aumentar la calidad educativa de la Entidad.

La Tesorería de cada Estado transfiere los recursos a la Dependencia responsable de la educación para su administración.¹⁵⁵ Estos recursos se determinan en el PEF de cada año.

Otros recursos estatales provienen de convenios con Instituciones como el CAPFCE, CONAFE, INEA y otros.

Al comparar el GFEB y el GEEB obtenemos considerables diferencias dependiendo de la Entidad que se trate, lo que impide un diagnóstico global. Las causas de las diferencias pueden ser diversas y aún contrarias, por ejemplo: la relación porcentual de Gasto Educativo puede aumentar porque se incremento el GFEB o el GEEB, o porque existieron oscilaciones en los montos de las Transferencias Federales que recibió cada Entidad Federativa. Otro ejemplo es la relación del GFE con el conjunto del Gasto Público en Educación (Federal, Estatal y Municipal) en los Estados. En algunas Entidades alcanza el 90% (Guerrero, Hidalgo, Oaxaca) y en otras es inferior a 60% (Baja California, Estado de México, Nuevo León). Estas asimetrías muestran que las políticas de distribución del GFEB no tienden el conjunto de las relaciones hacendarias de las Entidades con la Federación, si no perpetúan formulas pragmáticas derivadas de negociaciones bilaterales, esto es, para algunos Gobiernos Estatales cifras que demuestran la falta de equidad en la distribución de recursos públicos.

Existen otras maneras de apreciar el esfuerzo financiero de los Estados. Una seria relacionar el GEEB con las Participaciones Federales, otra consistiría en relacionar lo que el Estado gasta en educación básica (recursos propios y recursos Federales), con lo que recibe de las Participaciones Federales y de las Aportaciones del Ramo 25.¹⁵⁶ Esta última relación expresa el peso que tiene el GEB de cada Estado, en las Erogaciones Federales Globales que recibe, independientemente de la fuente de donde proceda el gasto.

¹⁵⁵. Latapí P. y Ulloa M. mencionan en su libro, Op. Cit., (nota 63), que estos recursos son administrados con normas muy rígidas que entorpecen un uso eficiente y racional de los mismos. También los procedimientos y requisitos establecidos para ejercerlos son innecesariamente complejos y dificultan dar respuestas oportunas a las necesidades.

¹⁵⁶. Las Aportaciones Federales a la educación básica representan una contribución muy alta a los Estados, entre 40 y 50% promedio del Presupuesto Estatal Total.

Las propuestas que pretenden solucionar el problema de la distribución de recursos para la educación básica deberán basarse en una concepción compartida de equidad entre las Entidades Federativas, en relación con los recursos que aportan y con la carga de los sistemas escolares que sostienen con sus propios recursos.

Aunque actualmente hay propuestas y cambios importantes para el financiamiento de la educación básica, podemos concluir tres aspectos fundamentales para eficientar la distribución de recursos públicos a mediano plazo:

1. Es necesario incentivar a los Estados a contribuir con recursos crecientes, en términos reales, a la educación básica local, procurando un esfuerzo financiero cooperativo entre los tres niveles de Gobierno para asegurar la calidad educativa; a través de la recaudación de impuestos con un porcentaje etiquetado para la educación básica.
2. Replantear los criterios de distribución de recursos Federales a Entidades Federativas y Municipios es una tarea pendiente de analizar, ya que existen muchas variaciones al comparar un Estado con otro, al comparar el Gasto Federal en Educación Básica y el Gasto Estatal en Educación Básica y la relación de cada uno de estos gastos con la matrícula estudiantil, con el PIB Nacional y Estatal, con las Aportaciones Federales, con las Finanzas Públicas de cada Estado, etc. Una eficiente distribución de recursos destinados a la educación básica generaría mayor competitividad en los Estados, pues dispondrían de mayores recursos si son capaces de incentivar el GEEB.
3. Una planeación educativa que tenga el objetivo de descubrir situaciones de rezago, identifique problemas de calidad y realice comparaciones detalladas a nivel Nacional que puedan contribuir a lograr una Oferta Educativa más equitativa y eficiente en toda la República, requerirá encausar los recursos a metas específicas de expansión y reordenamiento del Sistema Educativo Nacional en materia de financiamiento.

Bibliografía hemerográfica

1. Guerrero Orozco, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdéz, 1992.
2. Coombs, Philip H. (Philip Hall), *La crisis mundial de la educación*, 4ª ed, Barcelona, Península, 1978.
3. Pérez Segovia, José, *Investigación educativa y formación del profesorado*, España, Escuela Española, s.a.
4. M. Sachs, Benjamin, *Administración y organización educacional. Un enfoque conductista*, trad., Marcelo Pérez Rivas, Buenos Aires, El Ateneo, 1996
5. Rivera Lugo, Fidel Roberto, *Gerencia Cataláctica: Anatomía de la Nueva Gerencia Pública*, México, Porrúa, 2007.
6. Díaz Santana, Héctor, *Financiamiento de partidos políticos*, en Bokser Liwerant, Judit, et. al. (coop.), *Léxico de la Política*, México, FLACSO, CONACYT, Fundación Heinrich Böll y FCE, 2000.
7. Presidencia de la República. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Ovalle Fernández, Ignacio (coord.), *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. 2 Educación.*, 4ta edición, México D.F., Siglo Veintiuno, 1989.
8. Solana, Fernando., Bolaños Martínez, Raúl., et. al., (coord.), *Historia de la educación pública en México*, 2da edición, México D.F., FCE-SEP, 1997.
9. Marsiske, Renate, *La educación básica y los gobiernos postrevolucionarios en México, 1920-1928.*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios Sobre la Universidad, 1988.
10. Cárdenas Noriega, Joaquín., *José Vasconcelos, 1882-1982: Educador, político y profeta.*, México, Oceano, 1982.
11. Gil González, Mario Alberto., *La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (1929-1989).*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Edo. de Mex. 1993.
12. Movimiento Revolucionario del Magisterio, *Los estatutos del SNTE y la lucha de los trabajadores de la educación*, México, NRM, núm. 12, 1981.
13. Peláez, Gerardo, *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1984.
14. Latapí, P. y Ulloa, M., Inconsistencias de las fórmulas de distribución de los recursos federales para la educación y propuestas alternativas, en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coord.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión.*, México, Miguel Angel Porrúa, 2000.
15. Decreto de ley que crea a la Secretaría de Educación Pública Federal. DOF, 29 de septiembre de 1921.

16. Ornelas, C., *The politics of the Educational Decentralization in México.*, Journal of Educational Administration, vol. 38, núm. 2, s.a.
17. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (DOF 14-abril-2004).
18. Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia. El paradigma posburocrático desde una perspectiva histórica.*, pp. 173-196, s.a.
19. Merino, G., *Gestión y política pública. Las transferencias federales para la educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia.*, Vol. VII, núm. 2, México, 1998.
20. Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, Asociación de Estudiantes de la Facultad de Economía, Esfinge, Segunda edición, junio 2001.
21. Koontz, Harold, *Elementos de la administración*, Cap. 18, El sistema y el proceso de control, pp. 419-438, s.a.
22. Carnoy, Martín., Torres, Carlos., et. al., *Economía política del financiamiento educativo. En países en vías de desarrollo.*, Trad. de Ma. Cristina Pons., Gernika, México, 1986.
23. Latapí Sarre, Pablo y Ulloa Herrero, Manuel., *El Financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo.*, Centro de Estudios Sobre la Universidad, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
24. Althusser, L., *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, Quinto sol, 16a. Reimpresión, México, 2005.
25. Banco Mundial, Educación., *Estrategia Sectorial de Educación.*, Documento de políticas del Banco Mundial., Washington, D.C., s.a.
26. Martner, Gonzálo, *Planificación y presupuesto por programas*, Siglo Veintiuno, México, 1967, Vigésimosegunda edición, 2004.
27. Martínez Rizo, Felipe., *La educación básica en México y su calidad, Una visión a partir del trabajo del INEE.*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación., Agosto, 2006.
28. Calcagno, Alfredo Eric., *La crisis económica argentina y el financiamiento de la educación*, en Cayetano de Lella y Pedro Krotsch, Siglo Veintiuno, Argentina, 1981.
29. Organización de Estados Iberoamericanos OEI, *Financiamiento de la Educación en América Latina*, Revista Interamericana de Educación, núm, 14., 2009.
30. Cesar Arzani, José Joaquín., *Recopilación sobre el crédito educativo en Latinoamérica: Situación en México y consideraciones para una reforma financiera de la educación.*, México, Culturales, 1975.
31. United Nation Educational Scientific and Cultural Organization, (UNESCO)., *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos el Mundo 2010.*, 08 de febrero de 2010.

32. Organización de Estados Iberoamericanos OEI., *Sistemas educativos nacionales.*, cap. 2. Evolución del Sistema Educativo Mexicano., México, s.a.
33. Organización de Estados Iberoamericanos OEI., *Notas sobre la organización desconcentrada de las administraciones educativas.*, Revista Iberoamericana de Educación, Número 3, Monográfico: Desconcentración Educativa, por Roberto Mur Montero, enero-abril 1994, p. 43
34. Berchansky, Juan Carlos., *Descentralización de la educación básica. Argentina y Brasil en la década de 1990.*, Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación, s.a.
35. Candia N., Alejandra, *Razones y Estrategias de la Descentralización Educativa: Un Análisis Comparado de Argentina y Chile.*, Organización de Estados Iberoamericanos, Revista Iberoamericana de Educación, Núm. 34., s.a.
36. Becker, G., *Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education.*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.
37. González, P., *Financiamiento, incentivos y reforma educacional.* En J. E. García Huidobro (Ed.), *La reforma educacional chilena.*, Popular, Madrid, 1999.
38. Donoso Díaz, Sebastián y Schmal, Rodolfo., *Los modelos de financiamiento de la educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación.*, Revista Electrónica de Investigación Educativa, REDIE, Vol. 4, Núm. 2, 2002.
39. Montaña Fernández, Sergio, *El reto del financiamiento de la educación. Algunas consideraciones sobre el gasto público en el sector educativo.*, s.a.
40. Villareal, Héctor., *La asignación de recursos públicos a la educación. Problemática y perspectiva.*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
41. Organización de Estados Iberoamericanos, OEI., *El financiamiento de las metas 2021. Un esfuerzo solidario para invertir más y mejor.*, p. 139., s.a.
42. Secretaría de Hacienda y Crédito Público., *Informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.*, México, 2005.
43. González Schmal, R, "El Federalismo Educativo", en Comentarios a la Ley General de Educación, México, Centro de Estudios Educativos, pp. 81 – 116., 1995.

Bibliografía electrónica

1. <http://www.secretariadeeducacionpublica.com.mx//nuestrahistoria>
2. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/128/3.htm?s>
3. <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/120186/2/Lineamientos.swf>
4. <http://congresoeducacion.snte.org.mx/?P=reflexiones7>.
5. <http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/normateca/LeyGeneraldeEducacion.pdf>
6. http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/ley_23011942.pdf
7. http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/322/1/images/lineamientos_ejercicio_control_gasto_sep.pdf
8. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art14.htm>.
9. <http://www.upd.edu.mx/varios/simpdidac2007/simp03.pdf>.
10. <http://imco.org.mx/educacion/>
11. <http://planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>
12. <http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/ACUERDO384completo.pdf>
13. http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/Referentes_nocion_competencias.pdf
14. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-factbook-2014_factbook-2014-en#page2
15. http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX_EVA-INHOUS-GASTO_EDU-LOW.pdf
16. http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/decreto_presupuesto.pdf
17. http://www.saece.org.ar/congreso1_titulo.php
18. <http://www.rieoei.org/rie34a06.htm>
19. <http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-donosos.html>
20. <http://portaltransparencia.gob.mx>.
21. <http://congresoeducacion.snte.org.mx/?P=reflexiones6>
22. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-26-14.pdf>
23. <http://www.oei.es/metas2021/cap8.pdf>
24. http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2010/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2010_AR03_a-vinculo.pdf
25. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2008/temas/tomos/33/r33_rfef.pdf
26. <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>

