



**Renovar el federalismo educativo:  
Agenda de reforma para México a veinte años de la federalización educativa**



# **LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO PÚBLICO EN MÉXICO.**

**Octubre 2012**

# INTRODUCCIÓN



- Una de las metas de desarrollo del milenio corresponde a lograr la cobertura universal en educación básica
- La propuesta para mejorar la cobertura va acompañada de la disposición de mayores recursos
- México presenta aun rezagos importantes en este campo

# LA REALIDAD EDUCATIVA



- Se considera América Latina la región más inequitativa, después de África
- México es uno de los países más ricos en términos del PIB per cápita pero con grandes desigualdades. Más del 20% de la población vive en condiciones de pobreza.
- Las brechas educativas entre los diferentes sectores son muy amplias
- Bajo la visión económica, el gasto educativo es una buena inversión
- Aun tenemos bajo desempeño educativo. Esto contrasta con un ritmo creciente de gasto educativo, como proporción del PIB, ha llegado a ser el del 6.7% en el año 2010

# LA REALIDAD EDUCATIVA



- Los informes de la OCDE indican que el gasto por estudiante en México permanece bajo en relación a los promedio de los países
- Sin embargo, en México existen 28.3 alumnos de primaria por maestro, nivel de los más altos de la OCDE
- En secundaria México cuenta con 30.6 alumnos por profesor
- Existen problemas de inequidad, por ejemplo las mujeres mexicanas tienen de 1.5 a 1.7 veces más de probabilidad de ser analfabetas que los hombres
- En el caso, de mujeres indígenas hay 15% de probabilidad de ser analfabeta

# EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO



- ❑ Los modelos de financiamiento público no son iguales en los países. Por ejemplo en España el financiamiento público en educación superior corresponde al 91 % de la matrícula, y en Argentina el 85%. En México representa el 67%.
- ❑ Ninguno de los países mencionados supera el 1% del PIB en gasto público
- ❑ Un caso interesante es el de Argentina, cuya legislación establece que para la distribución de las aportaciones públicas a las Universidades se debe tener en cuenta los indicadores de eficiencia y equidad.
- ❑ Brasil maneja tres criterios para la asignación del gasto público educativo: la asignación histórica, una asignación conforme a necesidades, y un 1% basado en el desempeño

# EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO



- ❑ Las entidades federativas de México presentan también grandes contrastes. Los estado con mayores índices de marginación obtienen menores resultados de las pruebas de ENLACE y PISA.
- ❑ No es evidente que el incremento en los fondos de educación genere una expansión en la cobertura y acceso a los diferentes grupos poblacionales
- ❑ La estructura del gasto público en México genera dificultades para llevar a cabo ajustes oportunos ante los cambios de la situación financiera del sistema o ante las modificaciones de la situación demográfica
- ❑ Existen varias rigideces para la política educativa y la aplicación del gasto

# EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO



- ❑ El gasto público educativo en México está centralizado. La descentralización implicó un ejercicio del gasto en las entidades federativas, pero dependiendo de la asignación presupuestal del gobierno federal
  
- ❑ La asignación del gasto público de educación básica, se realiza a través de tres ramos presupuestarios:
  - Ramo 11 correspondiente a los gastos de la Secretaría de Educación Pública Federal (SEP)
  - Ramo 25, referente a las provisiones y aportaciones a los sistemas de educación básica, normal y tecnológica y de adultos. Tiene dos componentes el gasto asociado a la educación básica del Distrito Federal y las provisiones para cubrir medidas del magisterio, y
  - Ramo 33 donde se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), pero también incluye el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

# EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO



- ❑ La forma como se ha constituido el financiamiento público a la educación ha generado sistemas regresivos y dependencias del gasto federal en los estados
- ❑ Los estudios realizados demuestran que el financiamiento a la educación básica como proporción del PIB han venido descendiendo.
- ❑ La asignación de recursos a la educación básica considera una fórmula que tiene como variables la matrícula y los aportes en gasto educativo de los estados. Esto ha significado un sistema regresivo, pues los estados con mayores recursos reciben mayores recursos de la federación.
- ❑ A esto debe sumarse la doble negociación que se realiza con el sindicato de trabajadores de la educación

# Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. (FAEB)

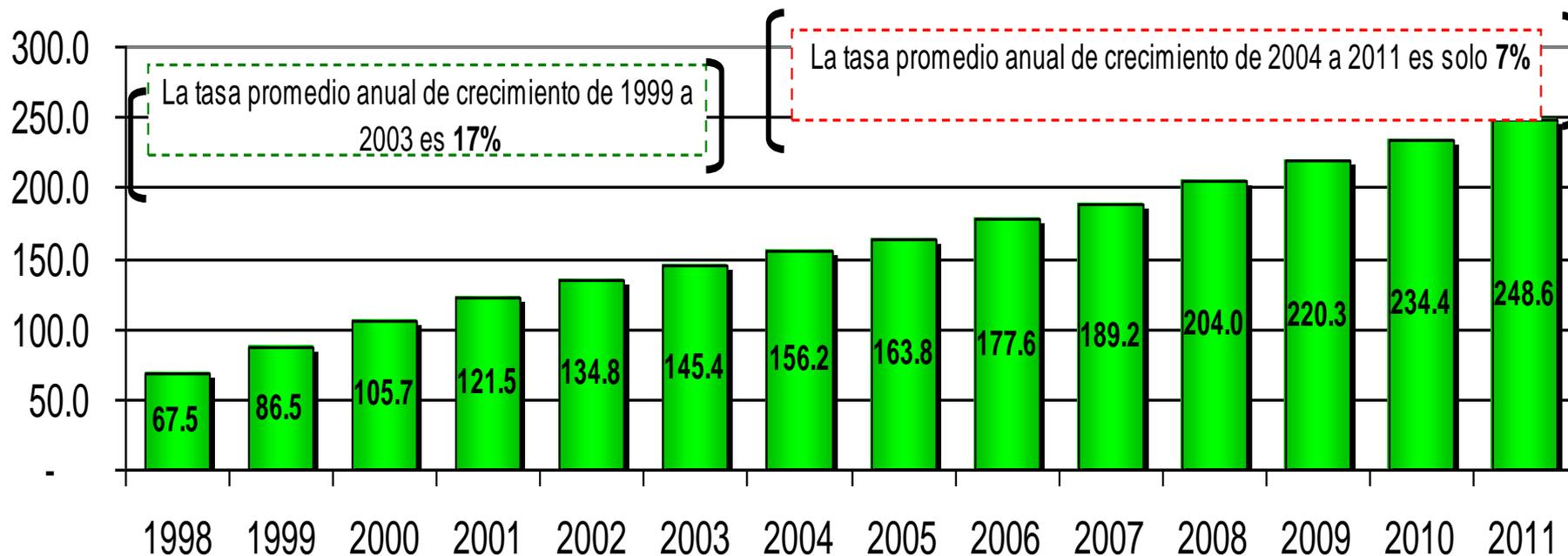


- El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito entre el Gobierno Federal, los Estados y el SNTE, (DOF del 19-mayo-1992) y el Convenio de descentralización de Educación Básica (cláusulas vigésima cuarta y vigésima sexta), establecen que la Federación transferirá al Estado **los recursos financieros necesarios** para que éste se encuentre en posibilidades de **encargarse de la dirección de los planteles transferidos**, incluyendo, en la medida de lo posible, mayores recursos para elevar la calidad del servicio educativo estatal **y financiar su crecimiento.**

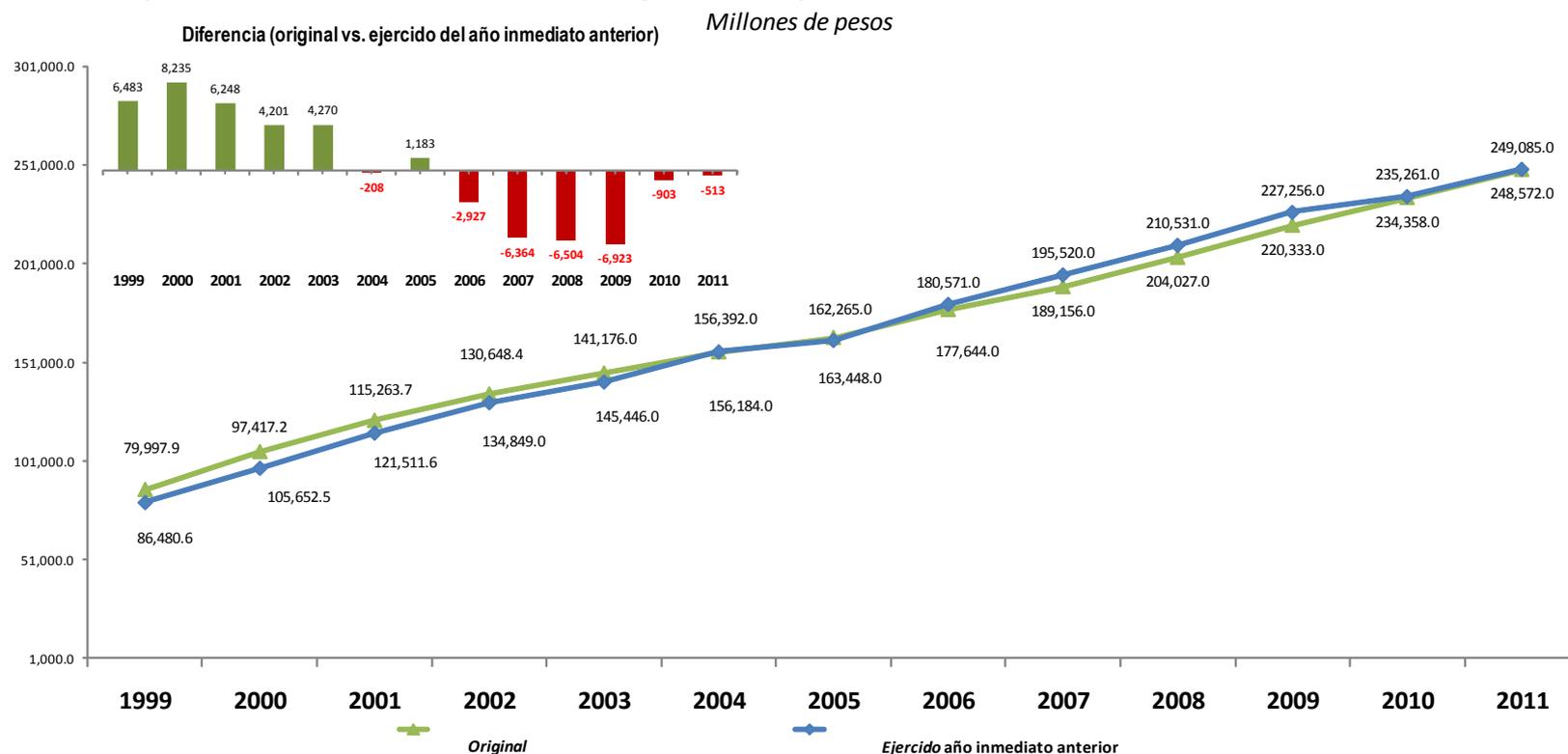
Desde la creación del FAEB en 1998 y hasta 2003, el crecimiento anual promedio fue del 17%, sin embargo a partir del 2005 el fondo solo ha crecido 7% en promedio.

## Evolución del FAEB nacional

(a pesos históricos en miles de millones de pesos)



## Comparativo de FAEB-Nacional Original vs. Ejercido del año inmediato anterior 1999-2011.

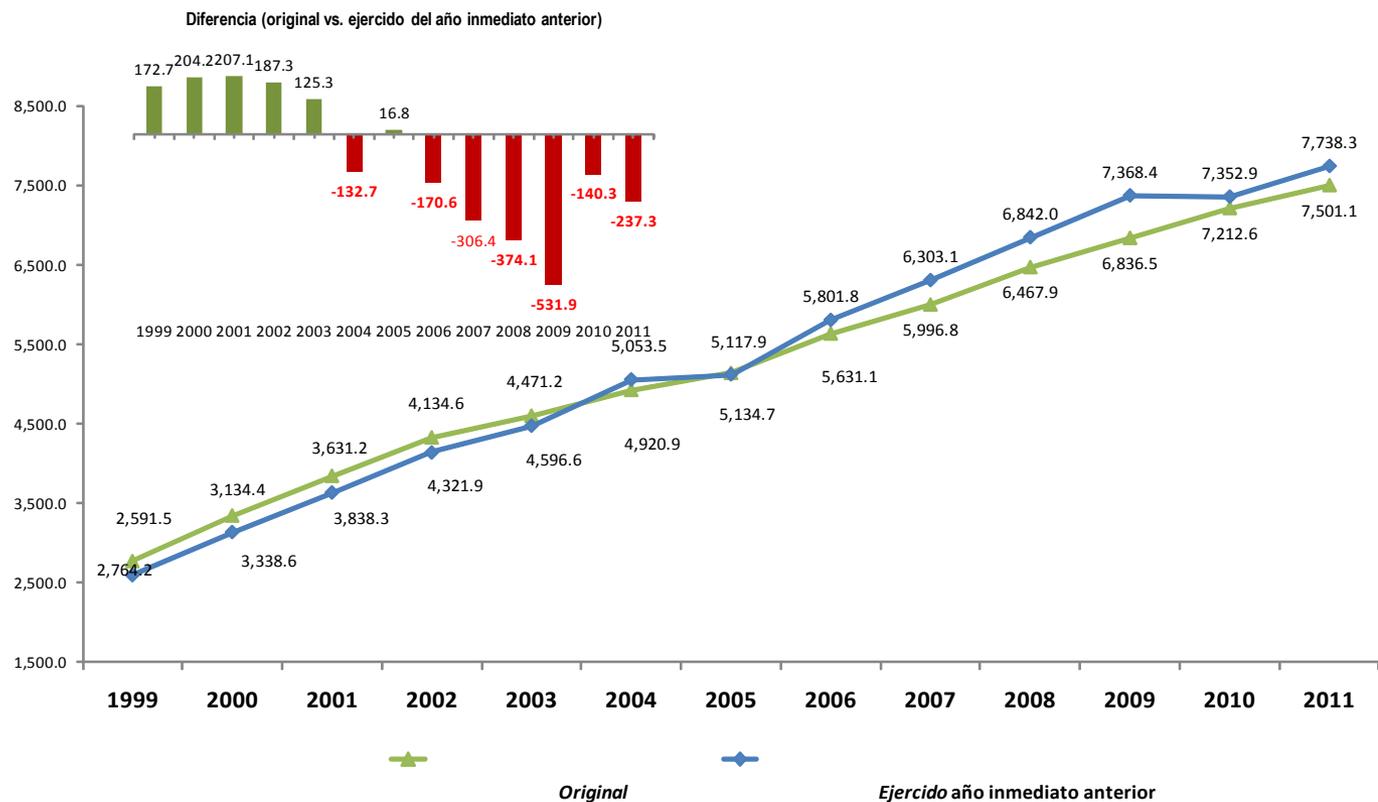


Presupuesto FAEB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Original	86,480.6	105,652.5	121,511.6	134,849.0	145,446.0	156,184.0	163,448.0	177,644.0	189,156.0	204,027.0	220,333.0	234,358.0	248,572.0
Ejercido año inmediato anterior	79,997.9	97,417.2	115,263.7	130,648.4	141,176.0	156,392.0	162,265.0	180,571.0	195,520.0	210,531.0	227,256.0	235,261.0	249,085.0
Diferencia (original vs. ejercido del año inmediato anterior)	6,482.7	8,235.3	6,247.9	4,200.6	4,270.0	-208.0	1,183.0	-2,927.0	-6,364.0	-6,504.0	-6,923.0	-903.0	-513.0

**Nota:** El último párrafo del Artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal señala: La **fórmula** del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal **no será aplicable en el evento de que en el año que se calcula el monto de dicho fondo éste sea inferior al obtenido en el año inmediato anterior.** En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada estado haya recibido del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal en el año inmediato anterior

Fuentes: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998-2010 y Presupuestos de Egresos de la Federación 1998-2011.

## Comparativo de FAEB-San Luis Potosí Original vs. Ejercido del año inmediato anterior 1999-2011. Millones de pesos



Presupuesto FAEB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Original</b>	2,764.2	3,338.6	3,838.3	4,321.9	4,596.6	4,920.9	5,134.7	5,631.1	5,996.8	6,467.9	6,836.5	7,212.6	7,501.1
<b>Ejercido año inmediato anterior</b>	2,591.5	3,134.4	3,631.2	4,134.6	4,471.2	5,053.5	5,117.9	5,801.8	6,303.1	6,842.0	7,368.4	7,352.9	7,738.3
<b>Diferencia (original vs. ejercido del año inmediato anterior)</b>	<b>172.7</b>	<b>204.2</b>	<b>207.1</b>	<b>187.3</b>	<b>125.3</b>	<b>-132.7</b>	<b>16.8</b>	<b>-170.6</b>	<b>-306.4</b>	<b>-374.1</b>	<b>-531.9</b>	<b>-140.3</b>	<b>-237.3</b>

Fuentes: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998-2010 y Presupuestos de Egresos de la Federación 1998-2011.

## Diferencias del FAEB Original y ejercido del año inmediato anterior en los ejercicios fiscales 2006-2011

No	Estado	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	Aguascalientes	45.20	16.74	-199.12	-280.76	-78.94	-108.25
2	Baja California	-463.42	-410.75	-502.09	-387.39	-83.63	115.00
3	Baja California S	16.42	-8.50	-7.35	-23.31	-19.29	-26.97
4	Campeche	-223.43	-145.30	-172.53	-194.52	-18.73	-30.56
5	Coahuila	-437.35	-328.72	-353.28	-422.08	-46.41	-39.00
6	Colima	-40.39	-49.40	-54.68	-88.63	-33.02	-47.17
7	Chiapas	85.25	-47.82	-1.26	196.03	-77.10	6.10
8	Chihuahua	-168.36	-197.47	-238.13	-145.18	3.20	39.60
9	Durango	28.88	-16.80	-46.48	-151.89	-78.41	-93.35
10	Guanajuato	-138.12	-157.99	-34.66	178.52	116.21	276.32
11	Guerrero	-437.93	-218.22	-418.84	-526.03	-161.79	-306.51
12	Hidalgo	-388.72	-328.98	-417.06	-624.90	-126.92	-303.49
13	Jalisco	-392.08	-634.47	-485.46	-240.45	104.58	343.60
14	México	448.99	-2,166.71	-1,183.49	-635.38	756.71	1,228.83
15	Michoacán	80.26	-23.58	-107.19	-295.77	-103.25	-271.98
16	Morelos	80.55	58.09	40.95	-39.10	-81.20	-142.21
17	Nayarit	-3.08	-40.88	-43.07	-113.09	-57.58	-91.85
18	Nuevo León	54.81	-41.43	-65.52	-145.82	22.44	121.85
19	Oaxaca	-258.96	-205.33	-333.59	-412.80	-88.75	-290.15
20	Puebla	-103.10	-322.26	-171.24	-16.83	100.63	248.80
21	Querétaro	-109.57	-159.48	-172.86	-237.28	-76.42	-63.26
22	Quintana Roo	-103.08	-75.38	-97.29	-101.85	-39.37	-43.21
23	San Luis Potosí	-170.63	-306.35	-374.15	-531.88	-140.30	-237.25
24	Sinaloa	53.86	0.16	52.60	-30.69	-105.20	-52.92
25	Sonora	42.81	10.86	-438.09	-464.32	-53.05	0.80
26	Tabasco	26.95	-36.14	-4.37	16.40	-20.61	32.39
27	Tamaulipas	-319.99	-467.52	-514.10	-668.45	-86.57	-140.20
28	Tlaxcala	-98.01	-72.15	-63.68	-76.12	-48.17	-52.37
29	Veracruz	79.47	52.93	-15.99	-308.97	-302.60	-460.28
30	Yucatán	-105.37	-29.76	-21.52	-27.88	-11.47	11.18
31	Zacatecas	-9.47	-11.99	-60.81	-122.71	-68.73	-136.62
	<b>Suma:</b>	<b>-2,927.6</b>	<b>-6,364.6</b>	<b>-6,504.3</b>	<b>-6,923.1</b>	<b>-903.7</b>	<b>-513.2</b>

Fuentes: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006-2010 y Presupuestos de Egresos de la Federación 2006-2011.

## Recursos FAEB asignados al Estado de San Luis Potosí en comparación a la asignación nacional (Miles de pesos)

Año	FAEB Nacional	FAEB SLP	Porcentaje Estatal	Pérdida %	Perdida absoluta	Pérdida acumulada
2012	263,625,161	7,774,170	2.95%	1.00%	2,636,252	6,931,173
2011	248,571,800	7,501,052	3.02%	0.93%	2,311,718	4,294,921
2010	211,186,159	7,213,940	3.42%	0.53%	1,119,287	1,983,203
2009	185,469,858	6,836,541	3.69%	0.26%	482,222	863,917
2008	173,497,800	6,467,873	3.73%	0.22%	381,695	381,695
2007	151,963,400	5,996,771	3.95%	0.00%	0	0

# SITUACIONES PROBLEMÁTICAS



- La SEP no radica, o radica parcialmente, recursos para el pago de algunas presentaciones económicas.
- Existe la obligación de otorgar las mismas prestaciones a los maestros estatales impactando el gasto estatal por acuerdos nacionales.
- La doble negociación impacta igualmente al gasto estatal.
- El sistema de carrera magisterial impacta también el gasto estatal.

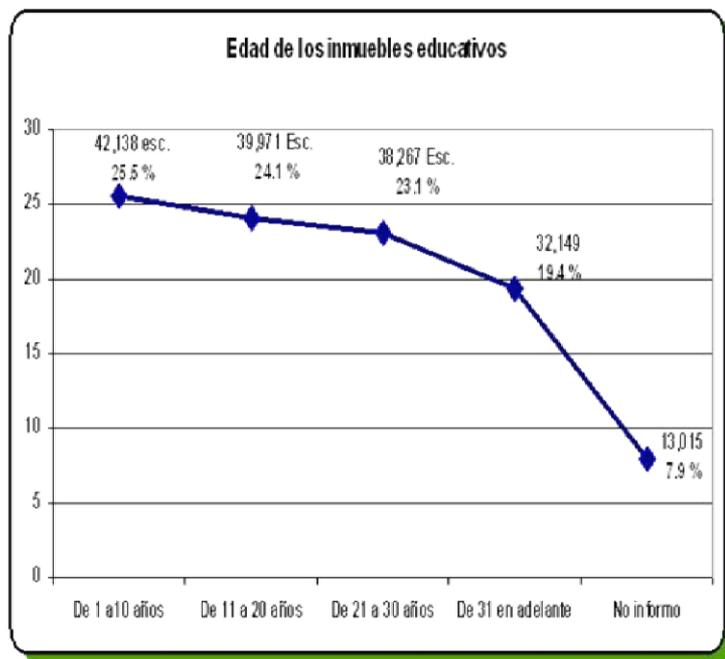
# SITUACIONES PROBLEMÁTICAS



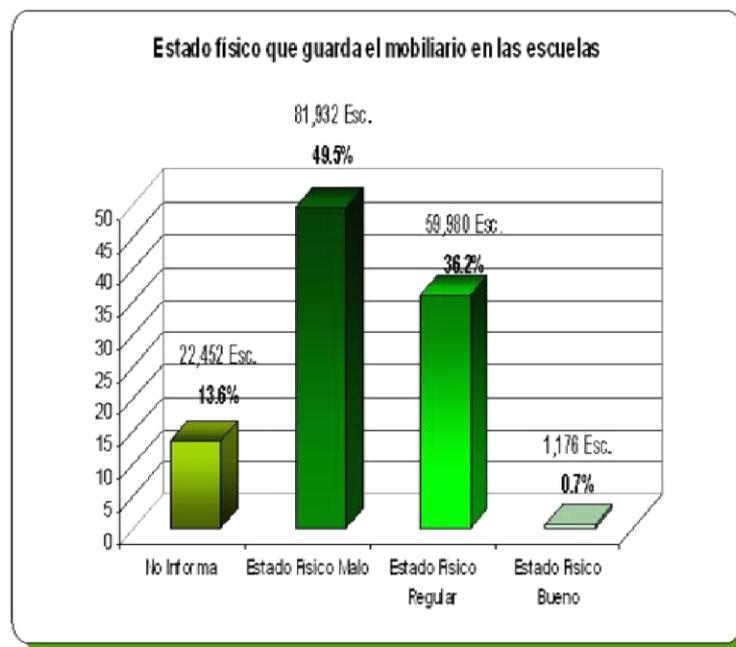
- Principalmente el gasto es de sueldos y prestaciones
- Por eso el impacto en el crecimiento del gasto debe ser evaluado utilizando métodos de valor agregado.
- Faltan evidencias para determinar el efecto directo del gasto educativo.
- Existen análisis de impacto en Carrera Magisterial.
- Los programas compensatorios también deben ser medidos en su impacto

## Diagnóstico de la Infraestructura Educativa

**El 50% de los inmuebles tiene una antigüedad superior a los 20 años**



**El 86% de los inmuebles escolares cuentan con mobiliario en estado físico malo o regular**



*Fuente: Primer Censo Nacional del Catálogo de Inmuebles Escolares, SEP 2007*

# PARI-PASSU

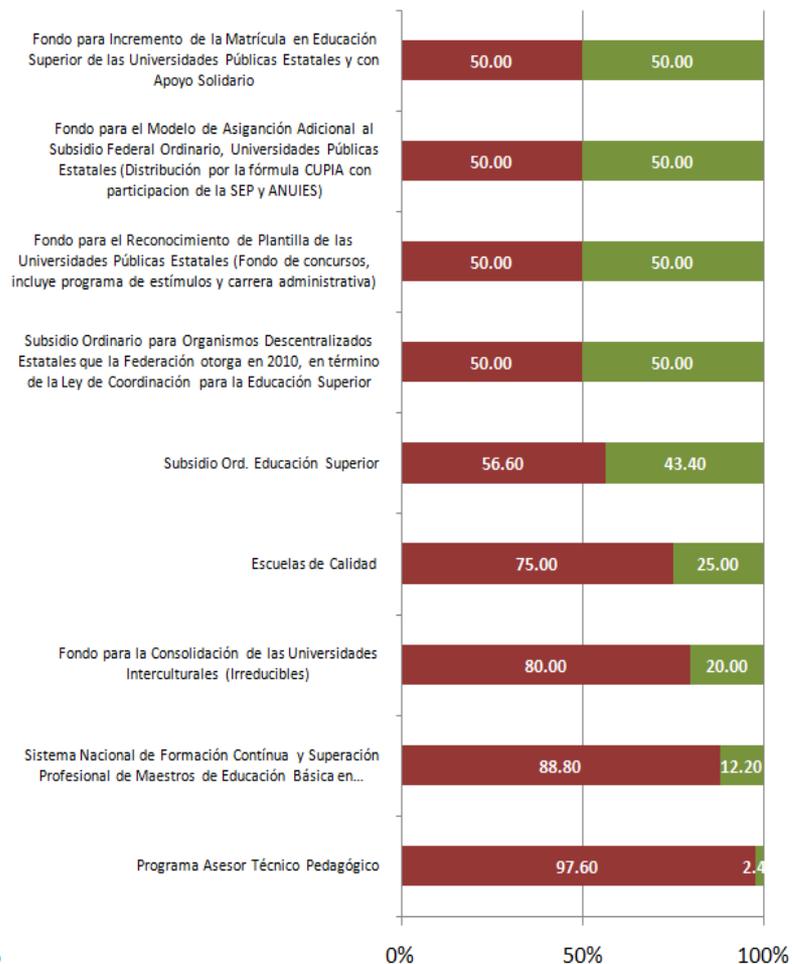
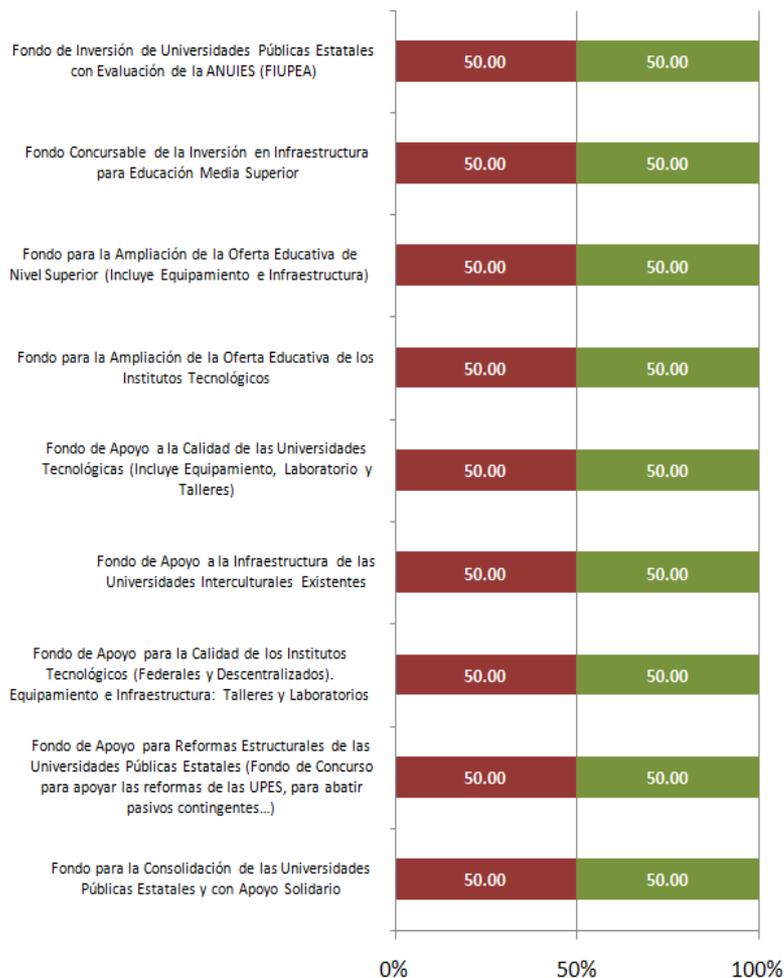


Los Programas Federales creados bajo el sistema de aportaciones PARI PASSU corresponden a recursos que el Gobierno Federal pone a disposición de los Estados, con la premisa de que al participar deberán hacerlo con un porcentaje de sus recursos estatales.

Sin embargo, es imperativo revisar los porcentajes de aportación federal y estatal, así como, las reglas de operación de los programas federales educativos creados bajo el sistema de aportaciones PARI PASSU, pues muchas ocasiones los gobiernos locales no cuentan con recursos en la proporción y tiempos que requiere la Federación.

En este contexto, la aportación estatal representa una carga excesiva y asfixiante para las entidades federativas.

## Programas Pari-Passus de los que participa la Secretaría de Educación



■ FEDERAL ■ ESTATAL

# DECISIONES IMPORTANTES



- Seguir una política de financiamiento público o buscar incentivar la inversión privada. Hasta ahora la participación gubernamental ha permitido atender a grupos poblaciones marginados, de ingresos limitados y algunos de mejor posición económica.
- Seguir con una política de financiamiento centralizado o buscar esquemas mediante los cuales los gobiernos estatales y/o los municipios se allegan recursos para atender la actividad educativa.

# CENTRALISMO VS. DESCENTRALIZACIÓN



	DECISIONES	DE POLÍTICA	EDUCATIVA
MANEJO	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>
DE	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>
RECURSOS	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>I</b>

# CENTRALISMO VS. DESCENTRALIZACIÓN



	DECISIONES	DE POLÍTICA	EDUCATIVA
MANEJO	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>
DE	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>
RECURSOS	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>I</b>

# Algunas propuestas



- De seguir el financiamiento centralizado, como parecer ser, cambiar la asignación por la fórmula actual que considera como un parámetro la inversión en educación de los gobiernos locales, y establecer criterios que consideren el gasto real. Existen estados que operan contribuciones locales para la educación.



- Considerar TODAS las prestaciones locales que normalmente financian los gobiernos estatales para homogenizar en todo los estados dichas prestaciones.
- Analizar las posibilidades de aportaciones de alumnos y familias para las escuelas públicas.
- Establecer un sistema de evaluación que mida los efectos del gasto y de las distintas líneas de actuación y programas que se implementen (Carrera Magisterial, Programas compensatorios, etc.)



- Poner en práctica la evaluación universal de los maestros con un acuerdo con el SNTE, considerando diferencias y variables que presentan a lo largo del territorio.
- Reconocer los esfuerzos individuales y colectivos de los maestros para mejorar la calidad educativa.
- Incorporar el presupuesto educativo por resultados pero considerando aspectos de infraestructura, contexto de actuación y alguna otra variable que condicione el resultado.
- Favorecer la innovación en la educación.

- Permitir una política local, articulada y vinculada a una política nacional: amplia posibilidad de participación estatal con grandes apoyos y bajo evaluaciones analíticas.
- Un verdadero federalismo que valore a los estados y municipios: marco general por la federación y amplia participación local.