



México: Retos para el Sistema Educativo 2012-2018

Octubre de 2012

Presentación preparada por Claudia Uribe, Ernesto López-Córdova, Carlos Mancera Corcuera y Martha Barrios Belmonte .

Acrónimos

- ❖ **EB:** Educación Básica
- ❖ **EMS:** Educación Media Superior
- ❖ **ES:** Educación Superior
- ❖ **ETC:** Escuelas de Tiempo Completo
- ❖ **FGP:** Fondo General de Participaciones
- ❖ **PEF:** Presupuesto de Egresos de la Federación
- ❖ **FAEB:** Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
- ❖ **FAM:** Fondo de Aportaciones Múltiples

Contenido

1. El sistema educativo: avances y desafíos
2. El desafío del financiamiento educativo 2012-2018
 - a) Aspectos del marco institucional
 - b) Cuatro escenarios de política
 - c) Estimaciones de gasto nacional para cada escenario
 - d) Estimaciones del gasto por estado
 - e) Criterios para dar viabilidad al financiamiento educativo
3. Conclusiones

El Sistema Educativo: Avances y Desafíos



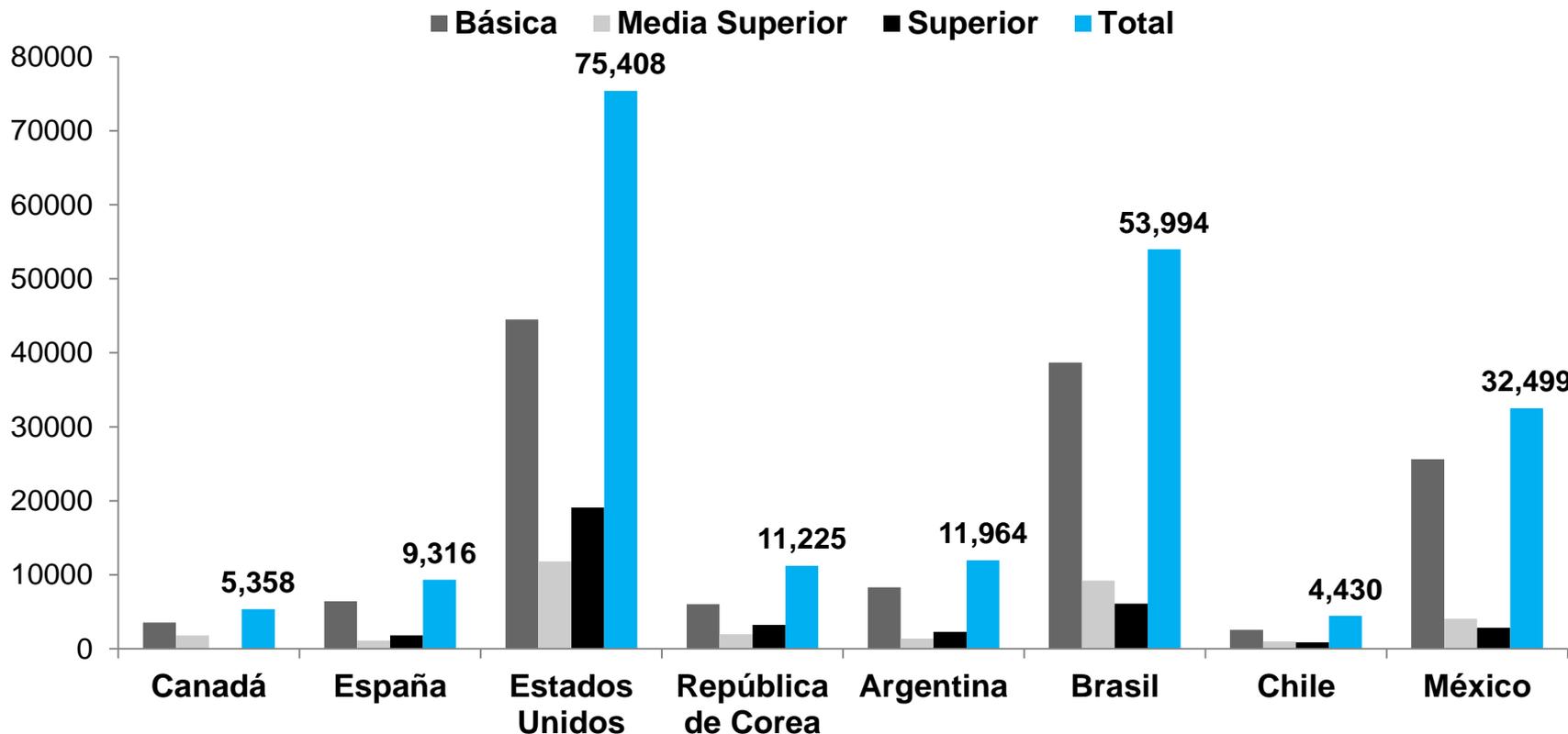
La educación en México ha tenido avances notables en las últimas décadas. No obstante, aún enfrenta grandes desafíos:

- A pesar de su enorme dimensión y de la gran carga que la estructura demográfica representa para el sistema educativo, México ha logrado avances importantes en su cobertura y en aumentar la escolaridad promedio de su población.
- El sistema aún enfrenta retos importantes en términos de acceso y retención particularmente en la Educación Media Superior (EMS).
- Hay bajos niveles de aprendizaje en todos los niveles educativos.
- La equidad continua siendo una tarea pendiente. El acceso y aprendizaje de los alumnos siguen siendo determinados por su origen socio económico y procedencia geográfica. La baja calidad y escasez de opciones educativas para los más pobres hacen del sistema educativo un reproductor de las desigualdades sociales.
- Lograr las metas de acceso y mejoramiento en la calidad requiere de mayor y mejor inversión y de un nuevo marco de financiamiento.



El sistema educativo mexicano es el tercero en dimensión en América y el número 11 a nivel mundial

**Dimensión del Sistema Educativo 2009
(Miles de Alumnos por Nivel)**

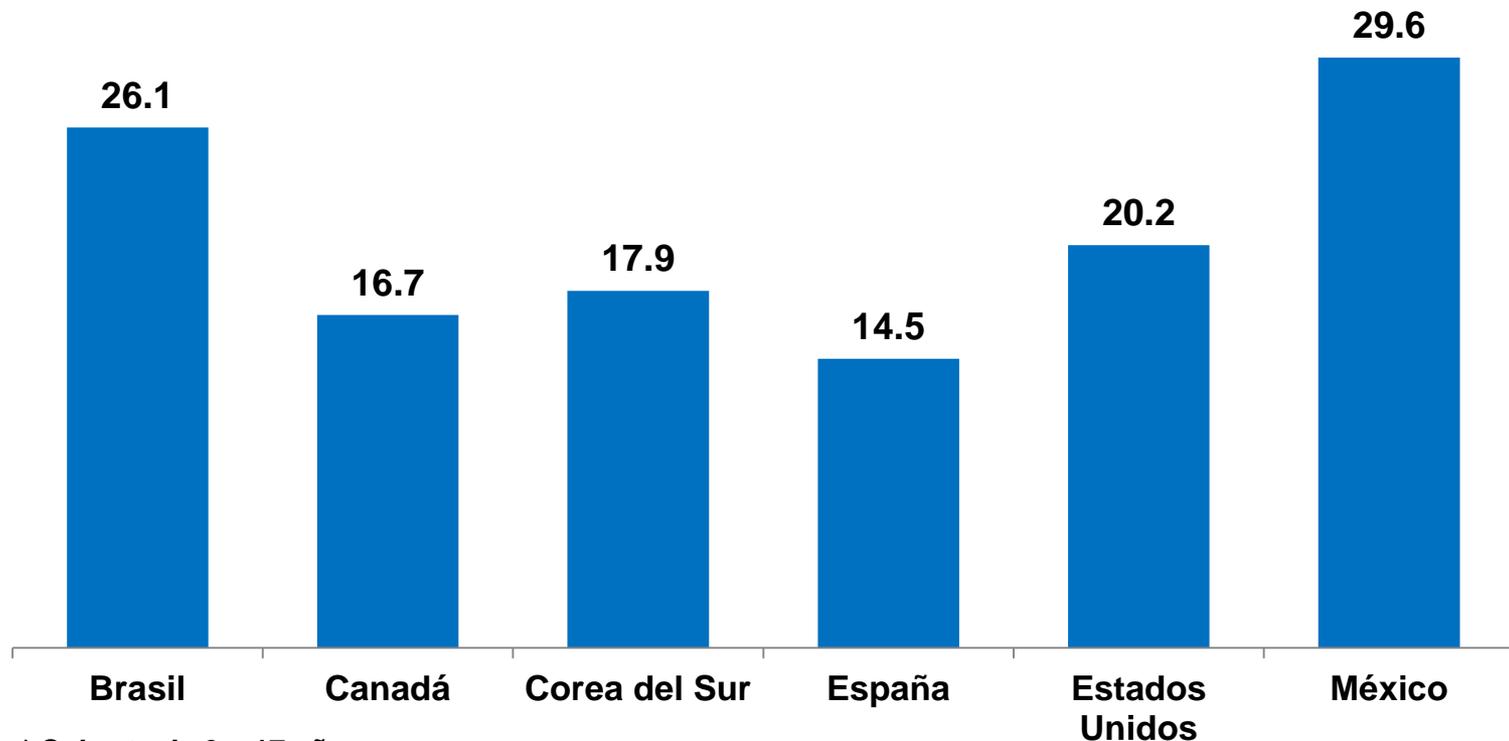


Datos de alumnos en nivel superior para Canadá no disponibles.
Fuente: INEE (2012).



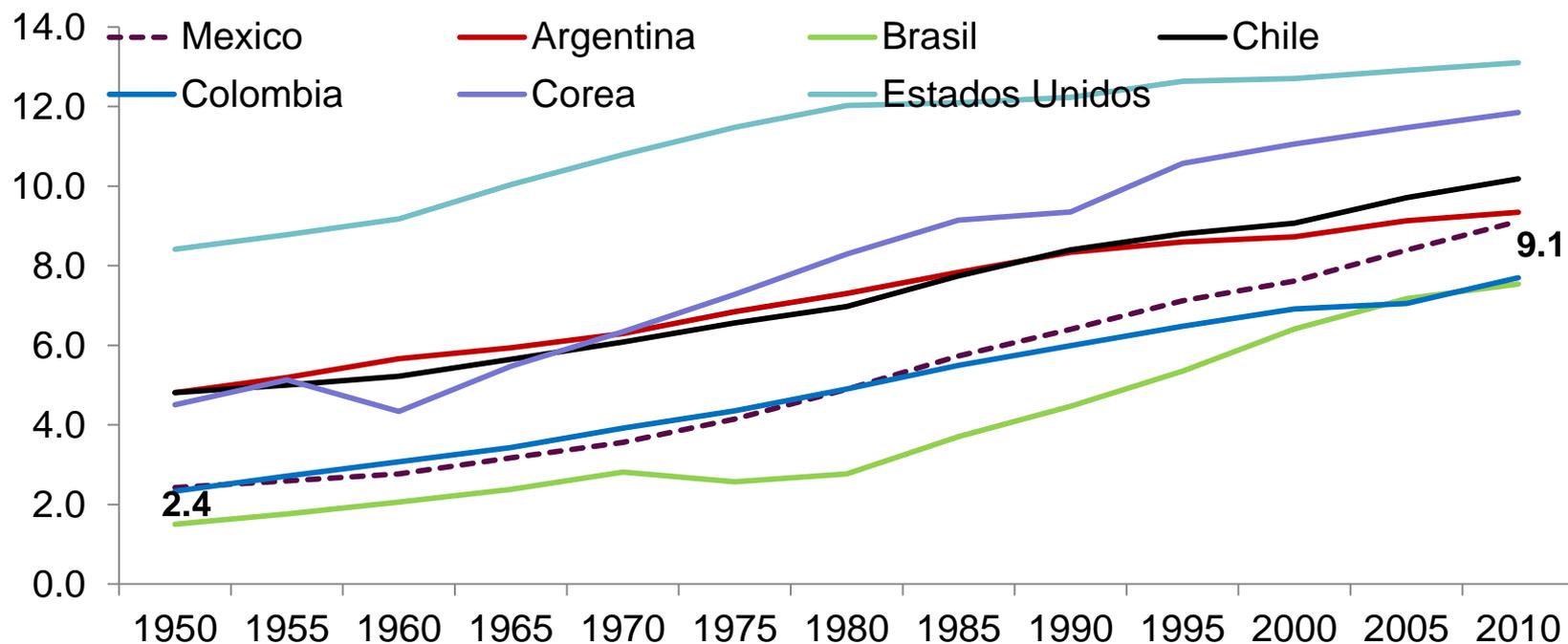
Por su composición demográfica México ha debido hacer un esfuerzo mayor que otros países para atender a la población en edad escolar

**Población en edad escolar* en 2010
(% respecto a la población total)**



En 60 años, México ha aumentado la escolaridad promedio de su población en casi 7 años. Este esfuerzo es similar al de Corea y superior al de Colombia, Brasil, Argentina, Chile y Estados Unidos

Escolaridad Media de la Población Mayor de 15 Años (Años)

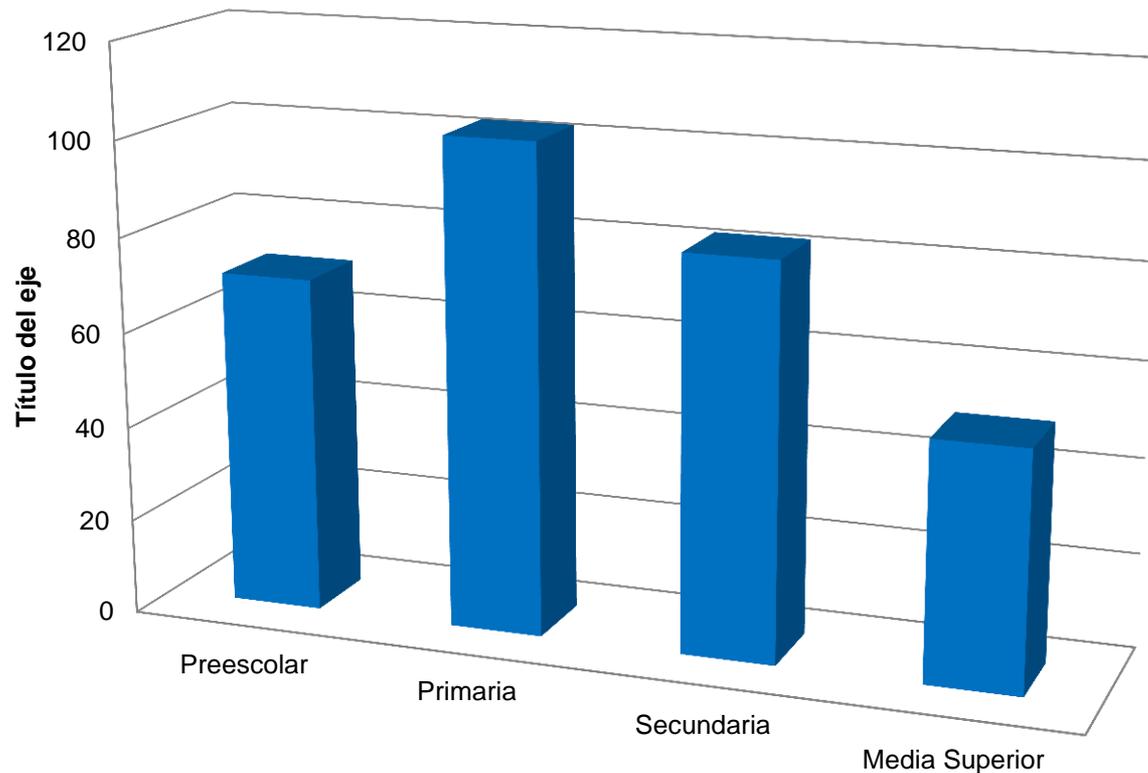


Fuente: Barro y Lee (2011).



No obstante los avances del sistema, aún hay más de 3 millones de niños y jóvenes entre los 3 y los 17 años fuera del sistema y más de 5 millones entre los 17 y los 29 años con rezago educativo

Tasa de Cobertura Neta

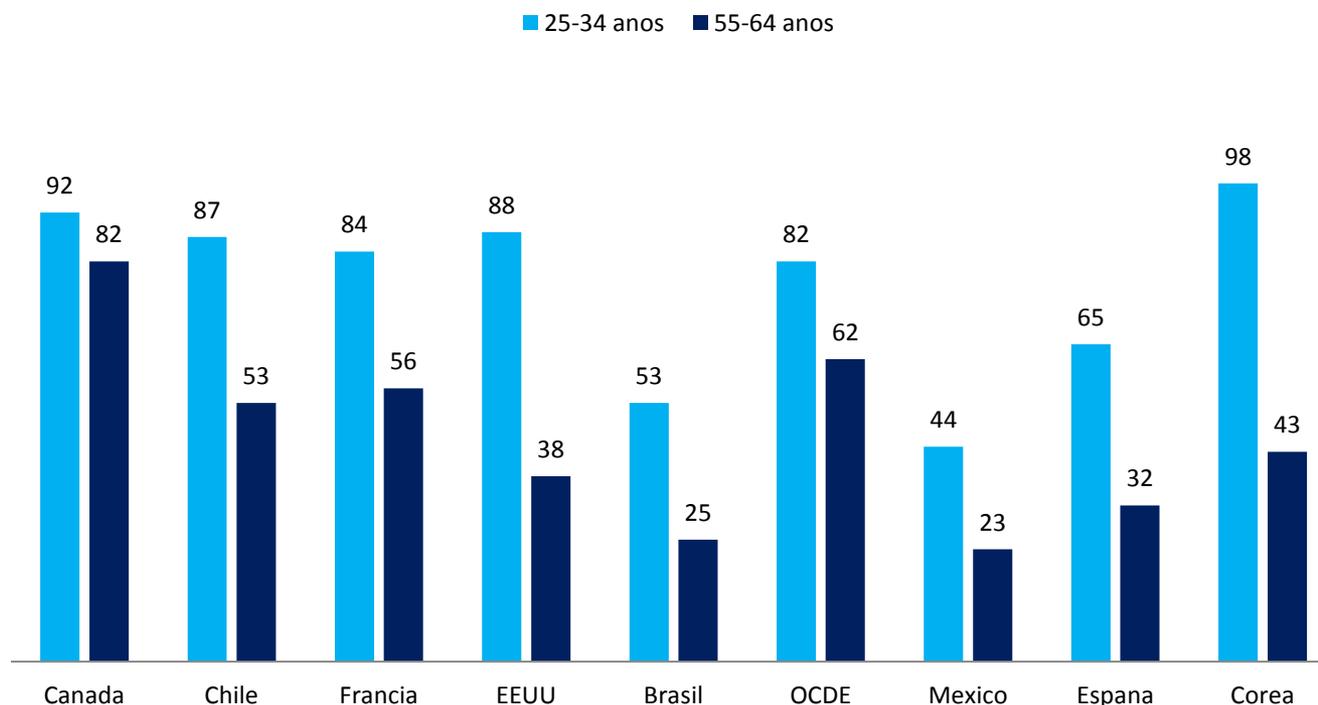


Fuente: INEE Panorama Educativo 2011



En el nivel de la EMS México presenta un rezago importante y su crecimiento en este nivel en los últimos 30 años ha sido más lento que el de otros países

% de población con EMS completa por rango de edad (2010)

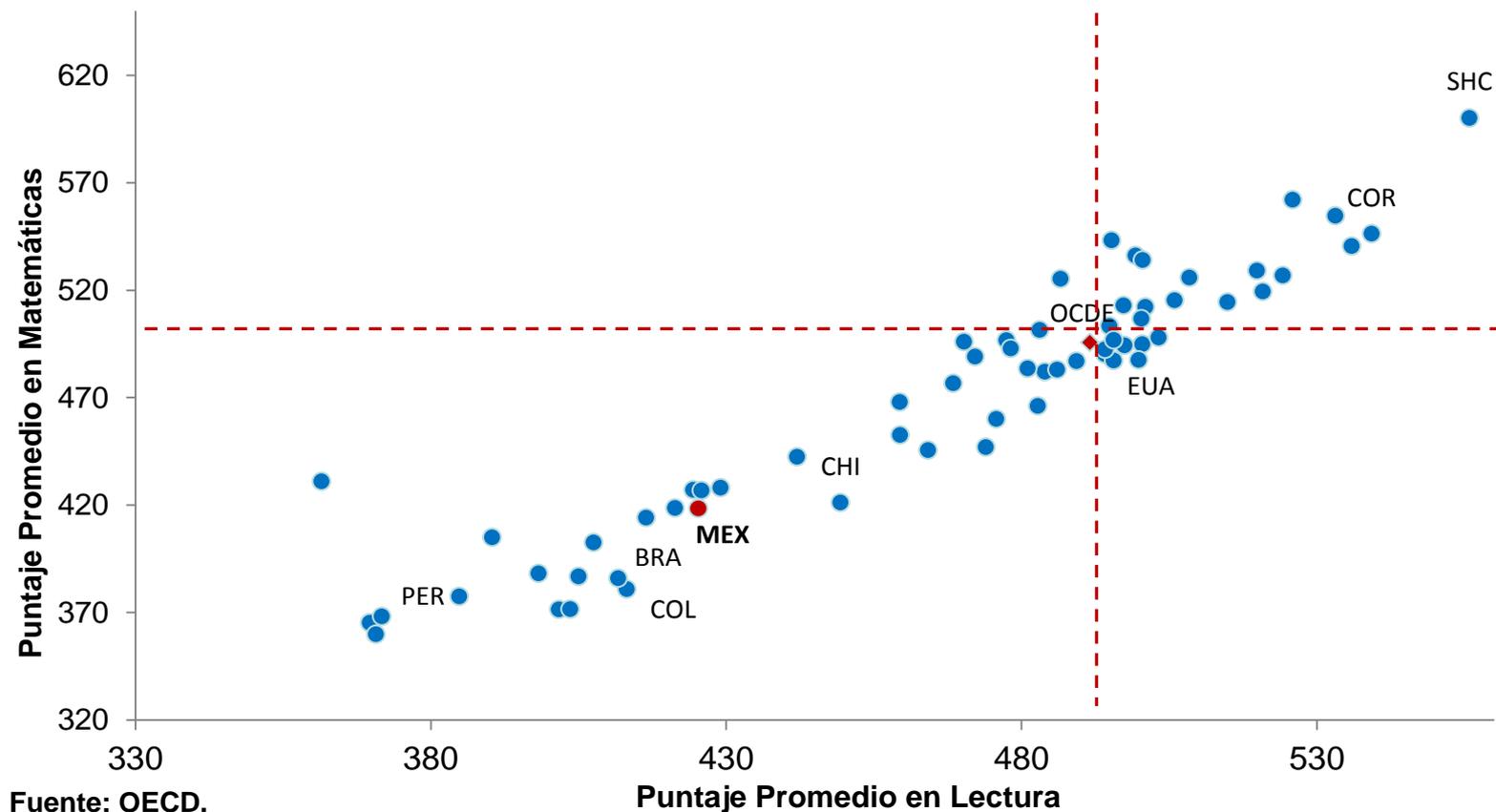


Fuente: OECD Education at a Glance 2012



El Sistema educativo mexicano también presenta enormes desafíos en cuanto a su calidad

Desempeño en la Prueba PISA 2009

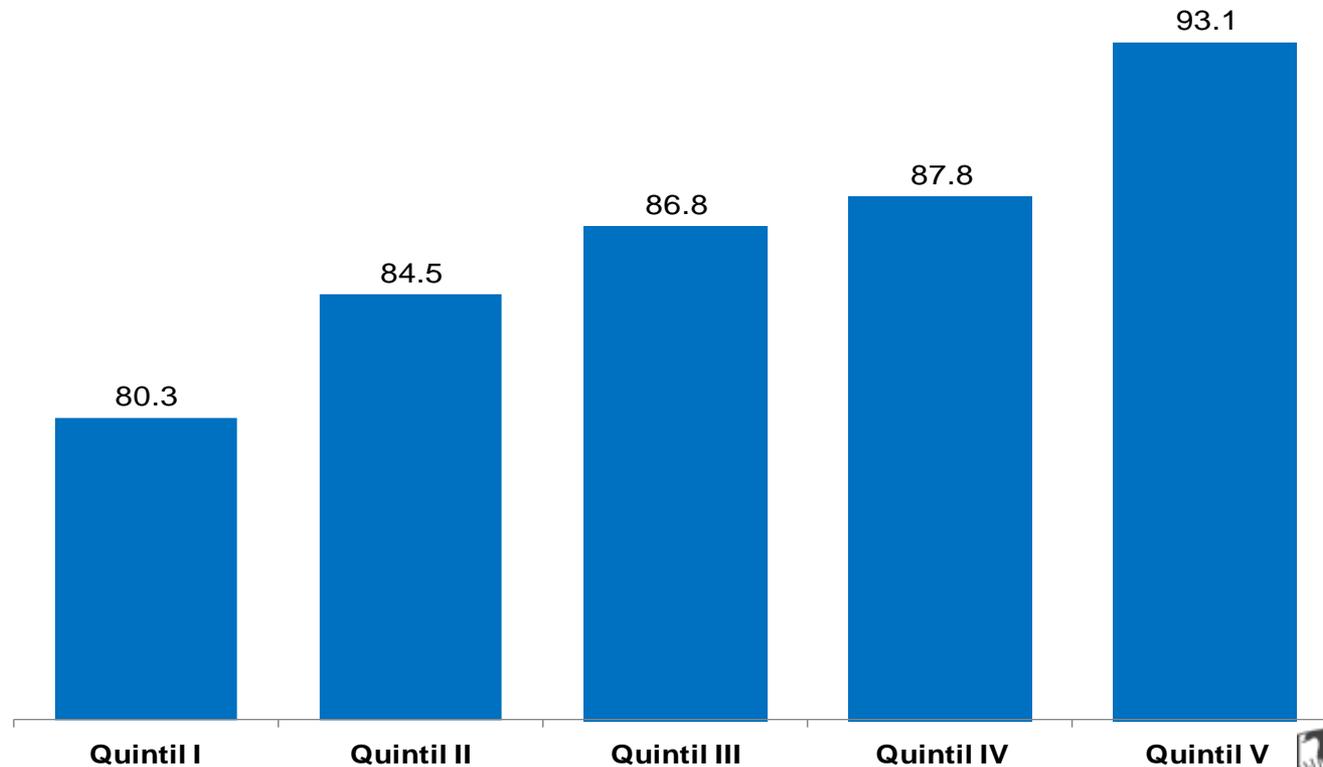


Fuente: OECD.



El sistema educativo es muy desigual. Los niños y jóvenes que no asisten a la escuela, los que presentan mayor rezago y más bajo rendimiento académico se concentran en las zonas de más alta marginación y en los quintiles más bajos de ingreso

Tasa de Asistencia Escolar por Quintil de Ingreso

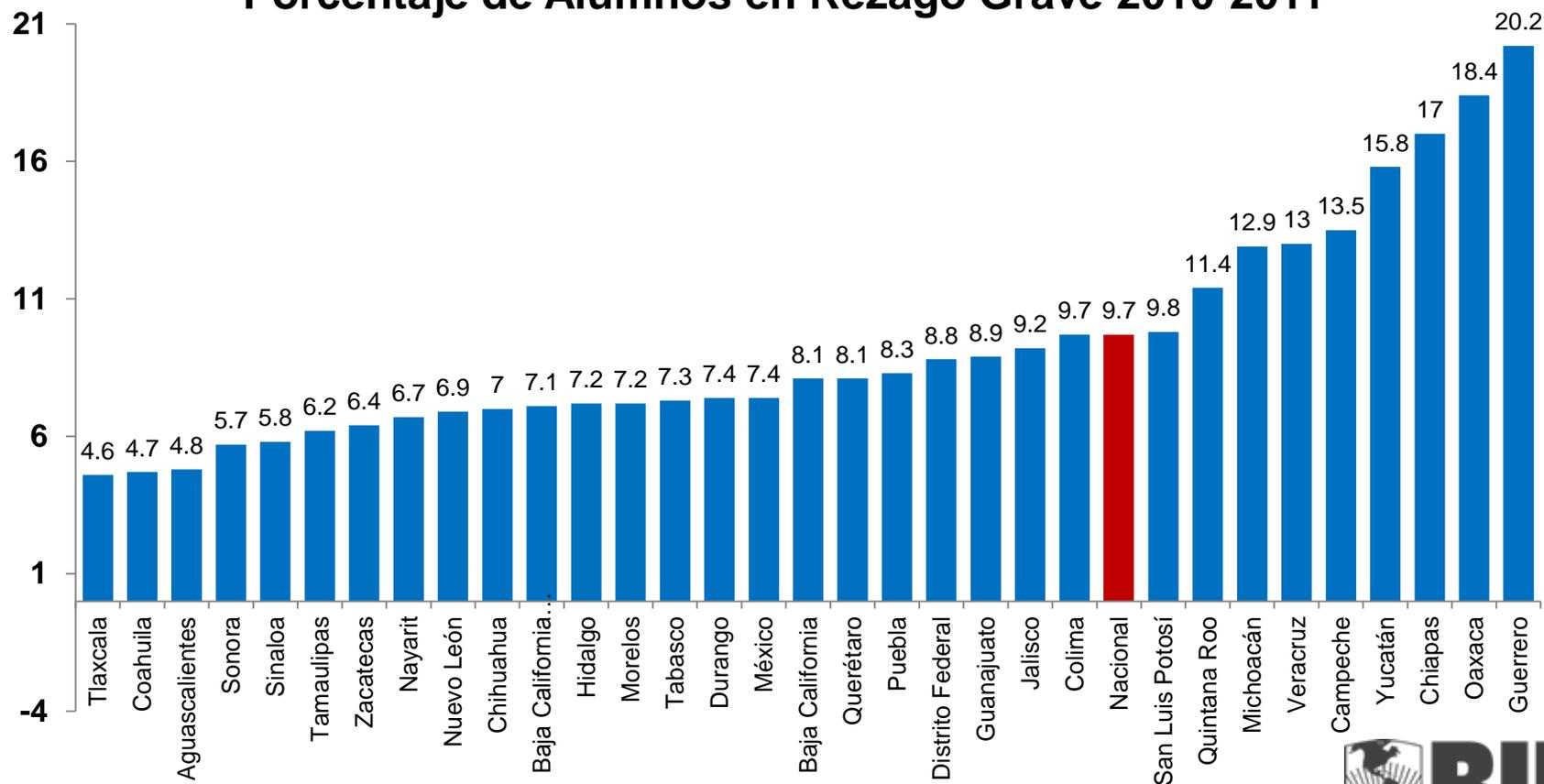


Fuente: INEE 2012



Hay grandes diferencias entre estados en la trayectoria educativa de los estudiantes. En los estados de mayor marginación, el nivel de rezago educativo es mucho más alto.

Porcentaje de Alumnos en Rezago Grave 2010-2011

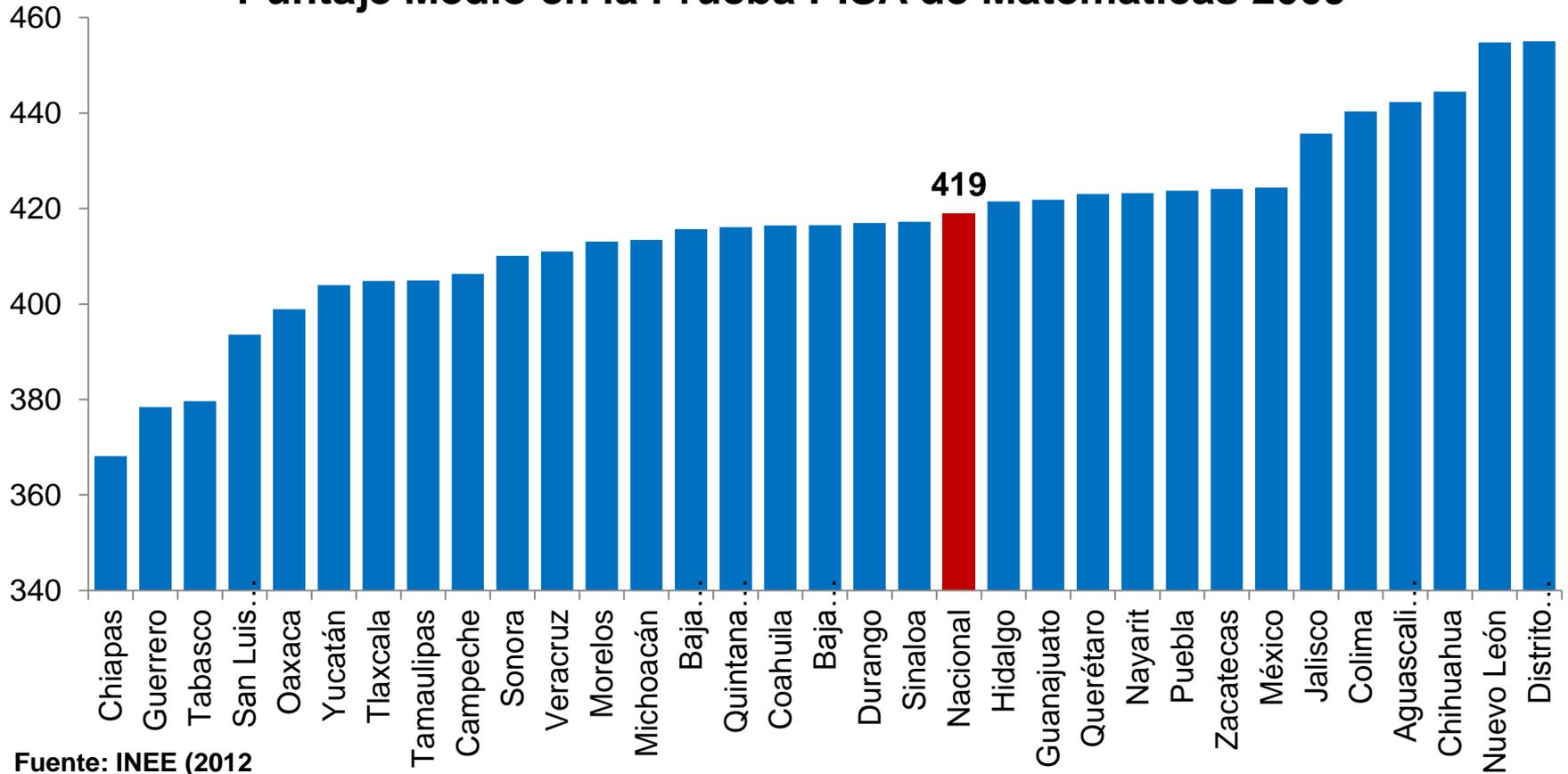


Fuente: INEE (2012).



Así mismo hay mucha disparidad en los resultados educativos entre entidades federativas

Puntaje Medio en la Prueba PISA de Matemáticas 2009



Fuente: INEE (2012)

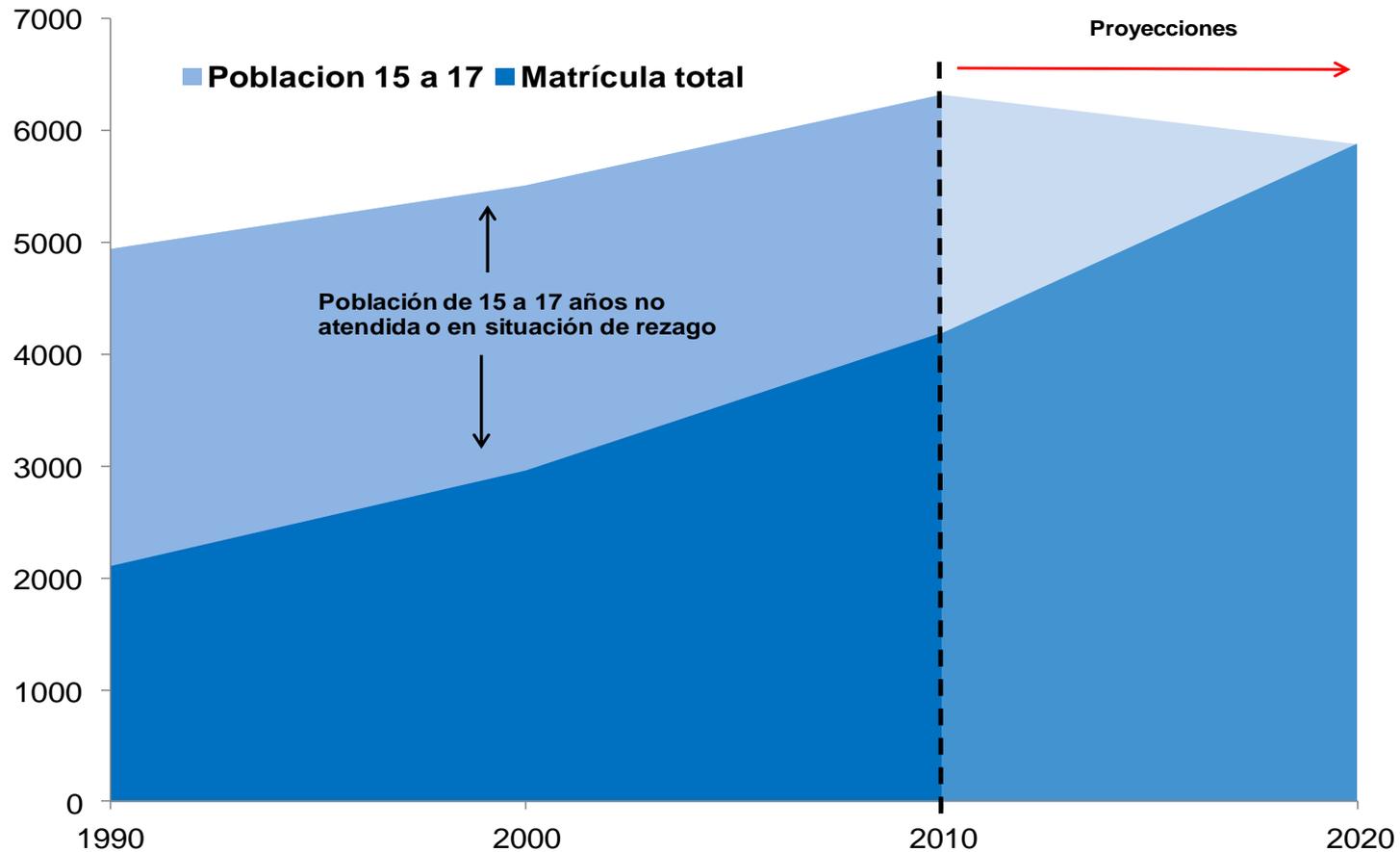


La obligatoriedad de la Educación Media Superior le impone nuevos desafíos al sistema

- La obligatoriedad de EMS establece como meta alcanzar la cobertura total en el ciclo escolar 2021-2022.
- En 2010 la EMS atendió a 4.2 millones de estudiantes de los 6.3 millones de jóvenes de entre 15 y 17 años de edad. De los 2 millones de jóvenes de entre 15-17 años que no ingresaron a la EMS, aproximadamente 800 mil no eran 'atendibles' en este nivel por no haber culminado el nivel anterior o por haber desertado en etapas anteriores.
- La EMS absorbió en 2010 al 96.4% de los estudiantes que culminó la secundaria en el ciclo inmediatamente anterior.
- En el ciclo escolar 2009-2010, desertaron 605 mil jóvenes (más de 3 mil por día escolar) de los cuales más del 25% lo hizo durante el primer año de EMS.



Proyecciones para alcanzar la cobertura universal de EMS en 2022



Fuente: INEE La Educación Media Superior en México. Informe 2010-2011



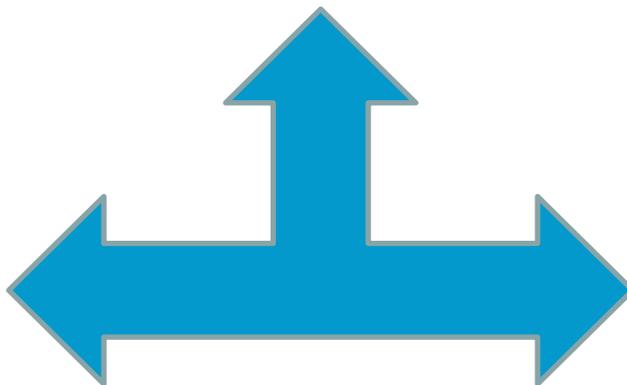
En conclusión, hay tres Ejes para la Acción para el sexenio 2012-2018

CALIDAD

Mejorar los aprendizajes de los alumnos y que esto se refleje en una mejoría en el porcentaje de alumnos en los niveles medios y avanzados de las pruebas nacionales e internacionales.

COBERTURA Y RETENCIÓN

Incorporar y retener a al menos 3 millones de niños y jóvenes en edad escolar en el sistema.



EQUIDAD

Oportunidades educativas focalizadas y de calidad para 6.5 millones de niños y jóvenes que habitan zonas indígenas y de alta marginación.

Para lograr mejoras en calidad, cobertura y equidad hay tres reformas pendientes en las que el país debe avanzar:

- Revisión del marco de financiamiento y mejoras en la calidad y transparencia del gasto educativo
- Rectoría de la gestión del recurso docente
- Consolidación del federalismo educativo y mayor autonomía escolar

En esta presentación ofrecemos insumos para la primera...



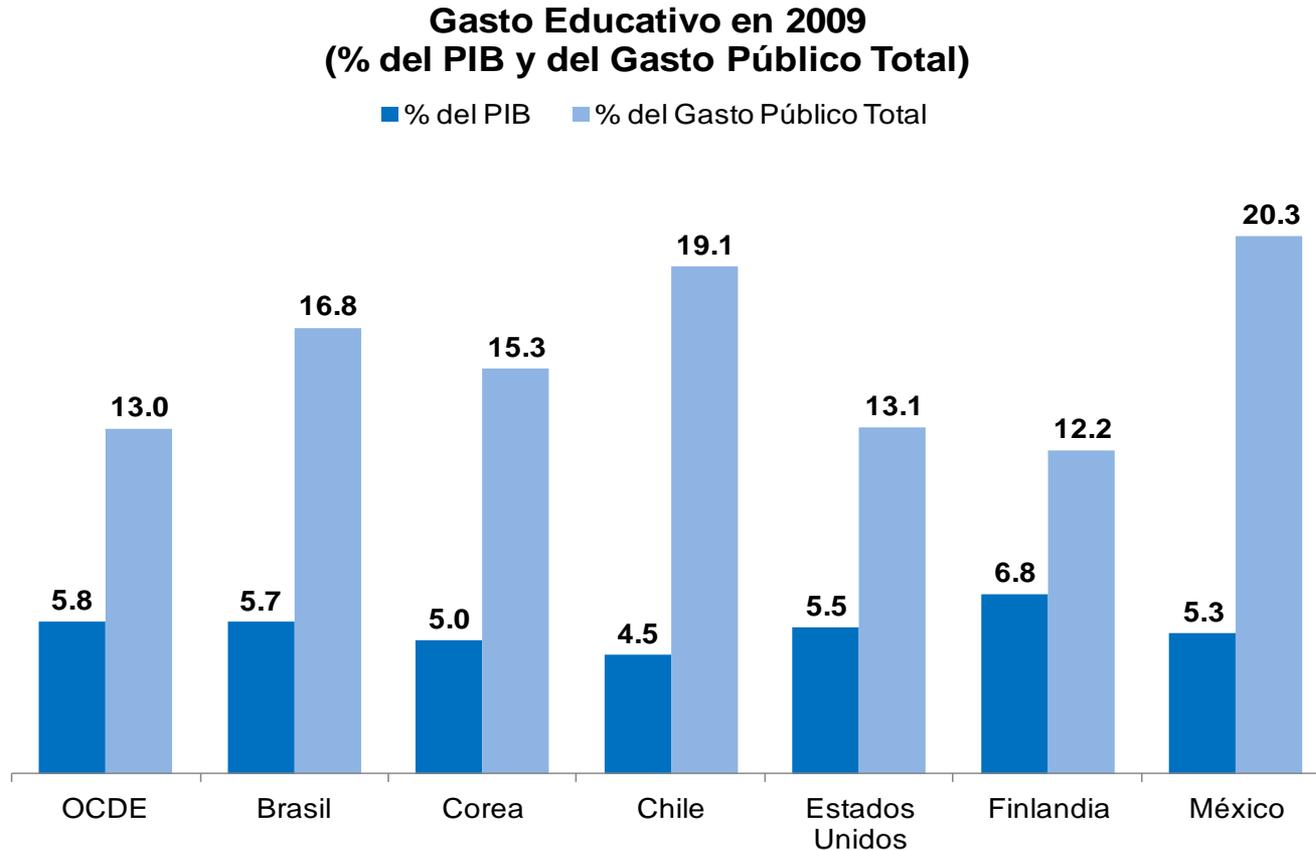
El Desafío del Financiamiento Educativo 2012-2018



¿Cómo financiar los desafíos que enfrenta el sistema?

Lograr las metas de acceso y mejoramiento en la calidad requiere de mayor y mejor inversión y de nuevos instrumentos presupuestales.

Aunque su composición demográfica le exigiría un esfuerzo mayor, el gasto educativo de México con relación al PIB es similar al de otros países y al promedio de OCDE. No así su nivel de gasto como proporción del gasto público total



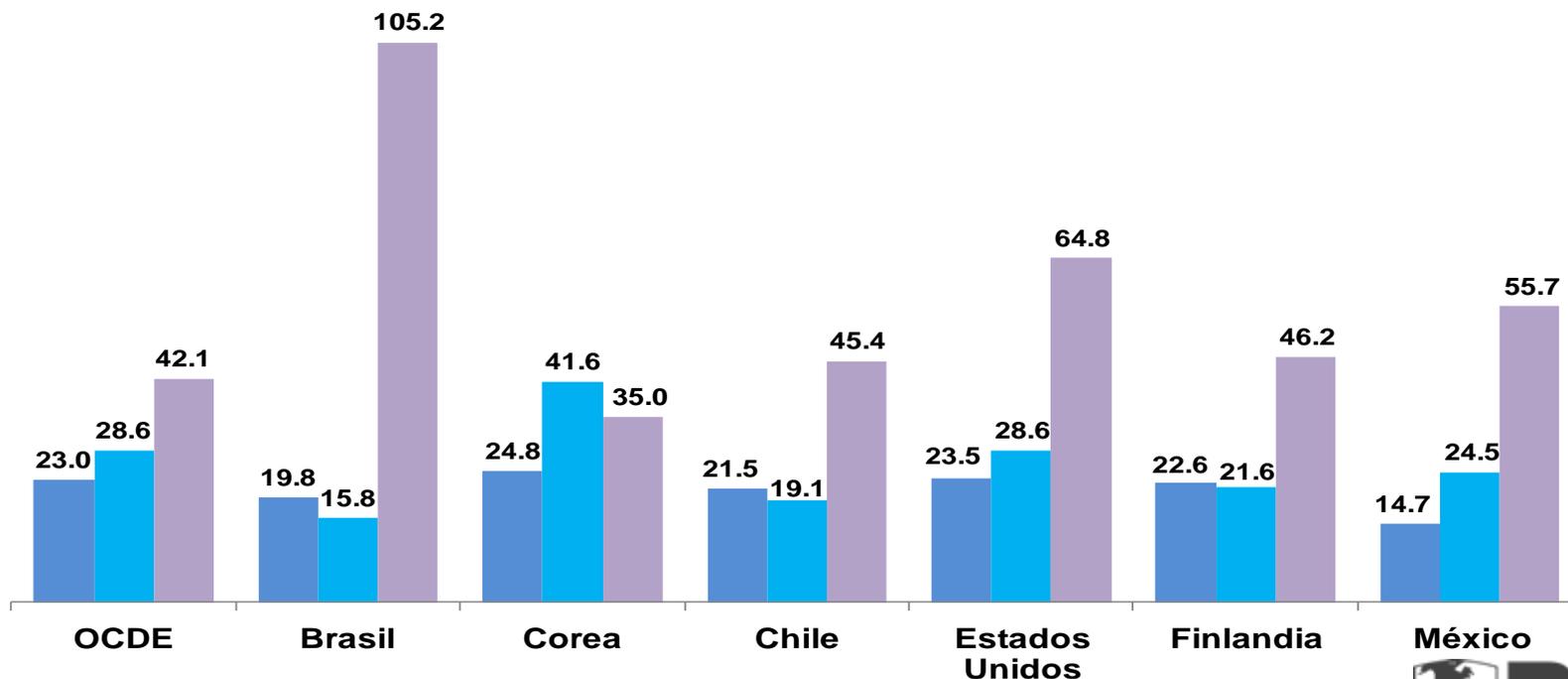
Fuente: Education at a Glance 2012. OECD Indicators. OECD.



México invierte por alumno de educación básica un menor porcentaje del PIB per cápita que el promedio de los países de la OCDE, aunque por alumno de educación superior invierte más

Gasto por Alumno, % del PIB per cápita (2009)

■ Básica ■ Media Superior ■ Superior

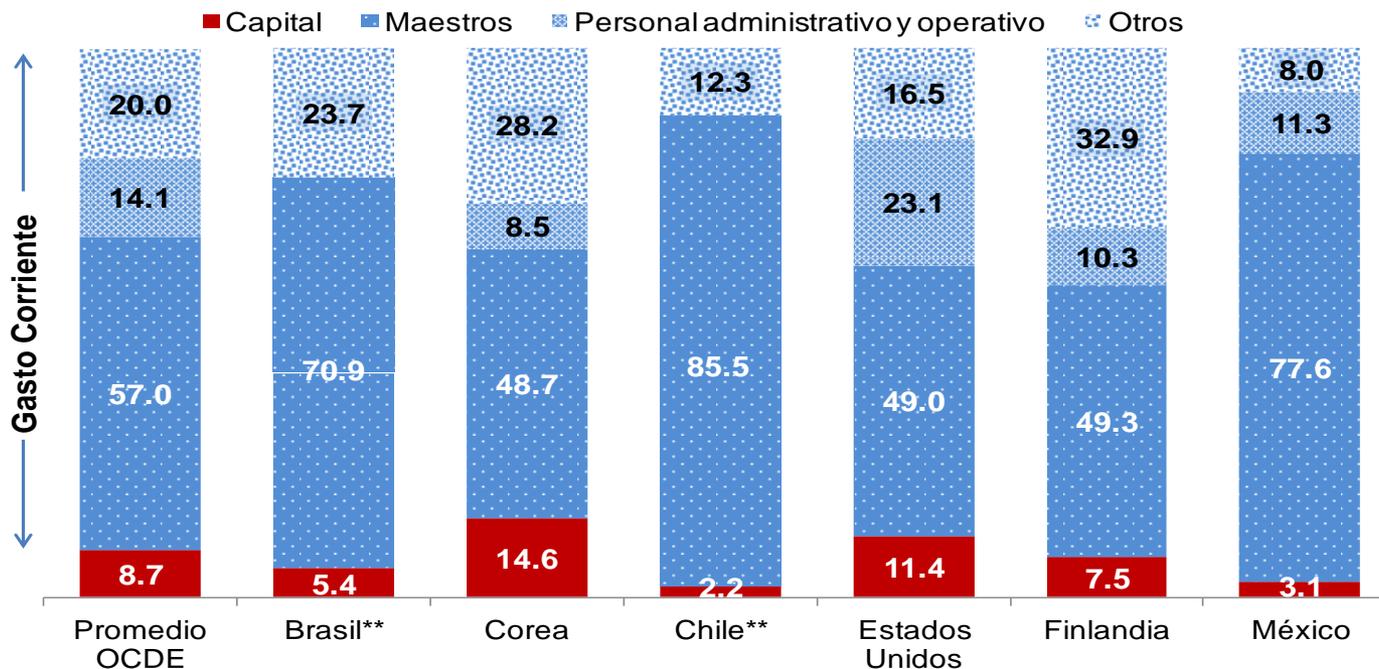


Fuente: Education at a Glance 2012. OECD indicators. OECD.



La proporción del gasto que se asigna a pagos de maestros y personal administrativo es mucho más alta que la del promedio de países de OCDE dejando poco espacio para inversión. Esto incide en la calidad

Gasto Corriente y de Capital en Educación No Superior*, 2009
 (% Respecto al Gasto Total en Educación)



* Primaria, Secundaria, Media Superior y otra educación no Superior.

** No existen datos que permitan diferenciar el gasto en maestros del gasto en personal administrativo y operativo. Datos de Chile al 2008.

Fuente: Education at a Glance 2011 & 2012. OECD indicators. OECD.



Varios factores generarán presiones importantes sobre el gasto educativo en el nuevo sexenio:

- Reciente aprobación de la obligatoriedad de la EMS (partiendo de una tasa de cobertura bruta del 66.7% (INEE, 2011).
- Demanda creciente por espacios en la ES.
- Demanda por mejorar la calidad educativa y por impulsar la equidad en todos los niveles.
- Propuesta de transformar el 50% de las escuelas de educación básica en escuelas de tiempo completo.

Retos para el financiamiento educativo 2012-2018

- El marco institucional vigente para el financiamiento educativo presenta limitaciones como instrumento de política educativa particularmente en la educación básica.
- Presión al alza del gasto educativo tanto federal como estatal en una dimensión que dependerá de las políticas que se privilegien.
- La magnitud del desafío obliga a elegir cuidadosamente las prioridades y mejorar la calidad y eficiencia del gasto.



Aspectos del Marco Institucional



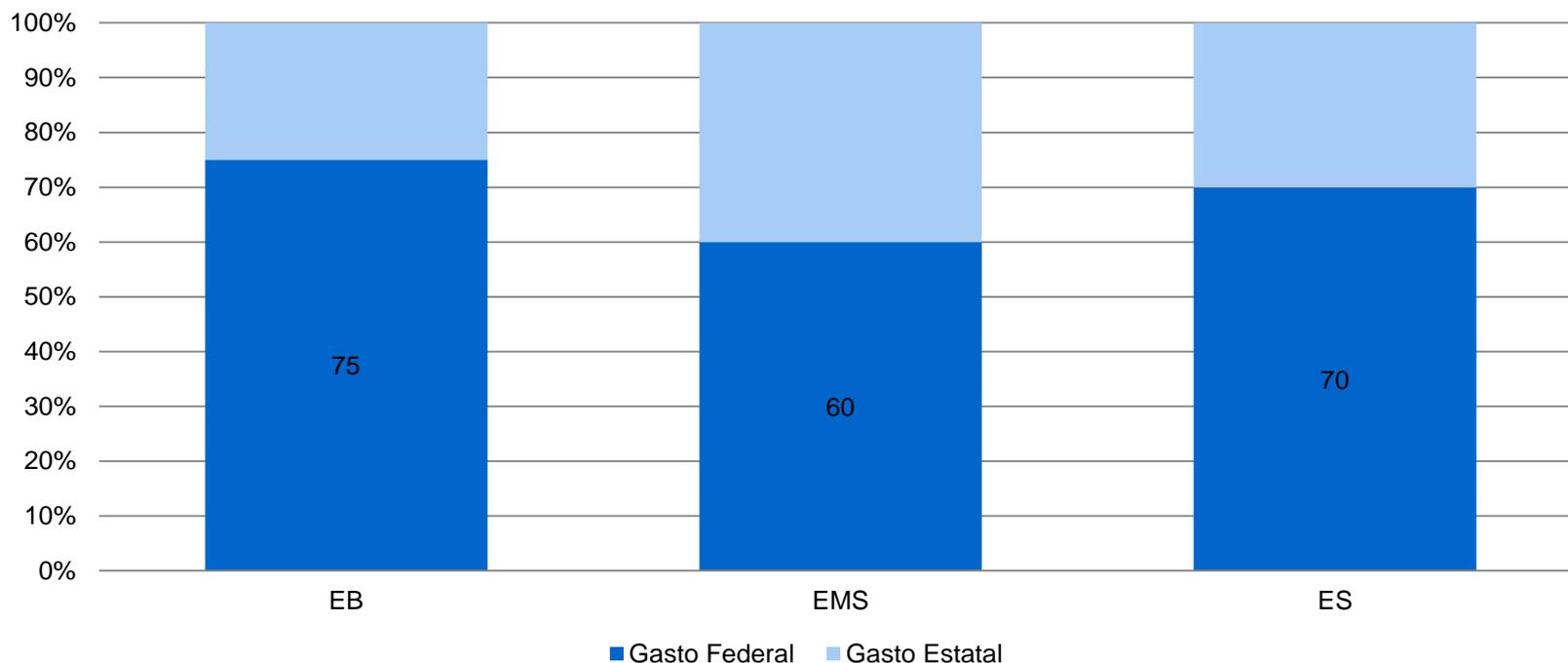
Aspectos generales del financiamiento educativo

- El marco institucional afecta la distribución del gasto entre la Federación y los estados.
- Los fondos para la educación pública son aportados concurrentemente por la Federación y los estados.
- La capacidad para otorgar recursos adicionales a un nivel educativo no es independiente de las demandas de gasto que existan en los demás niveles.
- Por ejemplo, si la federación o los estados otorgan mayores recursos a la educación superior lo hacen en detrimento de los recursos que pueden otorgar a la educación básica o a la media superior.



Los fondos para la educación pública son aportados concurrentemente por la Federación y los estados. Las aportaciones del nivel federal son más bajas para la EMS

Porcentaje del gasto educativo aportado por la Federación y los estados



Fuente: Calculos Valora Consultoria 2012. No incluye el Distrito federal



El financiamiento de la Educación Básica

- La Federación financia a la EB a través del FAEB y en un porcentaje mucho menor a través del FAM y de varios programas federales operados desde el nivel central. Los estados financian la EB con recursos del FGP y en menor medida con recursos propios.
- El FAEB cubre el costo de operación y el pago de servicios personales de las escuelas que el Gobierno Federal transfirió en 1992 a los estados, en el marco de la descentralización.
- En 2007 la fórmula del FAEB se reforma para que las aportaciones federales por alumno sean iguales en cada estado y se calcula:
 - 50% por matrícula, 20% si el monto de FAEB por alumno es inferior al promedio nacional; 20% de acuerdo al gasto local como proporción del FAEB y 10% a un índice de calidad educativa (que aun no se implementa).



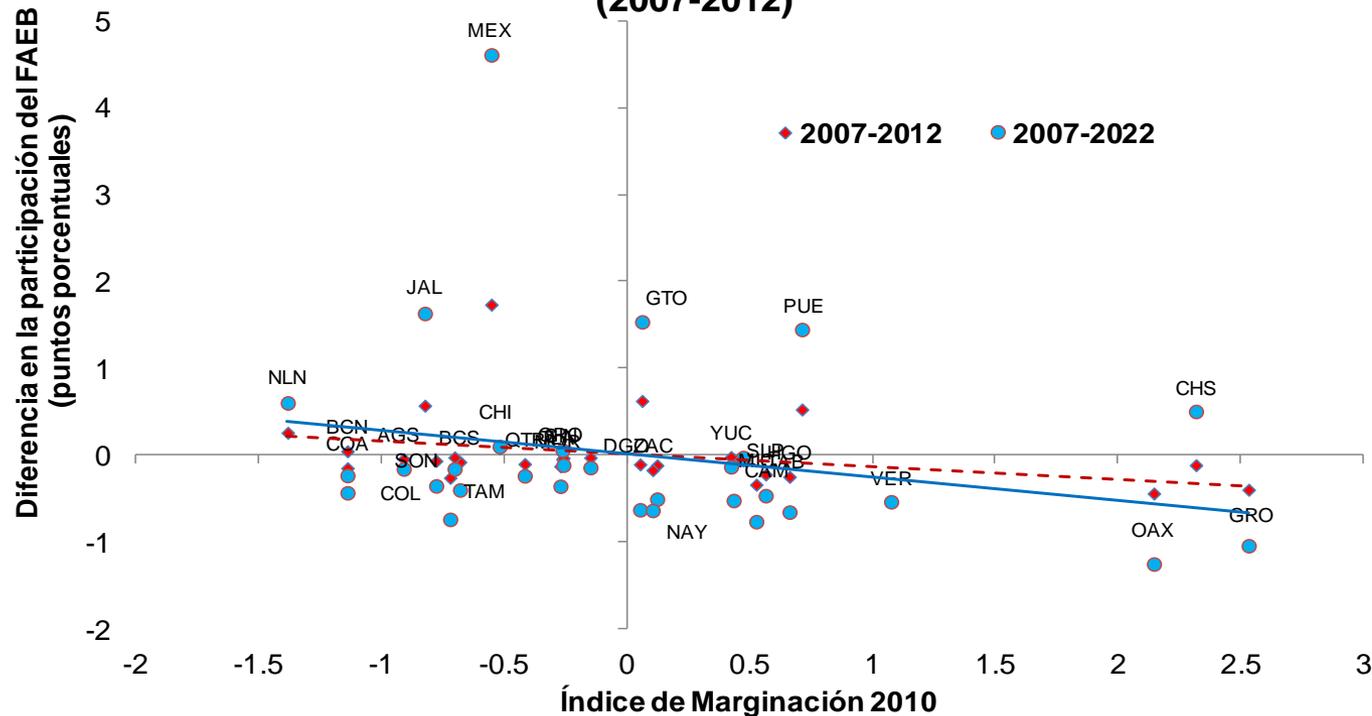
El Financiamiento de la EB

- La nueva fórmula del FAEB se aplica cada año sólo al monto en que el fondo nacional crece. Los efectos de las modificaciones tardarán al menos 15 años en desdoblarse por completo.
- El FAEB anual aumenta a un ritmo diferente en cada estado. En aquellos en que el FAEB crece menos que el FAEB nacional, se produce un faltante para el pago de los aumentos salariales y otras medidas que la Federación autoriza y que tienen impacto en el pago del magisterio estatal.
- En aquellos estados donde el FAEB crece más que el promedio nacional, una vez descontado el incremento en el pago anual al magisterio, les sobran recursos federales; típicamente los utilizan para sustituir gasto educativo estatal con gasto federal.
- Hasta 2012, la aplicación de la fórmula tuvo como resultado que tres cuartas partes de los estados vieran menguada su participación en el FAEB y que la cuarta parte restante la haya visto incrementada.



Muchos de los estados de mayor marginación y necesidades educativas han visto disminuida su participación en el FAEB a raíz del cambio en la fórmula

Estados Ganadores y Perdedores de Recursos a partir de la modificación de la Fórmula del FAEB en 2007 y Nivel de Marginación (2007-2012)

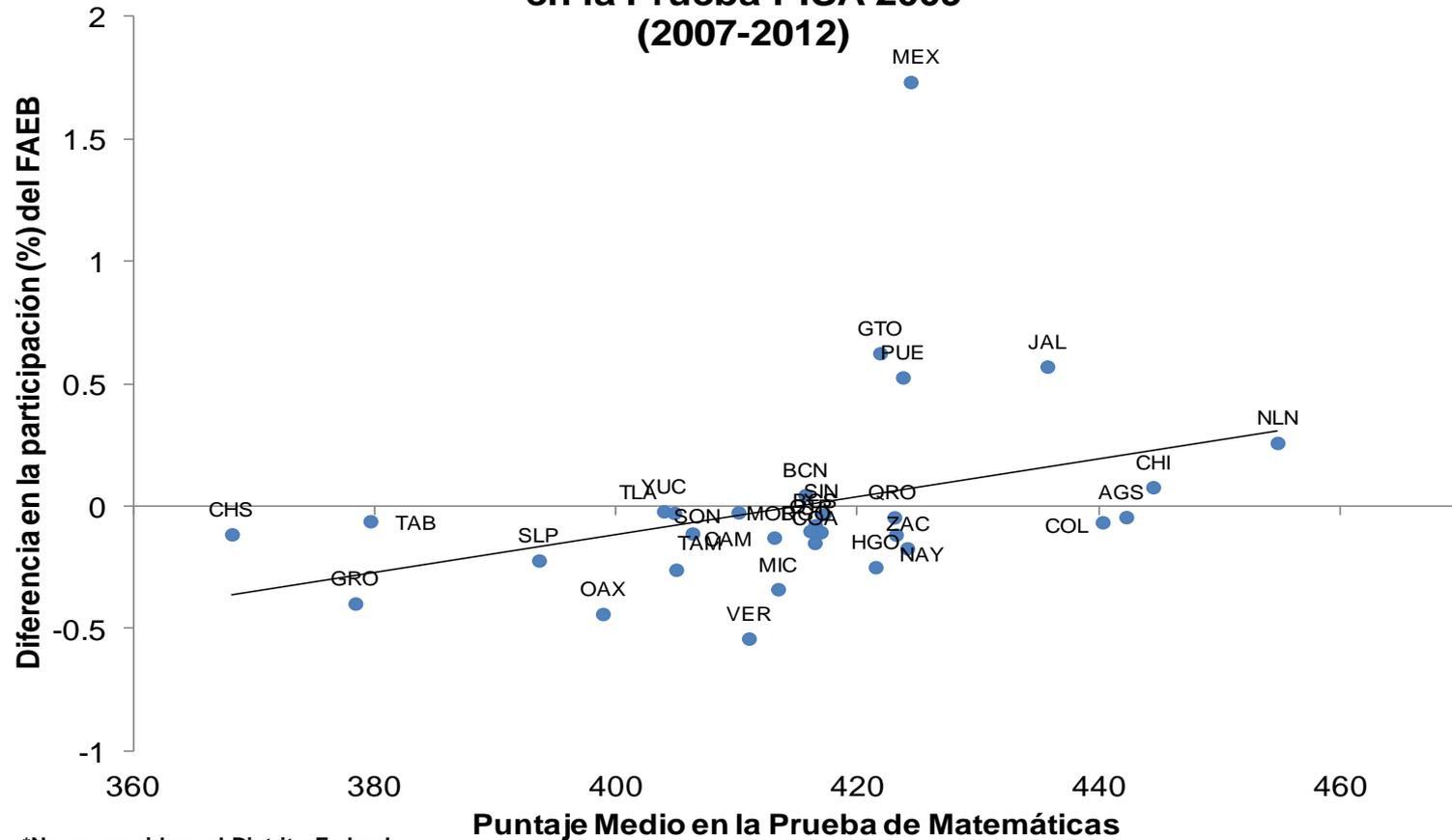


*No se considera al Distrito Federal.
Fuente: Cálculos propios e Información de CONAPO.



Los estados con más bajo desempeño en PISA también han visto disminuidos sus recursos...

Estados Ganadores y Perdedores de Recursos a partir de la modificación de la Fórmula del FAEB en 2007 y Desempeño en la Prueba PISA 2009 (2007-2012)



*No se considera al Distrito Federal



El FAEB no es un instrumento adecuado para financiar la mejora de la calidad y equidad educativa

- El FAEB no es un instrumento de la política educativa federal; más bien es un medio para otorgar fondos en bloque a los estados quienes lo utilizan casi en su totalidad para el pago de servicios personales.
- Otorgar recursos adicionales para cualquier programa educativo por la vía del FAEB llevaría a que ese incremento de gasto se distribuya en función de los factores de la fórmula, y no de las necesidades de la población objetivo a atender. Es altamente probable que ese gasto adicional termine siendo capturado por el sindicato en las negociaciones salariales nacionales y del ámbito estatal.
- Además de los programas federales manejados por la SEP, no hay otros instrumentos presupuestales apropiados para financiar calidad y equidad.
- Es necesaria la creación de nuevos instrumentos presupuestales independientes del FAEB que destinen recursos a la calidad y la equidad.



Aspectos institucionales de la Educación Media Superior y la Superior

- **La EMS y la ES están compuestas por subsistemas federales, estatales y autónomos.**
 - Los federales forman parte de la estructura centralizada o descentralizada de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal. Son sostenidos 100 por ciento por el Gobierno Federal.
 - Los subsistemas estatales pueden ser de dos tipos: descentralizados de los estados (ODs) o centralizados de los estados (estatales puros). Los ODs de los estados son financiados concurrentemente con recursos federales y estatales. Los subsistemas estatales puros son pagados completamente con fondos de los estados.
 - Los bachilleratos universitarios en los estados son sostenidos con recursos concurrentes federales y estatales, en proporciones variables en cada entidad.



Cuatro Escenarios de Política Educativa



Escenario I: Inercial. El sistema sigue su curso actual

- El financiamiento de la educación en todos sus niveles mantiene un crecimiento inercial.
- En la EB los avances de calidad y cobertura seguirían siendo muy lentos e insuficientes.
- En la EMS seguiría aumentando la cobertura en función del mayor número de egresados de la secundaria, pero la alta tasa de deserción existente difícilmente podría ser disminuida.
- En la ES la matrícula aumenta en lo necesario para mantener la tasa de absorción de egresados de la EMS en alrededor de 80 por ciento.

Escenario II: la EMS cumple con la obligatoriedad

- Más cobertura y mejor calidad en la EMS.
- Se logra una disminución significativa de la tasa de abandono de los estudiantes de este nivel, por lo que el número de egresados crece por encima del escenario inercial.
- Como resultado, entre 2012 y 2018 la matrícula total crece en 953 mil alumnos, en vez de 678 mil estudiantes del escenario inercial.

Escenario III: Impulso a la calidad y la equidad en EB (más apoyos EMS de EII) (1/2)

- Creación —por ley— de dos nuevos fondos, independientes del FAEB, para ser incluidos en el PEF: Fondo para la Calidad y Fondo para la Equidad.
 - Reglas de distribución distintas a las del FAEB.
 - No podrían utilizarse para el pago de servicios personales.
 - Una parte mayoritaria de los recursos respectivos sería canalizada a las escuelas de manera directa.
 - El Fondo para la Calidad equivaldría a 15% del FAEB y sería financiado en alrededor de tres cuartas partes por el Gobierno Federal y la cuarta parte restante por los gobiernos de los estados. El Fondo para la Equidad equivaldría a 10% del FAEB y sería financiado completamente por el Gobierno Federal.

Escenario III: Impulso a la calidad y la equidad en EB (más apoyos EMS de EII) (2/2)

- En su diseño, los dos fondos quedarían sólidamente protegidos de la posible “captura” por parte del SNTE y de la burocracia educativa. Se establecerán requisitos e incentivos en materia de transparencia y rendición de cuentas para su buen uso, así como candados que eviten su uso para propósitos distintos para los que fueron creados.
- A diferencia del FAEB, en el que es prácticamente imposible establecer una conexión entre el gasto y los resultados, en el caso de los dos nuevos fondos se produciría un impacto directo en las prácticas educativas cotidianas.
- La rendición de cuentas sería sencilla, puesto que los recursos de ambos fondos se usarían en la propia escuela.



Escenario IV: El 50% de las escuelas se transforman en Escuelas de Tiempo Completo.

- La mitad de las primarias y las secundarias son transformadas en escuelas de tiempo completo (ETC), además de apoyo a la EMS (EII) e impulso a la calidad y la equidad en la EB (EIII).
 - Incorpora las ETC en beneficio de 50 por ciento del alumnado de la educación primaria y secundaria, pero no de preescolar.
 - Para el financiamiento de las ETC se crea el Fondo para las Escuelas de Tiempo Completo que es nuevo y adicional a los Fondos de Calidad y Equidad.

En todos los escenarios, la matrícula de ES crece a un ritmo similar al de los últimos 10 años y los costos unitarios crecen 4% real al año, como reflejo de las políticas en curso.

Descripción de los escenarios

Escenarios por nivel educativo

Nivel educativo	Escenario I	Escenario II	Escenario III	Escenario IV
Básica	Inercial	Inercial	Calidad y equidad	Calidad y equidad +ETC ¹
EMS	Inercial	Cumplimiento obligatoriedad	Cumplimiento obligatoriedad	Cumplimiento obligatoriedad
Superior	Trayectoria y cambios en curso			

¹ETC. Escuelas de tiempo completo

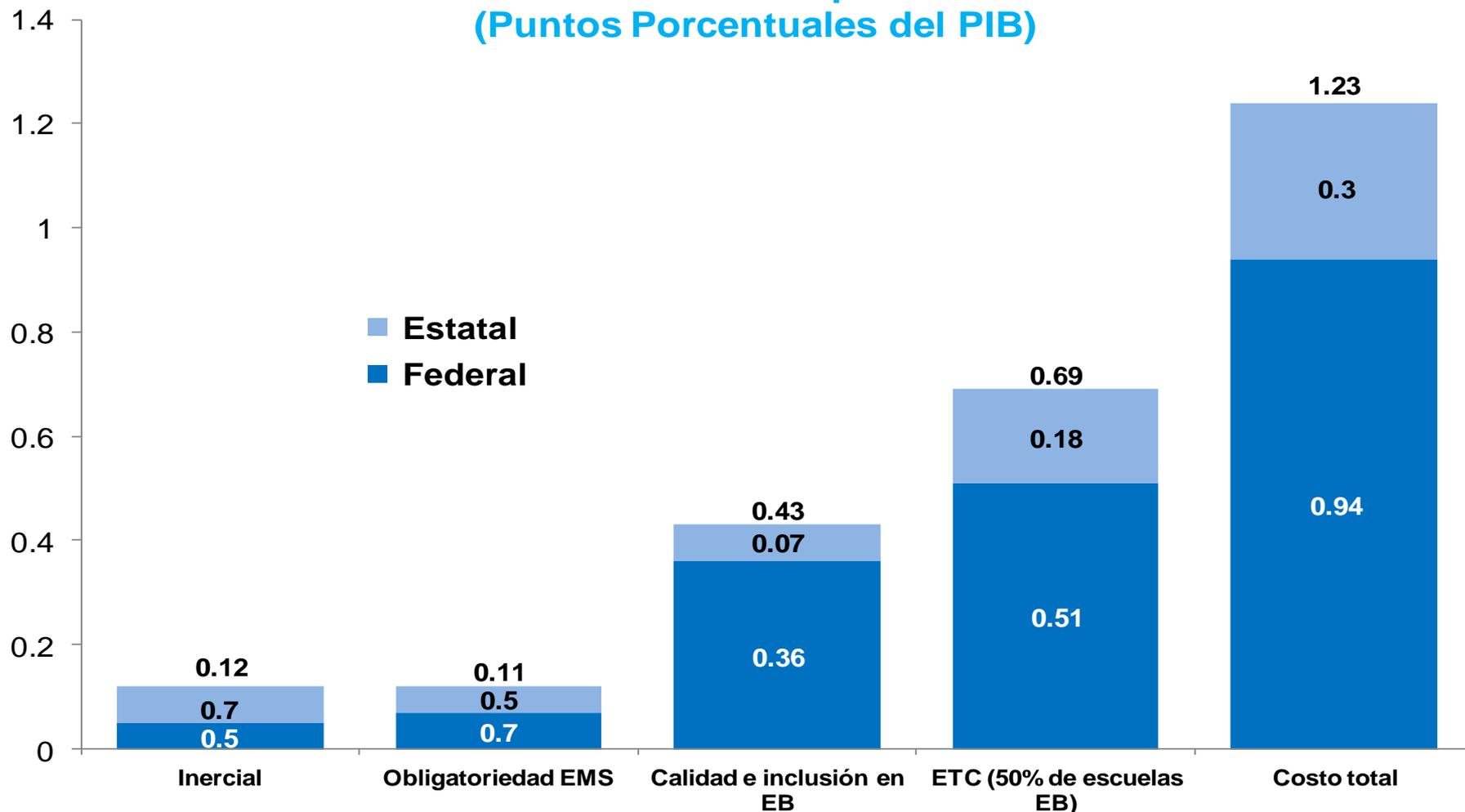
Estimaciones de Gasto Nacional para cada Escenario



Supuestos macroeconómicos

Variable	Valor	Comentario
Crecimiento real anual del PIB	3.0 por ciento	El PIB crece a la misma tasa que el FGP y los aumentos salariales.
Inflación anual	3.5 por ciento	Sólo tiene relevancia para el pronóstico del FAEB inercial y del gasto estatal en educación básica.
Crecimiento real anual del FGP. Mismo porcentaje para todos los estados	3.0 por ciento	El modelo no pretende discernir sobre crecimientos diferenciados del PIB por regiones.

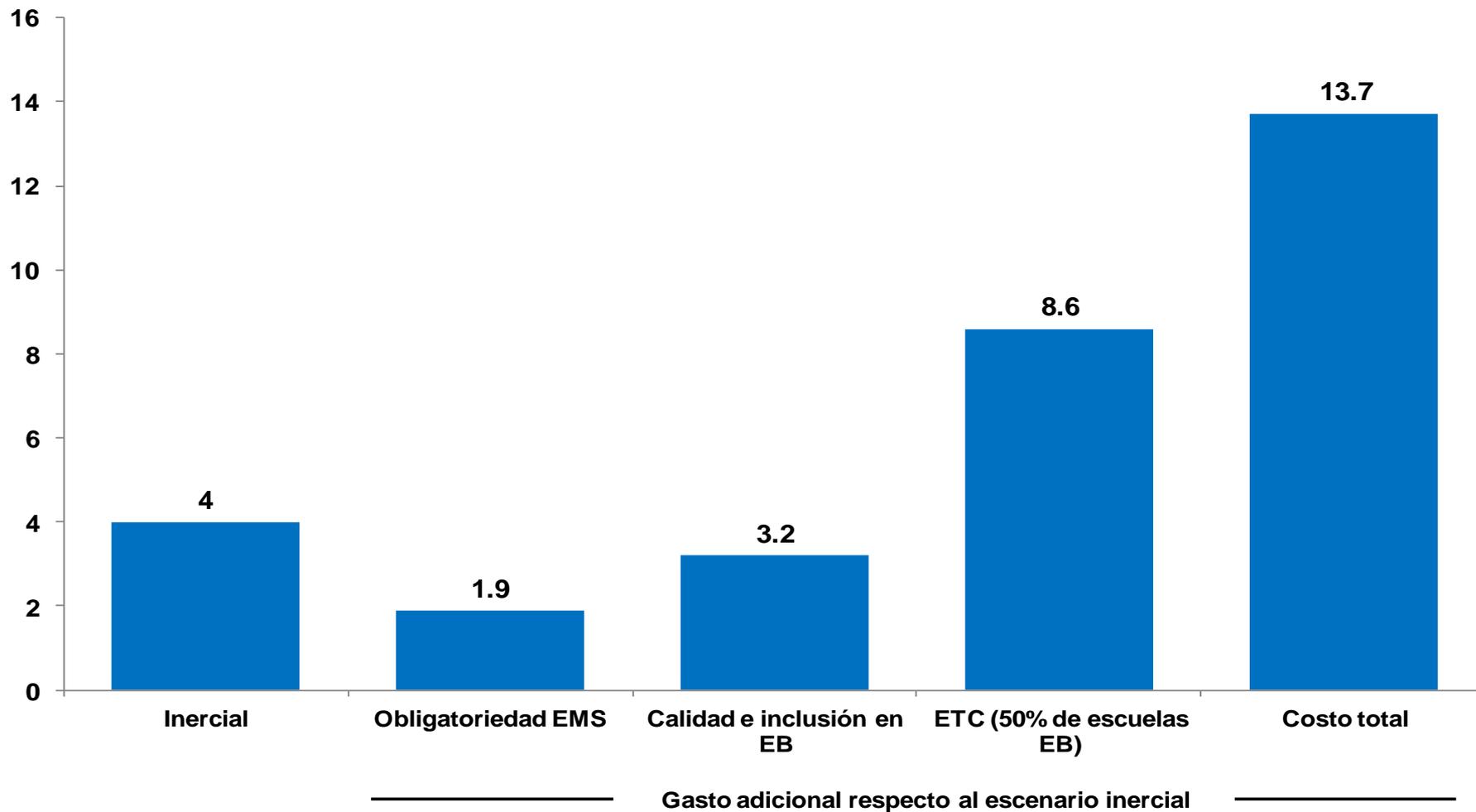
Aumento del Gasto por Implementar las Distintas Políticas Educativas: 2018 respecto a 2012 (Puntos Porcentuales del PIB)



————— Gasto adicional respecto al escenario inercial



Aumento del Gasto por Implementar las Distintas Políticas Educativas: 2018 respecto a 2012 (Puntos Porcentuales del FGP)



Implicaciones sobre el crecimiento del gasto educativo en relación con el PIB de los diferentes escenarios de política* (2012-2018)

- En un escenario de crecimiento inercial, el gasto crece en 0.12 puntos porcentuales del PIB entre el 2012 y el 2018.
- La obligatoriedad de la EMS del escenario II conlleva un gasto de 0.11 por ciento del PIB más que el escenario inercial.
- El esfuerzo a realizar para dotar a las escuelas de EB de los recursos que requieren para la calidad y la inclusión es equivalente a 0.43 puntos porcentuales del PIB.
- El costo de pagar para que la mitad de las primarias y secundarias del país sean ETC equivale a 0.69 puntos porcentuales del PIB (alrededor de 100 mil millones de pesos anuales).

* No se incluye el Distrito Federal



Implicaciones sobre el crecimiento del gasto educativo estatal en relación con el FGP de los diferentes escenarios de política* (2012-2018)

- Los escenarios conllevan aumentos de gasto educativo estatal total muy cuantiosos:
 - Crecimiento inercial: 4.0 puntos porcentuales del FGP.
 - Obligatoriedad de EMS: 5.9 puntos porcentuales del FGP.
 - Impulso a la calidad y a la equidad: 1.9 puntos porcentuales del FGP.
 - Escuelas de Tiempo Completo: 8.6 puntos porcentuales del FGP.
- Transformar la mitad de las primarias y las secundarias en ETC desde el punto de vista de las finanzas de los estados es prácticamente imposible ya que es inviable que los estados puedan desplazar otros renglones de gasto que equivalgan a 8.6 puntos porcentuales del FGP.
- **La diferencia tan pronunciada de aumento de gasto entre los distintos escenarios obliga al análisis de prioridades.**



Estimaciones del Gasto por Estado



Existe una diferencia muy marcada de costos entre estados

- **Hay algunas razones ajenas a las entidades federativas y otras que están bajo su relativo control**
 - Factores ajenos que no son producto de las decisiones de los estados:
 - Ejemplos: estructura de sueldos del magisterio que los estados heredaron de la Federación en 1992 (zonas II y III) y la condición de ruralidad.
 - Factores que las entidades federativas pueden controlar.
 - Sobresalen: las negociaciones salariales del ámbito local, la composición de la oferta educativa según las distintas modalidades y la adecuada adscripción del personal.

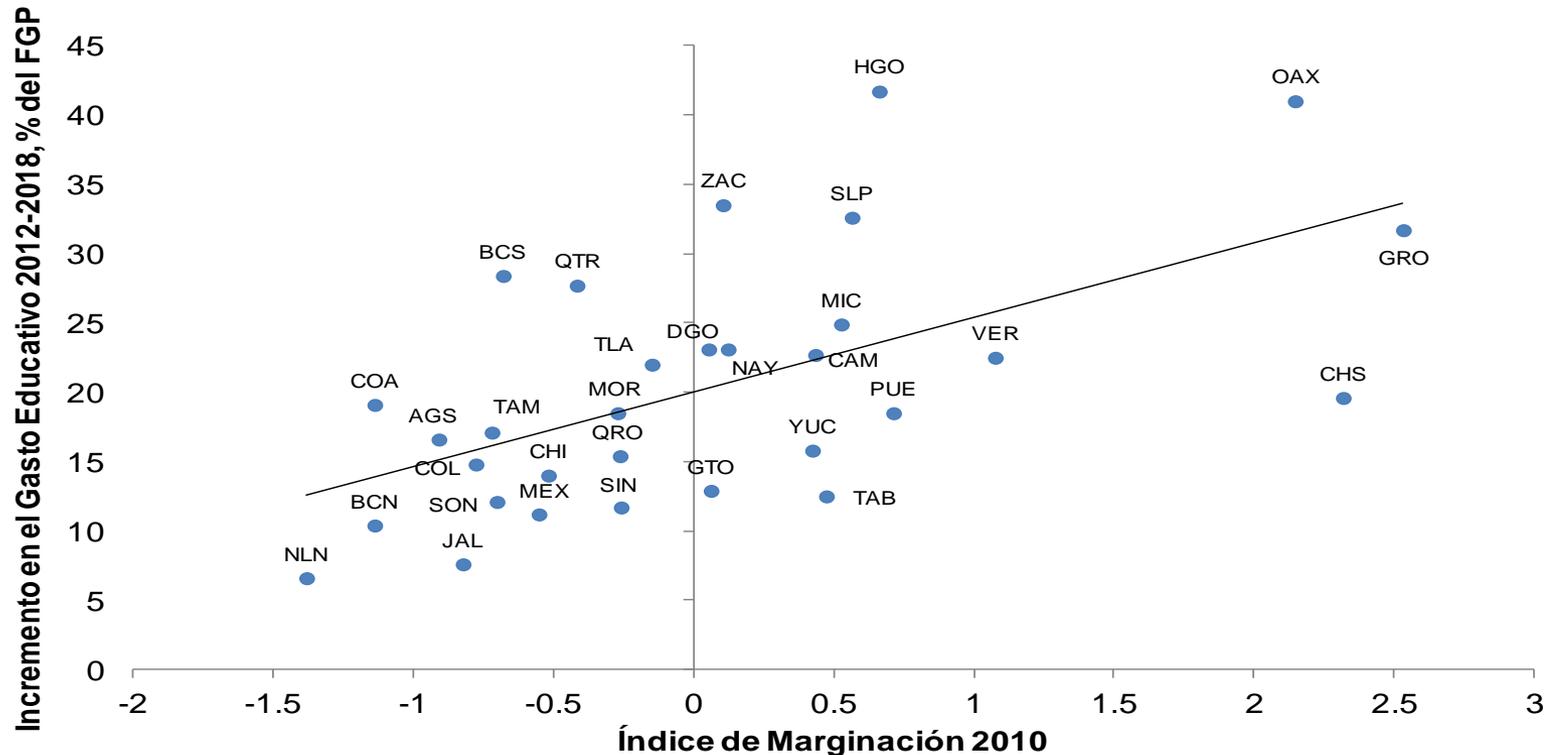
Capacidad financiera de los estados para pagar los aumentos de gasto

- **Cuatro de los cinco estados donde más crece el gasto son de alta o muy alta marginación (Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, San Luis Potosí).**
 - Ello obedece a que, a pesar de algunas excepciones, el Gobierno Federal históricamente ha invertido más en los estados marginados; pero al tender a la igualación de las aportaciones por alumno, conforme a la fórmula del FAEB, esos estados pierden recursos federales que deben sustituir con fondos propios.
 - ¿Tendrán estas cuatro entidades la capacidad para absorber este aumento de gasto?
- **No se debe perder de vista el papel compensatorio de la Federación.**



Varios de los Estados donde más crece el gasto son de alta o muy alta marginación

Gráfica 4. Incremento en el Gasto Educativo y Nivel de Marginación: Escenario IV



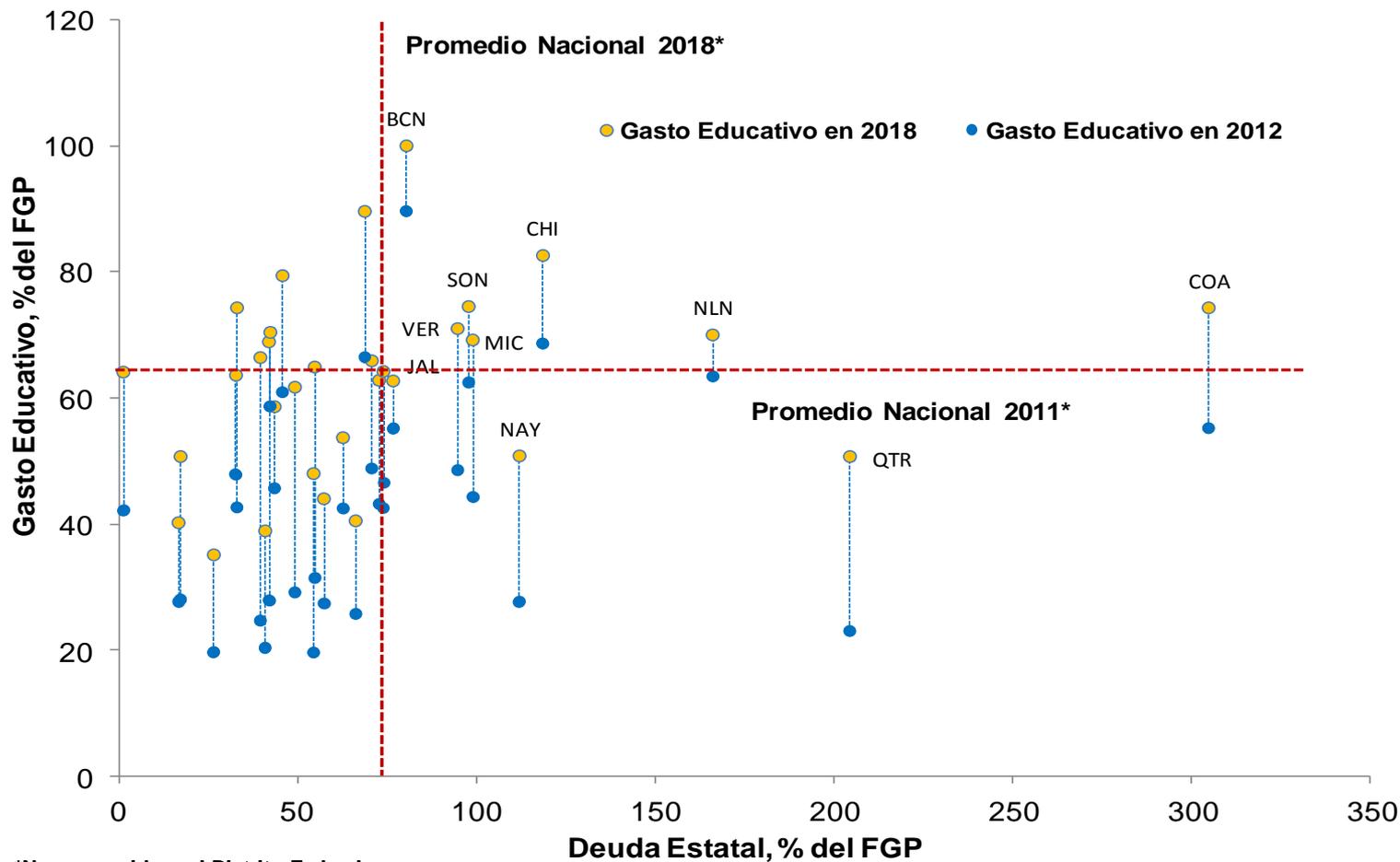
*No se considera al Distrito Federal.

Fuente: Cálculos propios e Información de CONAPO.



Las presiones de aumento en el gasto educativo se dan en un contexto de alto endeudamiento de algunos estados del país

Gasto Educativo y Endeudamiento Estatal: Escenario IV



*No se considera al Distrito Federal



Análisis de las Prioridades



Lo esencial:

- Las escuelas de tiempo completo no deben ser la prioridad.
- Hay que asegurar el avance educativo en todo el país y para todos los grupos poblacionales.
- Es necesario mejorar la eficacia y transparencia del gasto educativo.
- Se debe mejorar la distribución del gasto por capítulos.
- Hay que mejorar la cooperación entre estados y federación en la gestión de los recursos humanos.
- Es necesario mejorar la eficiencia del gasto.
- Hay que realizar una jerarquización y planeación cuidadosa de las prioridades

Las escuelas de tiempo completo no deben ser la prioridad

1. Para lograr el cambio educativo que la sociedad espera, los recursos se deben invertir en aquellos renglones donde el beneficio sea mayor.

- La transformación de las escuelas de jornada regular en ETC es financieramente inviable y no resuelve los problemas de la educación.
- Antes de crear ETC es indispensable terminar el desperdicio de tiempo de clases y asegurar que las escuelas lo aprovechen para lograr los resultados de aprendizaje esperados.
- Existen alternativas escolares y sociales que pueden resultar de alta efectividad y menor costo que las ETC, para mejorar la calidad de la educación y ofrecer recreación a niños y jóvenes fuera del horario escolar.

Horas de clase obligatorias en México y otros países de la OCDE

Número de horas de clase anuales obligatorias				
País / OCDE	7-8 años	9-11 años	12-14 años	Acumulado 7-14 años
Corea	612	703	867	5,934
Finlandia	608	640	777	5,467
México	800	800	1,167	7,501
Promedio OCDE	749	793	873	6,496

Fuente: OCDE, Education at a Glance, 2011



Asegurar el avance educativo en todo el país

2. Asegurar que el crecimiento de los servicios pueda ser financiado equilibradamente en todos los estados.

- Obligación legal y política. Todos los mexicanos tienen derecho a la educación. El reto está presente en los estados que ya gastan una parte muy grande de su FGP en educación y en aquellos en donde crecería más en los años próximos.
- Las fórmulas de distribución del gasto federal deben ser congruentes con el propósito de asegurar el avance educativo en todas las entidades.
- Evitar lo que parece ser una trayectoria inmanejable del FAEB en algunos estados.



Mejorar la eficacia del gasto educativo (1/2)

3. Asegurar el vínculo entre gasto adicional y resultados.

- Las prácticas educativas se producen en las escuelas; hay que poner el acento en el apoyo que estas requieren para funcionar mejor, en un marco de autonomía relativa:
- Los Fondos para la Calidad y el Fondo para la Equidad en la EB tendrían como finalidad apoyar seriamente el buen funcionamiento de las escuelas eliminando programas y burocracia que agobian a las escuelas favoreciendo su autonomía.
- Estos fondos son un instrumento esencial y de muy largo alcance para lograr una transformación educativa profunda que pone a la escuela al centro.
- La creación de los Fondos de Calidad y para la Equidad no debe interpretarse como un relajamiento en el esfuerzo requerido para lograr un mejor uso de los recursos de que la educación básica dispone.



Mejorar la eficacia del gasto educativo (2/2)

- Por su diseño, a diferencia de lo que sucede con el FAEB, los dos fondos quedarían sólidamente protegidos de la posible “captura” por parte del SNTE y de la burocracia educativa.
- La rendición de cuentas sería sencilla, puesto que los recursos de ambos fondos se usarían en la propia escuela.
- Los padres de familia y, en su caso, las autoridades locales, autorizarían la liberación de los fondos. Se crearía un registro de cada gasto en una plataforma electrónica abierta, abierta para consulta universal, de muy escaso impacto burocrático.
- Los problemas de falta de transparencia en el uso de otros fondos del Ramo 33 del PEF no deberían presentarse con estos dos nuevos fondos.



Mejorar la distribución del gasto por capítulos

4. Mejorar la distribución del gasto entre capítulos.

- Los Fondos para la Calidad y el Fondo para la Equidad serían destinados a renglones distintos de la nómina:
 - Serían una fuente de recursos invaluable para mejorar la infraestructura y equipamiento de las escuelas.
 - Permitirían pagar el gasto corriente distinto a la nómina y que es indispensable para un buen funcionamiento de las escuelas.
 - El Fondo para la Equidad permitiría remontar las desventajas en que operan las escuelas ubicadas en zonas de mayor marginación.



Mejorar la administración de los recursos humanos

5. Sin desconocer la necesidad de avanzar en reformas profundas en este ámbito, también es necesario mejorar la cooperación entre estados y federación en la gestión de los recursos humanos

- Es necesario que Federación y estados cooperen más para mejorar la administración del personal de la educación básica, así como para fortalecer la planeación educativa y jerarquizar las prioridades para dar respuestas atinadas a las necesidades más importantes.
- Es de la mayor importancia construir plataformas electrónicas para la operación de las escuelas y la administración de personal.

Mejorar la eficiencia del gasto (1/2)

6. Cuidar los costos unitarios para que el sistema sea financiable.

- Administrar bien los recursos para los servicios existentes y planear el crecimiento en modalidades socialmente relevantes que no impliquen costos innecesarios.
 - Las negociaciones salariales propias de los estados pueden tener un alto costo. Es necesario crear nuevos mecanismos institucionales que den claridad a los montos de gasto disponibles para que las autoridades educativas efectúen las negociaciones salariales, en especial en la educación básica.

Mejorar la eficiencia del gasto (2/2)

- Para alimentar a los Fondos de Calidad y para la Equidad en una primera etapa, se sugiere suprimir múltiples programas centralizados la SEP que producen costos burocráticos elevados y tienen escasa incidencia real en la calidad y la equidad de la educación. En 2000, la Subsecretaría de Educación Básica disponía de menos de mil millones de pesos; en 2012 cuenta con 17 mil millones de pesos y 27 programas con reglas de operación.
- Las modalidades de educación superior deben ser las pertinentes para el desarrollo social y económico de cada región.

Planeación y jerarquización cuidadosa de las prioridades

7. Empezar sólo programas cuidadosamente seleccionados

- No deben emprenderse nuevos programas federales de alto impacto en el presupuesto regularizable, en particular en la nómina.
- El programa de ETC representa un gran riesgo educativo y financiero ya que utilizaría tal cantidad de recursos que impediría financiar lo que realmente es más urgente y necesario para ampliar las oportunidades educativas de la población. Afectaría la posibilidad de mejorar la EB y restaría a la EMS los fondos que requiere para mejorar. Incluso en la ES podría producirse una trayectoria menos favorable que la observada en los años recientes.
- Se debe contar con herramientas de planeación que permitan conocer las implicaciones de distintas decisiones educativas y laborales en las finanzas de la educación, para asegurar la viabilidad de las políticas educativas nacionales y estatales.



Conclusiones

La dimensión de los desafíos y de la cifra de gasto adicional que se requiere para hacer de la educación un instrumento incluyente, de movilidad social y motor para la productividad, obliga a una planeación educativa más certera que permita el mejor uso posible de los recursos.

Anexo



Gasto público federal y estatal en educación como porcentaje del PIB en 2012 y 2018, y crecimiento 2012 vs 2018, como puntos porcentuales del PIB, para cada escenario.

Nivel educativo	2012	Escenario I		Escenario II		Escenario III		Escenario IV	
		%PIB	Crec.	%PIB	Crec.	%PIB	Crec.	%PIB	Crec.
Básica total	2.36	2.28	-0.08	2.28	-0.08	2.71	0.35	3.40	1.04
Federal	1.74	1.68	-0.06	1.68	-0.06	2.04	0.30	2.55	0.81
Estatal	0.62	0.60	-0.02	0.60	-0.02	0.67	0.05	0.85	0.23
EMS total	0.47	0.55	0.07	0.66	0.18	0.66	0.18	0.66	0.18
Federal	0.28	0.33	0.05	0.39	0.12	0.39	0.12	0.39	0.12
Estatal	0.20	0.22	0.02	0.26	0.07	0.26	0.07	0.26	0.07
Superior total	0.52	0.65	0.13	0.65	0.13	0.65	0.13	0.65	0.13
Federal	0.36	0.42	0.06	0.42	0.06	0.42	0.06	0.42	0.06
Estatal	0.16	0.23	0.07	0.23	0.07	0.23	0.07	0.23	0.07
Gran total	3.35	3.48	0.12	3.59	0.23	4.02	0.66	4.71	1.35
Federal	2.37	2.43	0.05	2.49	0.12	2.85	0.48	3.36	0.99
Estatal	0.98	1.05	0.07	1.09	0.12	1.16	0.19	1.34	0.37

Gasto en las escuelas. No incluye el gasto en el Distrito Federal



Gasto público en 2018, como porcentaje del FGP, y crecimiento en el gasto público 2012 vs 2018, como puntos porcentuales del FGP, para cada escenario por nivel educativo

Nivel educativo	2012	Escenario I		Escenario II		Escenario III		Escenario IV	
	%FGP	%FGP	Crec.	%FGP	Crec.	%FGP	Crec.	%FGP	Crec.
Básica total	112.9	109.5	-3.5	109.5	-3.5	129.6	16.7	162.5	49.5
Federal	83.2	80.7	-2.6	80.7	-2.6	97.7	14.4	121.9	38.6
Estatad	29.7	28.8	-0.9	28.8	-0.9	32	2.3	40.6	10.9
EMS total	22.6	26.4	3.7	31.4	8.7	31.4	8.7	31.4	8.7
Federal	13.2	15.7	2.4	18.8	5.5	18.8	5.5	18.8	5.5
Estatad	9.4	10.7	1.3	12.6	3.2	12.6	3.2	12.6	3.2
Superior total	24.4	30.9	6.5	30.9	6.5	30.9	6.5	30.9	6.5
Federal	17.0	19.9	2.9	19.9	2.9	19.9	2.9	19.9	2.9
Estatad	7.4	11.0	3.6	11.0	3.6	11.0	3.6	11.0	3.6
Gran total	159.9	166.8	6.7	171.8	11.7	191.9	31.9	224.8	64.7
Federal	113.4	116.3	2.7	119.4	5.8	136.4	22.8	160.6	47.0
Estatad	46.5	50.5	4.0	52.4	5.9	55.6	9.1	64.3	17.7

Gasto en las escuelas. No incluye el gasto en el Distrito Federal



Gasto público estatal en 2018 respecto del FGP. Casos extremo. Esc. IV

Lugar	Estado	Porcentaje
1	Baja California	100.1
2	Durango	89.7
3	Chihuahua	82.7
	Nacional	64.3
30	Tabasco	40.3
31	Morelos	39.0
32	Querétaro	35.2

Los cinco estados donde el gasto local crece más, todos los niveles (2012-2018). Esc. IV

Lugar	Estado	Crecimiento respecto del FGP (puntos porcentuales)
1	Hidalgo	42.0
2	Oaxaca	41.4
3	Zacatecas	33.9
4	San Luis Potosí	32.8
5	Guerrero	31.9
	Nacional	17.7





Banco Interamericano de Desarrollo / www.iadb.org