

---

# 7

---

## GASTO FEDERAL EDUCATIVO EN MÉXICO EN LA PERSPECTIVA DE EQUIDAD

---

**E**n México, de acuerdo con el artículo 3º constitucional, es un derecho de todo individuo recibir educación básica y media superior, y obligación del Estado ofrecerla. Como derecho humano fundamental reconocido desde 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, está amparado también por el artículo 1º constitucional, el cual establece que todo individuo gozará de los derechos humanos establecidos en la Carta Magna, así como de aquellos reconocidos en los tratados internacionales suscritos por México.

La Reforma Educativa de 2013 fue clara al establecer también en el artículo 3º la garantía de que la educación que el Estado imparta sea de calidad, de tal manera que “los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

La calidad educativa no puede entenderse separada del concepto de equidad. Al respecto, la Ley General de Educación (LGE) establece que la calidad es la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad. Asimismo, para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) la equidad es una parte inseparable de una educación con calidad, entendiendo ésta última como aquella que integra las dimensiones de *relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto* y *suficiencia*. Este capítulo pone especial atención al tema de la equidad en las políticas educativas, en particular en lo relativo a su financiamiento.

Por otro lado, y de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la equidad educativa está compuesta por dos dimensiones: la justicia y la inclusión (2007 y 2012b). La primera implica lograr que las circunstancias personales y sociales como el género, el origen étnico, el nivel socioeconómico, la condición de inmigración, entre otras, no sean un obstáculo para que los niños puedan aprovechar su potencial educativo. A su vez, la inclusión significa que todos puedan alcanzar un “mínimo de estándares educativos”, como saber leer y escribir, hacer operaciones aritméticas básicas y obtener las habilidades mínimas para desenvolverse adecuadamente en la sociedad actual.

La Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREALC-UNESCO) adopta como base de la definición de equidad educativa los conceptos de *igualdad* y *diferenciación* (2009). Con respecto a la primera, se afirma que en el ámbito educativo existen igualdades que involucran el derecho a la educación, entendido éste como el acceso a los servicios educativos, así como a recibir una educación de calidad que provea oportunidades iguales para todos los niños de manera que puedan desarrollar su máximo potencial. Respecto a la *diferenciación*, este concepto se relaciona con el de justicia: para que todas las personas tengan las mismas oportunidades y puedan ejercer sus derechos, la educación debe adaptarse a las necesidades de cada individuo, lo que obliga a considerar los contextos socioeconómicos y culturales.

De acuerdo con OREALC-UNESCO (2009), existen tres niveles distintos de equidad. Primero, equidad en el acceso, cuando todos los individuos tienen las mismas oportunidades de acceder a los servicios de educación obligatoria, lo que implica, al menos, contar con las escuelas necesarias, y que éstas sean accesibles y asequibles para la población. Segundo, equidad en los recursos y en la calidad de los procesos educativos, cuando se provee a todos los alumnos con los medios necesarios (pedagógicos, materiales, humanos, tecnológicos, financieros, etcétera) para lograr aprendizajes pertinentes y adquirir competencias. Lo anterior demanda flexibilidad en los currículos y una justa distribución de los recursos financieros y humanos, entre otros, con énfasis en la atención a los alumnos con mayores necesidades. Tercero, equidad en los resultados de aprendizaje, cuando las desigualdades entre estos no son reflejo de las diferencias en los orígenes sociales, culturales y geográficos de los estudiantes, y cuando todos alcanzan al menos un nivel mínimo de aprendizajes, habilidades y competencias para su participación libre en la sociedad a fin de desarrollar su proyecto de vida.

## Relevancia del gasto público en la educación

El gasto público en general, y los programas y acciones de gobierno que se derivan de éste debieran no sólo tener una mirada que comprenda el derecho de todos a una educación de calidad, sino adoptar las nociones de *equidad* y *calidad* explicitadas antes. Para ello, deben considerar las desigualdades existentes a fin de dar atención a la población con discapacidad, los indígenas, los niños, los adultos mayores y la ciudadanía en situación de desventaja en general. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es específico al respecto, pues establece entre sus metas nacionales un “México Incluyente” que garantice el ejercicio efectivo de los derechos sociales de toda la población, y una “Educación de Calidad” para reducir “las brechas de acceso a la educación, la cultura y el conocimiento, a través de una amplia perspectiva de inclusión que erradique toda forma de discriminación por condición física, social, étnica, de género, de creencias u orientación sexual”.

El gasto educativo ejercido por medio de mecanismos, programas y acciones, y con base en metas y objetivos, debe estar enfocado en lograr una educación con calidad y equidad. Dentro de las responsabilidades del INEE están las de evaluar el Sistema Educativo Nacional (SEN), incluyendo la evaluación de los recursos materiales y financieros necesarios para producir los componentes, procesos y resultados esperados. Al tener atribuciones para evaluar que la ejecución del gasto cumpla con los objetivos y metas establecidos en los programas, el Instituto ha realizado diversos estudios relativos al gasto destinado a la educación obligatoria.<sup>1</sup>

El Marco Analítico del Gasto Educativo<sup>2</sup> del INEE —con sustento en el artículo 134 constitucional, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)— permite realizar el análisis y la caracterización del gasto público que se destina a la educación obligatoria, y estudiar la forma en que se planea, presupuesta y ejerce con sustento en la estructura programática con énfasis en la equidad y la inclusión. Éste análisis será complementado durante 2016 con estimaciones propias del INEE para el gasto público estatal y para el gasto privado en educación obligatoria. Respecto al primero, se determinará con mayor precisión el esfuerzo presupuestario que realizan las entidades federativas con recursos propios en educación básica (EB) y educación media superior (EMS) con sustento en la LGCG.

En este capítulo se parte de interrogantes que buscan conocer la situación en materia de redistribución del gasto en educación obligatoria.

## 7.1 ¿Qué elementos explican la evolución del gasto en educación obligatoria durante las últimas décadas?

Son tres los principales factores que contribuyen a explicar la evolución del gasto en educación obligatoria: a) el mandato constitucional que establece la obligatoriedad de la educación básica y media superior, a la cual se ha hecho referencia anteriormente (artículos 3º y 4º, LGE), b) la transición demográfica<sup>3</sup> y c) la transición educativa.<sup>4</sup>

La transición demográfica inicia en el último cuarto del siglo XX al bajar las tasas de fecundidad, con lo que la estructura de edad de la población comenzó a cambiar paulatinamente. Una de las implicaciones de este cambio fue que el número de niños y niñas en edad de cursar la primaria

<sup>1</sup> Hay varios estudios del INEE (2014f, 2014a y 2015i) que plantean la necesidad de asignar el gasto educativo considerando la inequidad y la exclusión persistentes en el sistema educativo.

<sup>2</sup> Para contar con información más detallada sobre este tema se puede consultar el Cuaderno de Investigación núm. 44 (INEE, 2015i).

<sup>3</sup> El cambio histórico de las tasas de natalidad y mortalidad de niveles elevados a bajos en una población, Consejo Nacional de Población (CONAPO).

<sup>4</sup> El paso de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en edad escolar de un nivel educativo a otro.

comenzó a reducirse a partir del año 2000 —y lo seguirá haciendo en las siguientes décadas—, mientras que el número de jóvenes en edad de cursar la EMS se ha incrementado.

La transición educativa es resultado de tres elementos: 1) el incremento en la cobertura de los servicios; 2) el incremento en la tasa de absorción en todos los niveles (la proporción de alumnos que culminan la educación primaria e ingresan a la secundaria aumentó de 75 a 95%, mientras que la de aquellos que pasaron de secundaria a EMS pasó de 83 a 95%), y 3) la reducción en la deserción escolar en todos los niveles del SEN. La transición educativa significa en términos generales que, debido a la mayor retención y eficiencia en los grados o ciclos escolares iniciales, así como a la mayor absorción de los grados o ciclos subsecuentes junto con la disminución en la tasa de deserción y la transición demográfica (por ejemplo, menor población que demanda educación elemental), se produce una demanda creciente por educación en los grados o ciclos educativos superiores.

Las transiciones demográfica y educativa han tenido consecuencias importantes en términos de la demanda por servicios educativos de distintos tipos en México. De acuerdo con las tendencias observadas, es altamente probable que dichos cambios se aceleren en el futuro cercano, lo cual tendrá profundas implicaciones para la planeación de los servicios educativos.

Este tipo de fenómenos ha sido observado en otros países del mundo. Quizás el mejor ejemplo lo constituyen los países del sureste asiático, que experimentaron hace alrededor de tres décadas transiciones demográficas y educativas similares a las que hoy se observan en México. En estos países, la decisión de política pública adoptada fue la de reconvertir la capacidad instalada de los servicios de educación primaria y secundaria en servicios de EMS por medio de inversiones en equipamiento, modificaciones de espacios físicos para adecuar las instalaciones e, incluso, la capacitación de docentes de primaria, que permanecían sin asignación de grupos o alumnos por la reducción en la población, para su incorporación a la EMS. La decisión de reconvertir en lo posible la infraestructura existente e invertir en la creación de servicios adicionales donde se identificaban mayores necesidades implicó ahorros significativos que a su vez permitieron ampliar la oferta de servicios de EMS de manera efectiva, eficiente y rápida para atender el crecimiento del grupo poblacional de 15 a 18 años.

En el caso de México, habría que dimensionar la capacidad instalada en la EB que pudiese convertirse en obsoleta por la reducción del número de estudiantes potenciales, y por otro, la capacidad instalada adicional que será necesaria para dar atención a la mayor demanda de EMS debida al cambio demográfico y las transiciones educativas.

Las transiciones demográfica y educativa no sólo contribuyen a explicar la composición, la evolución, la estructura y la dinámica del gasto educativo total, sino que también aportan elementos que deben ser tomados en cuenta para prever su reestructuración y evolución futuras.

## 7.2 ¿Cómo se ha comportado el gasto público en EB y EMS?

El gasto público en EB y EMS puede revisarse desde muy diferentes ángulos. En este apartado se tratan distintas dimensiones relacionadas con variables relevantes tales como el producto interno bruto (PIB), la población total y la población escolar, entre otras. Asimismo, se utilizan diferentes definiciones —gasto neto total (GNT), gasto programable (GP), gasto educativo total, gasto federal y el gasto federalizado— que permiten analizar con mayor detalle el gasto en educación y su asignación de conformidad con diversos criterios programáticos.

En el análisis del gasto público en EB y EMS es importante tomar en cuenta el gasto por alumno. No obstante, como se trata de promedios, las relaciones obtenidas pueden esconder disparidades crecientes en la asignación de recursos hacia determinados tipos de servicios educativos tales como el indígena y el comunitario en primaria, la telesecundaria o la secundaria comunitaria (UNICEF, 2010). Al respecto, es importante indagar a quiénes beneficia el gasto público según el nivel de ingreso de la población y el tipo de estudios que cursa, ya que estos elementos permiten apreciar el grado de inequidad en su distribución.

Otra dimensión a explorar es la distribución regional del gasto federal, sobre todo mediante el Ramo 33 o los programas que forman parte de la estructura programática del gasto para la educación obligatoria. En ambos casos puede examinarse si su distribución es o no equitativa e incluyente. Desde la perspectiva del INEE, el gasto público en educación debe ser un instrumento para prevenir no sólo la acumulación de rezagos educativos sino también la desigualdad en las oportunidades.

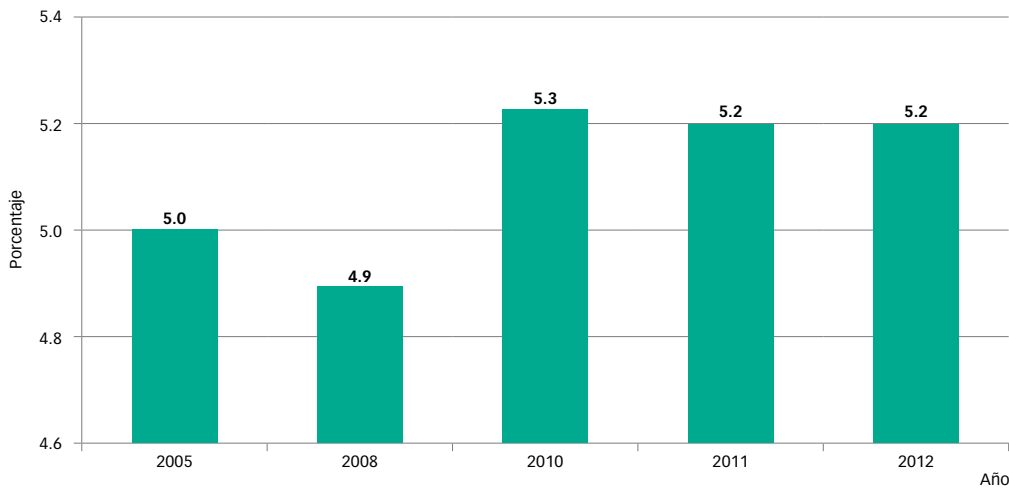
Para efectos del análisis del gasto público en la educación obligatoria, se hace referencia al gasto nacional en educación (GNE) y al gasto público federal en educación (GPFE) como porcentaje del PIB y como porcentaje del GNT, respectivamente.

El GNE, que incluye los gastos públicos federal, estatal, municipal y privado de los niveles educativos desde primaria hasta terciaria (excluyendo los programas académicos no asignados), como porcentaje del PIB representa en 2005 el 5.0%, para 2008 el 4.9%, una tendencia hacia la recuperación en 2010 de 5.3%, y con una ligera caída en 2011 de 0.1 punto porcentual (gráfica 7.1). Mientras que en 2012, se mantiene constante dicho porcentaje de acuerdo con cifras disponibles en la publicación de OCDE (*Education at a Glance 2015. OECD Indicators*).

El GPFE, que incluye todos los Ramos que destinan recursos a la educación para todos los niveles educativos, como porcentaje del PIB ha presentado una tendencia progresiva durante el periodo 2008-2015, con excepción del año 2009 (gráfica 7.2).

### Gráfica 7.1

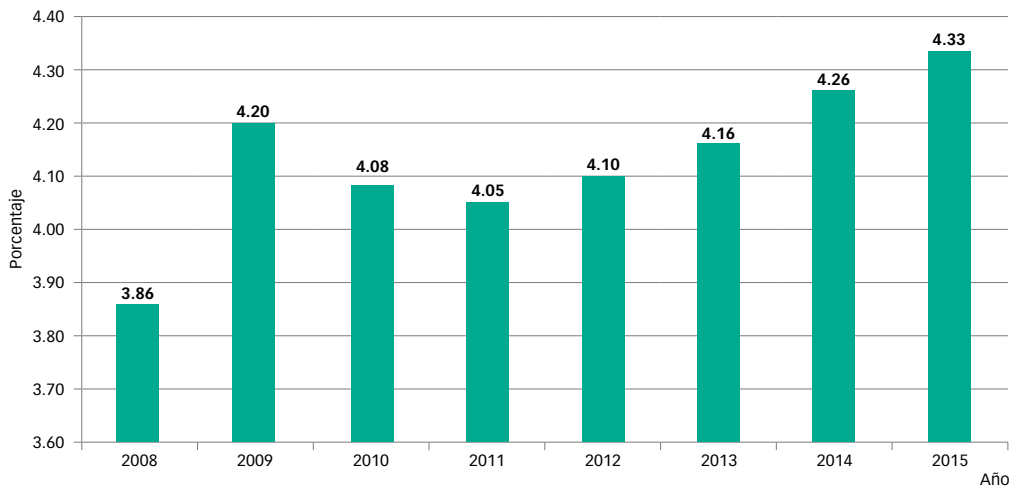
Gasto nacional en educación como porcentaje del PIB



Fuente: *Education at a Glance 2015. OECD Indicators.*

### Gráfica 7.2

Gasto público federal en educación como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de los años 2008-2014 y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)<sup>5</sup> 2015.

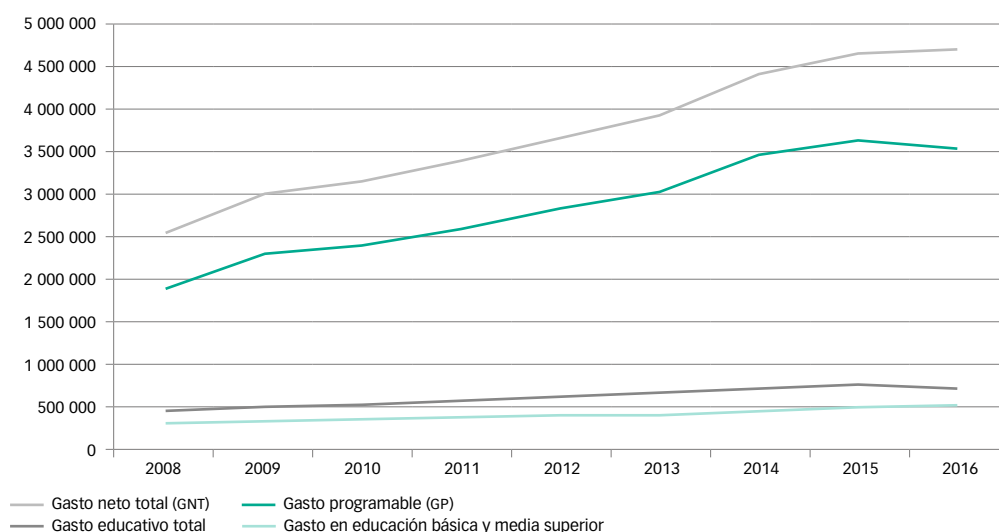
Por otro lado, la evolución del GPFE como porcentaje del GP y del GNT muestra una tendencia decreciente: en promedio, ha representado 22% del GP y 16% del GNT para el periodo 2008-2015. Si bien en 2008 representaba cerca de 21.2% del GP y de 16.3% del GNT, para 2016 estos porcentajes decrecen en 0.21 y 0.98 puntos porcentuales, respectivamente.

<sup>5</sup> El PEF contiene las previsiones de gasto de los Poderes de la Unión, así como de los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República, las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal (APF).

La tendencia del GPFE por tipo educativo muestra que a partir de 2008 la estructura de gasto en EB tiene las asignaciones más altas, seguida de la educación superior y la EMS, la cual, de acuerdo con el análisis de transiciones demográficas y educativas realizadas por el INEE, demandará en un futuro mayores recursos (gráfica 7.3).

**Gráfica 7.3**

Gasto público federal en educación respecto al gasto programable y gasto neto total



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de los años 2008-2014 y PEF 2015-2016.

El gasto público total en educación, que incluye los gastos públicos federal, estatal y municipal de todos los niveles educativos, representa en promedio 12% del gasto total de los países de la OCDE, y fluctúa desde cerca de 10% en Austria, España, Francia, Japón, Italia, Hungría, República Eslovaca y República Checa, hasta poco menos de 18% en México y Nueva Zelanda. Al analizar y calcular el gasto por alumno, indicador que permite medir el gasto real en educación, esta situación se modifica de manera drástica. En un país miembro de la OCDE puede ascender a 8 247 dólares en el nivel primaria, 9 518 dólares en el de secundaria y media superior y 15 028 dólares en el de terciaria. En México, en 2012, el gasto anual en EB fue de entre 2 632 y 3 007 dólares por estudiante, mientras que en la educación terciaria el monto se eleva a 8 115 dólares; en ambos casos, muy por debajo de la asignación de los países de la OCDE.

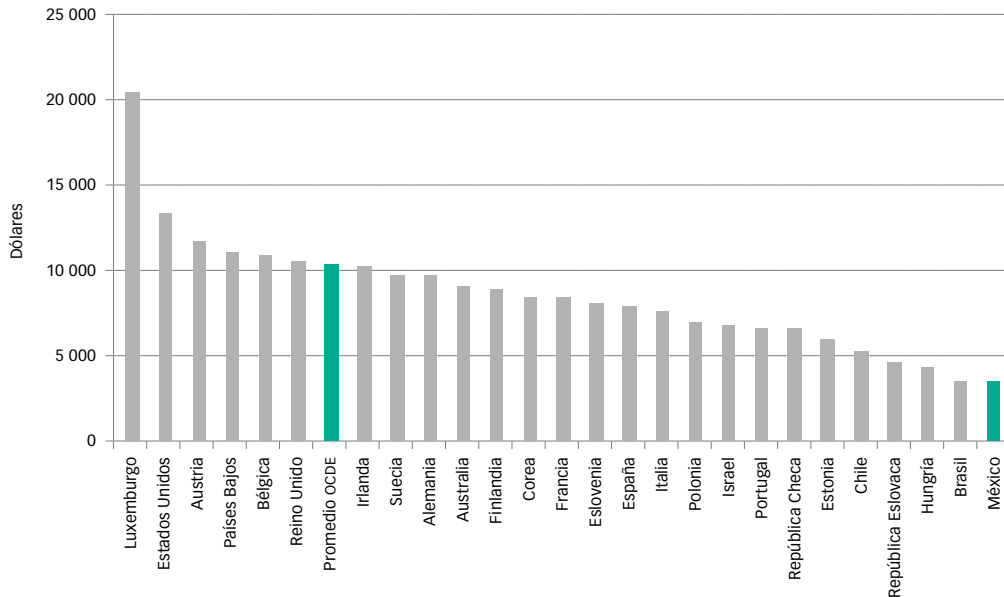
Entre los países que registran mayor gasto por alumno (desde educación primaria hasta terciaria) se encuentran Austria, Estados Unidos y Luxemburgo, todos ellos por arriba del promedio de la OCDE (10 220 dólares); en contraste, Brasil, Hungría y México se encuentran por debajo del promedio (gráfica 7.4). Esto indica la necesidad de que el país destine un mayor gasto por alumno para mejorar las condiciones que garanticen el derecho a la educación asignando recursos a



los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y una formación para los docentes y los directivos que garantice su idoneidad para apoyar el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

#### Gráfica 7.4

Gasto por alumno (desde educación primaria hasta terciaria) en dólares (2012).



Fuente: *Education at a Glance. OECD Indicators 2015.*

Otra forma de analizar el gasto educativo es por medio de la clasificación económica,<sup>6</sup> la cual permite identificar los recursos que se destinan a financiar los gastos corrientes y los que se canalizan a la inversión.

Al analizar del gasto con base en la clasificación económica del PEF se observa que en promedio 97.6% del gasto educativo en EB y EMS corresponde a gasto corriente. De este porcentaje, 83% refiere a servicios personales, es decir la nómina educativa. Por otro lado, 14.6% se desagrega en gastos de operación, subsidios y en otros de corriente. Como puede apreciarse en el cuadro 7.1, la asignación del gasto ha sido inercial.

<sup>6</sup> En la estructura programática actual se utilizan tres diferentes clasificaciones para el análisis presupuestal, las cuales se diferencian por sus objetivos y criterios de distribución: la administrativa, la económica, y la funcional y programática. Lo anterior permite conocer quién, en qué y para qué se gastan los recursos públicos.

### Cuadro 7.1

Porcentaje por tipo de gasto público federal en educación básica y media superior

|                      | Ejercicios Fiscales |       |       |       |       |       |       |       | PEF   |
|----------------------|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                      | 2008                | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
| Gasto corriente      | 97.86               | 97.84 | 97.87 | 97.77 | 97.68 | 97.58 | 97.44 | 97.72 | 97.72 |
| Servicios personales | 82.23               | 83.60 | 83.00 | 83.00 | 84.00 | 83.00 | 83.00 | 83.00 | 83.20 |
| Gastos de operación  | 3.00                | 3.17  | 3.00  | 3.23  | 2.89  | 3.12  | 3.54  | 3.36  | 3.25  |
| Subsidios            | 7.32                | 6.00  | 7.87  | 6.90  | 7.41  | 7.10  | 7.21  | 6.50  | 6.70  |
| Otros de corriente   | 5.31                | 5.07  | 4.00  | 4.64  | 3.38  | 4.36  | 3.69  | 4.86  | 4.57  |
| Gasto de inversión   | 2.14                | 2.16  | 2.13  | 2.23  | 2.32  | 2.42  | 2.56  | 2.28  | 2.28  |

Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2008-2014 y PEF (2015 y 2016).

México destina una alta proporción de su gasto educativo al gasto corriente. Para 2012 este gasto representó 93% en promedio en los países miembros de la OCDE, mientras que en México, para la educación obligatoria, fue de 97.5%, sólo por debajo del registrado en Austria (98%). Esta situación contrasta con lo observado en países como Corea, Letonia, Japón y Países Bajos (OCDE, 2015a).

### Estructura programática en EB y EMS

El análisis por programas del gasto destinado a la EB y la EMS permite una desagregación por modalidades de Programas presupuestarios (Pp)<sup>7</sup> ubicados en distintos Ramos (cuadro 7.2). Para el periodo de análisis, la evolución de la estructura programática (EP)<sup>8</sup> y el número de Pp en EB y EMS de cada ejercicio fiscal reflejan las fusiones, eliminaciones, resectorizaciones de Pp, así como la fusión de dependencias y tanto la desaparición como la creación de Ramos autónomos<sup>9</sup> y administrativos.<sup>10</sup> Como resultado de estos cambios, en el periodo 2008 a 2016 el número de Pp disminuyó en 53% (gráfica 7.5).

Si bien la evolución de la EP ha mostrado flexibilidad y capacidad de adaptación para atender las necesidades de la educación obligatoria, la programación del gasto educativo se ha desvinculado progresivamente de los objetivos, metas e indicadores establecidos en diversos programas. De manera particular, el menor GP en 2016 en la educación ha afectado a los Pp de EB y EMS, prioritarios para el logro de una mayor equidad educativa. En el caso de la EB, los Pp del Ramo 11 más afectados se consignan en el cuadro 7.2; en conjunto presentan decrementos de 25% en

<sup>7</sup> El Pp es una categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable.

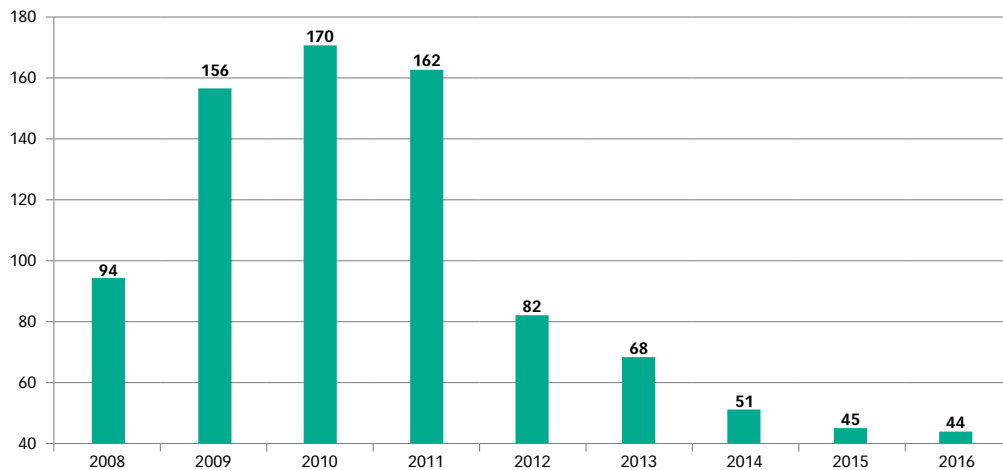
<sup>8</sup> La EP es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos; además, ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar su aplicación, al tiempo que permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

<sup>9</sup> Los Ramos autónomos se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a los Poderes Legislativo y Judicial, y a los entes autónomos.

<sup>10</sup> Los Ramos administrativos se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a las dependencias, las entidades, la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos.

### Gráfica 7.5

#### Programas presupuestarios de educación básica y media superior



Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de los años 2008-2014 y PEF 2015 y 2016.

su asignación respecto al PEF 2015. En el caso de la EMS, los decrementos son de 35%. En ambos niveles, se afectan programas estratégicos para llevar adelante la Reforma Educativa, algunos de los cuales se proponen expresamente el logro de mayor inclusión y equidad.

Este análisis no sólo refleja una disminución en la asignación presupuestaria de los Pp, sino también la cancelación de metas para algunos de los compactados, fusionados o eliminados. La relación de la información del gasto de los programas con las metas es fundamental para determinar si existe una correlación entre la ejecución de los recursos y el avance en el logro de las metas planeadas al inicio de cada ejercicio fiscal. Para corroborarlo se ha planteado la necesidad de medir la relación entre los recursos presupuestarios asignados y los resultados obtenidos, es decir, entre la eficiencia en el ejercicio del gasto público y la eficacia en su aplicación (se mide cómo cambian las metas al modificar el presupuesto).

Al respecto, se analiza la proporción entre la meta programada del año corriente y el logro de metas del año anterior respecto a la variación en el presupuesto del año corriente en relación con el presupuesto del año anterior a fin de determinar si tal relación es congruente para la consecución del objetivo para el cual fue creado el Pp; es decir, se mide si un cambio en la asignación de los recursos corresponde a un cambio en las metas.

En general, los indicadores y metas a nivel propósito de los Pp en EB y EMS presentan pocos cambios en comparación con el año anterior. Mientras que la asignación de recursos disminuye, las metas se mantienen sin variación relevante. Ello representaría una situación que debe armonizarse entre la asignación de recursos y las metas programadas.

**Cuadro 7.2** (1 de 2)  
Metas, Indicadores y Presupuesto de los Programas presupuestarios con decremento en la EB y EMS. PEF 2015-2016

| Tipo educativo              | Ramo o entidad  | PEEF 2016   |                        | Meta (%) | Indicador de propósito  | PEF 2015 Meta (%) | Variación     |          | Gasto Educativo |       | Decremento |  |
|-----------------------------|---|---|------------------------|----------|---|-------------------|---------------|----------|-----------------|-------|------------|--|
|                             |   | Indicador de propósito  | Indicador de propósito |          |   |                   | Metas         | Metas    | PEF15           | PEF16 |            |  |
| <b>11 Educación pública</b> |   |   |                        |          |   |                   |               |          |                 |       |            |  |
| B003                        | Producción y distribución de libros y materiales educativos | Porcentaje de libros de texto gratuito y materiales educativos entregados en tiempo   |                        | 100      |   | 100               | Sin variación | 2 748.3  | 2 349.9         |       | -398.4     |  |
| M001                        | Actividades de apoyo administrativo                         | n.a.  |                        | n.a.     |   |                   |               | 224.0    | 200.0           |       | -24.0      |  |
| S221                        | Escuelas de Tiempo Completo                                 | Porcentaje de escuelas de tiempo completo de la muestra que destinan más del 65% del tiempo a actividades académicas  |                        | 70       |   | 70                | Sin variación | 12 500.4 | 11 061.4        |       | -1 439.0   |  |
| S267                        | Fortalecimiento de la Calidad Educativa                     | Porcentaje de autoridades educativas locales que implementan su estrategia para mejorar las competencias en Lectura, Escritura y Matemáticas en la educación básica con respecto al total de autoridades educativas locales participantes   |                        | 100      | Porcentaje de entidades federativas que implementan su estrategia local para el desarrollo de la educación básica           | 100               | Sin variación | 800.0    | 705.0           |       | -95.0      |  |
| U077                        | Programa de Inclusión Digital                               | Porcentaje de alumnos de 5° grado de primaria inscritos en una escuela pública de las catorce entidades federativas beneficiadas y el Distrito Federal, más diez entidades federativas que se sumarán (pendientes de definir) que cuentan con dispositivos electrónicos (tabletas) durante el ciclo escolar 2016-2017 |                        | 100      | Porcentaje de alumnos de 5° o 6° grado de educación primaria beneficiados con herramientas tecnológicas                     | 100               | Sin variación | 2 510.1  | 1 642.0         |       | -868.2     |  |
| U082                        | Programa de la Reforma Educativa                            | Porcentaje de planteles educativos atendidos con lineamientos de Escuelas Dignas que cuentan con certificado total o parcial de escuela digna   |                        | 33       | Porcentaje de escuelas de la muestra incorporadas al programa con acta de seguimiento de acciones, avances y logros firmada | 80                | Decrementa    | 9 037.1  | 5 476.4         |       | -3 560.7   |  |

**Cuadro 7.2** ( 2 de 2)  
Metas, Indicadores y Presupuesto de los Programas presupuestarios con decremento en la EB y EMS. PEF 2015-2016

| Tipo educativo                  | Ramo o Entidad   | PEF 2016   |          | Indicador de propósito | Meta (%) | Variación Metas |          | Gasto educativo |        | Decremento |
|---------------------------------|--|--|----------|------------------------|----------|-----------------|----------|-----------------|--------|------------|
|                                 |  | Indicador de propósito   | Meta (%) |                        |          | PEF 2015        | Meta (%) | PEF 15          | PEF 16 |            |
| <b>Educación media superior</b> |  |  |          |                        |          |                 |          |                 |        |            |
| <b>11 Educación pública</b>     |  |  |          |                        |          |                 |          |                 |        |            |
| E009                            | Programa de Formación de Recursos Humanos basada en competencias | Porcentaje de eficiencia terminal en programas de estudio basados en competencias  | 62       |                        | 62       | Sin variación   |          | 521.8           | 215.1  | -306.8     |
| E021                            | Investigación científica y desarrollo tecnológico                | Porcentaje de proyectos aprobados en la convocatoria SEP CONACYT de investigación científica básica en la que participan investigadores de centros públicos de investigación o de instituciones de educación superior pública en el año <i>t</i> | 20       |                        | 36       | Decrementa      |          | 1.5             | 1.2    | -0.3       |
| G001                            | Normar los servicios educativos                                  | Porcentaje de documentos normativos en operación   | 91       |                        | 100      | Decrementa      |          | 21.0            | 16.4   | -4.5       |
| P001                            | Diseño de la política educativa                                  | Porcentaje de reuniones realizadas para dar a conocer a las unidades responsables y a las entidades federativas la actualización de los procesos de planeación e integración de información del sector educativo                                 | 100      |                        | 100      | Sin variación   |          | 519.2           | 438.0  | -81.2      |
| S247                            | Programa para el Desarrollo Profesional Docente                  | Porcentaje de personal docente de subsistemas federales de educación media superior egresado de esquemas de formación respecto del personal docente de subsistemas federales inscrito en esquemas de formación                                   | 70       |                        | 70       | Sin variación   |          | 14.9            | 11.6   | -3.3       |
| U080                            | Apoyos a centros y organizaciones de educación                   | Porcentaje de centros y organizaciones de educación apoyados respecto a los centros y organizaciones de educación susceptibles de apoyar en el año <i>t</i>  | 54       |                        | 46       | Incrementa      |          | 149.9           | 97.9   | -51.9      |

Nota: Información actualizada en marzo de 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF (2015 y 2016).

Hay una desarticulación entre las necesidades del SEN (que son atendidas con programas estratégicos y programas que atienden la equidad), la EP propuesta y los recursos programados. Son precisamente los programas estratégicos y aquellos que buscan atender explícitamente la equidad los que tienen mayor afectación. Con ello se podría estar incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 32 de la LGE, que establece que: “Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos”.

### ¿Es inercial el gasto educativo en EB y EMS en cuanto a sus objetivos y metas?

Se entiende que existe inercialidad en el gasto si la asignación presupuestaria anual de los Pp es el resultado de la suma del presupuesto ejercido del año inmediato anterior, actualizado por la variación en la inflación anual promedio proyectada o estimada para el año siguiente, más el comportamiento tendencial o el efecto estacional observado en el gasto, sin tomar en cuenta el impacto en los resultados obtenidos, es decir, en los objetivos y las metas planteadas.

Para determinar la inercialidad en el gasto, se desarrolla un instrumento que permite integrar, consolidar y sintetizar la información presupuestaria de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Cuenta Pública o CP), a fin de predecir el comportamiento del gasto educativo en EB y EMS. Se toma como referencia la EP de la clave presupuestaria<sup>11</sup> del PEF, de acuerdo con los siguientes criterios de identificación de los Pp:

**Finalidad 2. Desarrollo social.** Incluye los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población, y que buscan favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar.

**Función 5. Educación.** Comprende la prestación de los servicios educativos en todos los niveles en general para los programas, actividades y proyectos relacionados con la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, técnica, superior y posgrado, servicios auxiliares de la educación y otras no clasificadas.

<sup>11</sup> La clave presupuestaria es la agrupación de los componentes de las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de la LFPRH, que identifica, ordena y consolida en un registro la información de dichas clasificaciones y vincula las asignaciones que se determinan durante la programación, la integración y la aprobación del presupuesto de egresos, con las etapas de control, y las de ejecución y seguimiento del ejercicio del gasto.

**Subfunción 1. Educación básica.** Incluye las acciones relacionadas con el fomento, la prestación, la regulación, el seguimiento y la evaluación de los servicios de EB, así como con el desarrollo de la infraestructura en espacios educativos vinculados.

**Subfunción 2. Educación media superior.** Incluye las acciones relacionadas con el fomento, la prestación, la regulación, el seguimiento y la evaluación de los servicios de EMS, así como el desarrollo de la infraestructura en espacios educativos vinculados a la misma.

En el cuadro 7.3 se identifican los Ramos y el número de Pp relacionados con la EB y EMS para el PEF 2016.

Para delimitar el ámbito de aplicación de la información presentada en este capítulo, se tomó una muestra representativa de los Pp del Ramo 11 Secretaría de Educación Pública, ya que éste concentra el número más amplio de Pp: 25 de un total de 43 (58%). En el estudio *El gasto educativo en educación básica y media superior: Tendencias e inercialidad* (INEE, 2015i), se señala que los aumentos en el presupuesto del gasto programable tanto de EB y EMS no responden a aumentos en la consecución de las metas establecidas ni al aumento de las poblaciones atendidas. Por el contrario, para el PEF 2016 el comportamiento de más de 80% del gasto es inercial; es decir, se mantiene o reproduce la tendencia de asignaciones presupuestarias de años anteriores actualizadas sólo por la variación en la inflación (cuadro 7.4).

Para revertir dicha inercialidad, la programación del gasto debe guiarse tomando en cuenta a las poblaciones potencial y objetivo, así como los avances en los objetivos y metas de los programas.

La gráfica 7.6 muestra que la información del Pp S029 Programa Escuelas de Calidad presenta una variación muy pequeña entre los datos estimados y los registrados en la Cuenta Pública en los ejercicios fiscales considerados, así como un componente estacional al alza que se mantiene durante el periodo analizado, aunque tiende a la baja en los últimos años. La gráfica permite visualizar observaciones o ejercicios fiscales que se alejan del modelo, ya que presentan comportamientos inusuales respecto a las metas.

Por otro lado, puede observarse que durante los primeros años las metas se mantienen con un factor estacional constante, mientras que el presupuesto presenta un factor estacional creciente. Esto confirma que en esos años las metas representaron un gasto menor por unidad, y que en los últimos periodos hay una tendencia proporcional en las dos variables, es decir, el presupuesto se mantiene al disminuir las metas.

**Cuadro 7.3**  
Ramos y Programas presupuestarios en EB y EMS

PEF 2014-2016  
CP 2014

Millones de pesos corrientes

| Tipo educativo           | Ramo o entidad   | Pp   |      |      | Gasto educativo |           |           |           |      |      | % por tipo educativo |     |  |
|--------------------------|--|------|------|------|-----------------|-----------|-----------|-----------|------|------|----------------------|-----|--|
|                          |  | 2014 | 2015 | 2016 | PEF14           | CP14      | PEF15     | PEF16     | 2014 | 2015 | 2016                 |     |  |
| Total                    |  | 51   | 45   | 44   | 468 919.6       | 482 045.0 | 512 463.7 | 526 397.6 | 100  | 100  | 100                  | 100 |  |
| Educación básica         |  | 32   | 29   | 28   | 384 616.9       | 396 974.7 | 432 274.7 | 436 102.0 | 82   | 84   | 83                   | 83  |  |
| 07                       | Defensa Nacional   | 01   | 01   | 01   | 44.7            | 80.1      | 60.0      | 39.6      |      |      |                      |     |  |
| 11                       | Educación Pública  | 17   | 17   | 16   | 53 497.2        | 52 070.9  | 53 823.4  | 49 288.5  |      |      |                      |     |  |
| 23                       | Provisiones Salariales y Económicas  | 00   | 01   | 01   | -               | -         | 8 587.7   | 2 135.2   |      |      |                      |     |  |
| 25                       | Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos | 08   | 02   | 02   | 31 805.3        | 31 265.7  | 32 545.0  | 34 418.0  |      |      |                      |     |  |
| 33                       | Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios                                     | 02   | 05   | 05   | 299 024.5       | 313 377.6 | 336 832.5 | 349 898.9 |      |      |                      |     |  |
| 42                       | Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación  | 04   | 03   | 03   | 245.2           | 180.5     | 426.0     | 321.8     |      |      |                      |     |  |
| Educación media superior |  | 31   | 27   | 26   | 84 302.7        | 85 070.3  | 80 189.0  | 90 295.6  | 18   | 16   | 17                   | 17  |  |
| 07                       | Defensa Nacional   | 02   | 02   | 03   | 914.4           | 501.4     | 1 031.2   | 1 004.7   |      |      |                      |     |  |
| 08                       | Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación                                     | 04   | 03   | 02   | 793.6           | 787.4     | 816.5     | 913.2     |      |      |                      |     |  |
| 11                       | Educación Pública  | 19   | 17   | 16   | 78 401.3        | 79 514.2  | 73 928.2  | 83 637.5  |      |      |                      |     |  |
| 33                       | Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios                                     | 02   | 02   | 02   | 4 076.5         | 4 170.5   | 4 276.6   | 4 557.5   |      |      |                      |     |  |
| 42                       | Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación  | 04   | 03   | 03   | 116.9           | 96.8      | 136.5     | 182.6     |      |      |                      |     |  |

Fuente: Elaboración propia con datos de la CP 2014, PEF (2015 y 2016).



### Cuadro 7.4

#### Criterios del grado de inercialidad

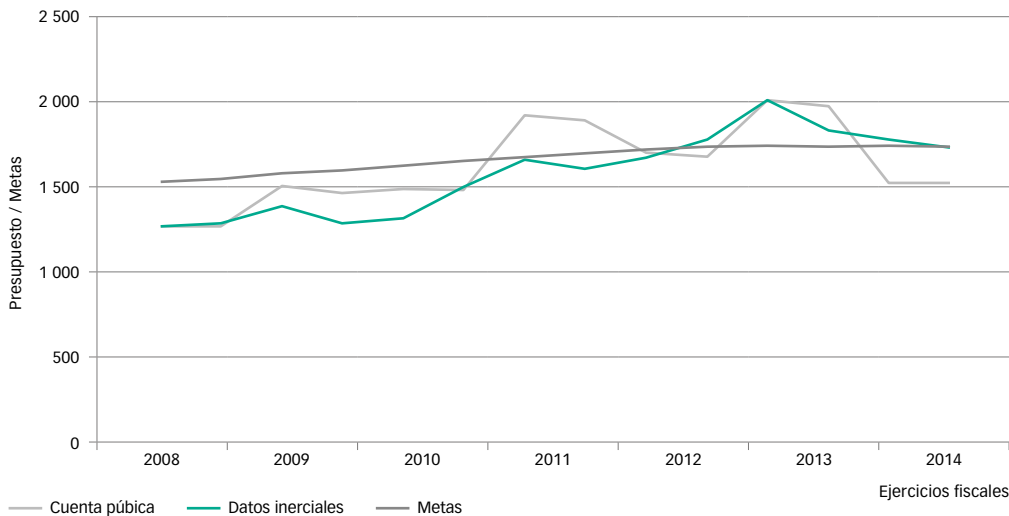
| Cualitativo | Justificación  | Elementos  |
|-------------|--|--|
| Alto        | El presupuesto presenta una tendencia aproximadamente similar en todo el periodo y la valoración Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD)* es "bajo" o "medio bajo". No se definen metas ni poblaciones. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presupuesto</li> </ul>  |
| Medio       | El presupuesto y las metas presentan una tendencia aproximadamente similar en todo el periodo y la valoración MSD es "medio". No se definen las poblaciones.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Metas</li> <li>▪ Población potencial</li> <li>▪ Población objetivo</li> </ul> |
| Bajo        | El presupuesto, las metas y las poblaciones objetivo y atendida presentan una tendencia aproximadamente similar en todo el periodo, y la valoración MSD es "medio alto" o "alto".                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Población atendida</li> </ul>   |

\* MSD es el instrumento de la SHCP que valora de manera integral el desempeño de un Pp para que, con base en esa información, los ejecutores del gasto tengan elementos para tomar decisiones en materia de asignación de recursos.

Fuente: Elaboración propia.

### Gráfica 7.6

#### Datos del Pp S029 Programa Escuelas de Calidad



Fuente: Elaboración propia con datos de Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2008-2014.

## 7.3 ¿Es equitativa la distribución territorial del gasto educativo?

Para conocer la distribución del gasto federal y federalizado educativo a las entidades federativas, se consideran el análisis de tres fuentes: a) deciles de ingresos con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), b) ámbito geográfico, y c) la Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA-primaria).

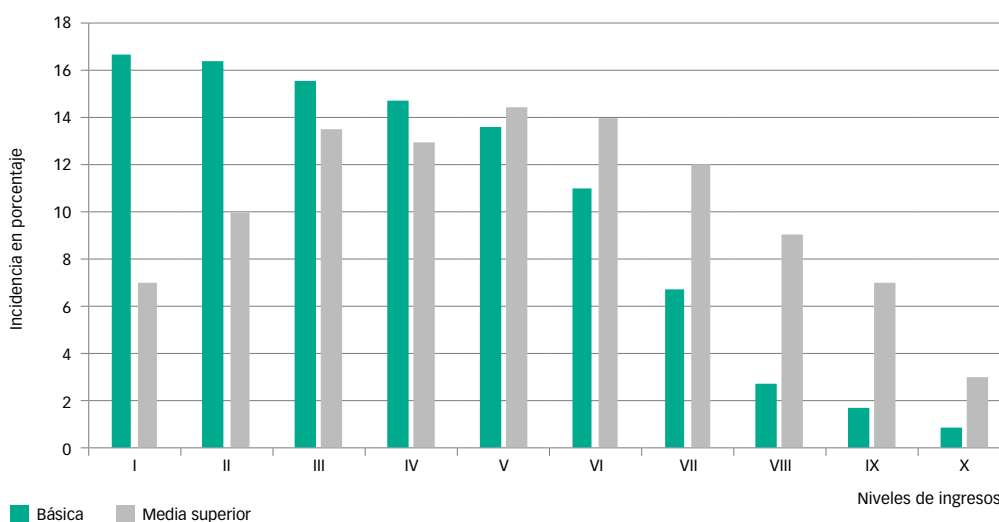
## Distribución del gasto público en EB y EMS por niveles de ingreso

Uno de los temas poco estudiados con respecto a la inversión pública en educación se refiere a si los costos y beneficios están igualmente distribuidos entre regiones, grupos étnicos, sexos y grupos socioeconómicos en general, o quiénes se benefician más con el gasto público. Parte de esta indagatoria se relaciona directamente con la distribución de los recursos públicos educativos por estratos de ingreso.

Con base en la ENIGH, es factible dar cuenta de la distribución del gasto público en EB y EMS por niveles de ingreso. Los resultados muestran de qué manera las familias se benefician de los recursos públicos destinados a la educación. Los datos se presentan por ingresos de hogar en diez estratos con igual número de hogares ordenados, de acuerdo con su ingreso, de menor a mayor (gráfica 7.7).

**Gráfica 7.7**

Distribución del gasto público federal en educación básica y media superior



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014 y CP 2014.

La participación del gasto público federal en EB en los primeros deciles (I a V) muestra que la población con menores ingresos concentra la mayor parte de los recursos federales asignados. A medida que aumentan los ingresos de las familias, la participación del gasto público disminuye, tendencia que se acentúa en los últimos dos deciles. En el caso de la EMS, la participación del gasto público se concentra en los deciles V y VI, que corresponden a las familias con ingresos medios, mientras que las de menores ingresos (deciles I y II) presentan una baja participación en este nivel educativo.

Aun cuando el gasto público participa de manera favorable en los deciles de bajos ingresos en la EB (gráfica 7.7), es necesario considerar la perspectiva geográfica a fin de examinar qué sucede con la distribución de los recursos en las diferentes regiones de acuerdo con las condiciones socioeconómicas prevalecientes.

El INEE desarrolló una base de datos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) a escalas municipal y local (INEE, 2015k) que permite conocer cómo se da la asignación de recursos del gasto federalizado hasta estos niveles. En términos generales, la distribución en los ámbitos estatal y municipal enfrenta una dificultad considerable cuando se toma en cuenta que la población objetivo no tiene el mismo nivel de desarrollo humano. Tanto en el ámbito urbano como en el rural se identifican grupos de población en condiciones de marginalidad y de alta marginalidad, como referencia de las tres dimensiones básicas de desarrollo: salud, educación y acceso a recursos.

De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la población de 0 a 17 años con índice de desarrollo humano (IDH) bajo y muy bajo enfrenta rezago educativo, y no tiene acceso a los servicios básicos de salud, seguridad social ni calidad y espacios en la vivienda, como tampoco a la alimentación. Según el ámbito de residencia, el IDH de la población rural de 0 a 17 años es sensiblemente menor que el correspondiente a la población urbana. Por ejemplo, en 2012 el IDH para educación era de 0.787<sup>12</sup> en el caso de la población rural, mientras que para la población urbana era de 0.839. Los análisis realizados por el UNICEF muestran que la entidad o el ámbito de residencia de niños, niñas y adolescentes (NNA) influye en sus oportunidades. Los NNA de zonas rurales o de entidades y regiones con bajo nivel de IDH experimentan menores niveles de bienestar que los de zonas urbanas o de entidades con alto IDH.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el UNICEF publicaron recientemente *El Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia en México*. En éste se indica que el gasto público en desarrollo humano (GDH) en NNA debe ser prioridad para México. Asimismo, se destaca la necesidad de distribuir el GDH con equidad desde la infancia para atender de forma temprana y oportuna a la población con mayores carencias, evitar la acumulación de rezagos a lo largo de la vida, promover el goce efectivo de los derechos y fomentar la igualdad de oportunidades.

El informe arrojó que 20% de la población con menor nivel de desarrollo humano sólo recibió 15.2% del GDH, cuando, de acuerdo a sus carencias, la asignación debió ser de 38.6%. En contraste, 20% de la población de 0 a 17 años con el mayor nivel de desarrollo humano recibió 24.2% del GDH cuando debía recibir 8.9% con base en sus niveles de desarrollo.

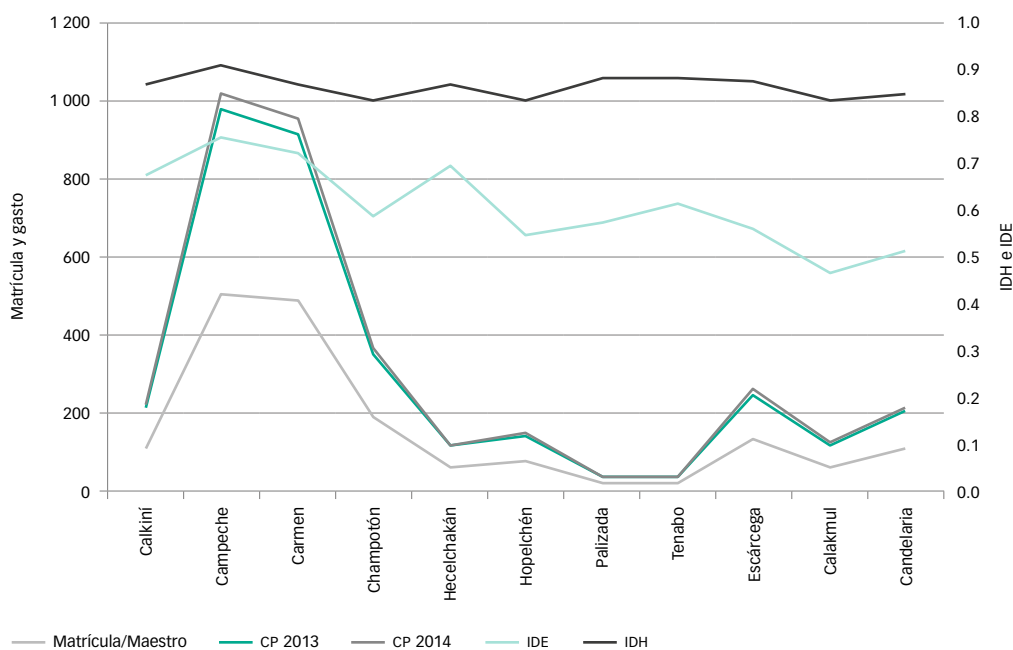
---

<sup>12</sup> Para valores entre 0 y 1.

Tomando en consideración la información del UNICEF y del gasto federalizado a nivel municipal, el cual distribuye los recursos canalizados por medio del FAEB (Ramo 33 hasta el nivel municipal y local), es posible establecer una correlación entre la información que se obtiene de estas dos instancias y las variables del IDH<sup>13</sup> y del Índice de Desarrollo en Educación (IDE).<sup>14</sup> Como ejemplo, en la gráfica 7.8 se muestran datos del estado de Campeche,<sup>15</sup> entidad federativa seleccionada como caso para el análisis comparativo de la información presupuestaria a nivel municipal, utilizando los datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Cuentas Públicas Estatales.

### Gráfica 7.8

Gasto municipal en educación básica, matrícula, IDE e IDH en el estado de Campeche



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013-2014, IDE e IDH.

En la gráfica puede observarse que los municipios con los niveles más bajos en IDH e IDE son los que menores recursos recibieron y ejercieron (medidos en el eje y) en los ejercicios 2013 y 2014; ni la asignación ni el ejercicio del gasto en educación están relacionados con las necesidades de la población objetivo, sino con la matrícula potencial y con el número de docentes por municipio.

<sup>13</sup> Es un indicador social estadístico elaborado por el PNUD y compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación, y nivel de vida digno.

<sup>14</sup> Es un índice compuesto que proporciona una evaluación global de sistema educativo de un país en relación con el rendimiento, la equidad y la calidad del sistema educativo.

<sup>15</sup> Información disponible con base en datos para todas las entidades federativas y sus municipios para el periodo 2008 al 2015 (INEE).

Si bien en este capítulo únicamente se ha incluido como ejemplo el caso de Campeche, esta información puede ser replicada para todas las entidades y sus municipios para el periodo 2008 a 2015. Del análisis del conjunto de esta información se puede desprender que el gasto público federal en EB puede ser reasignado a fin de convertirlo en un instrumento más eficaz para incidir en el desarrollo de las localidades con IDE e IDH bajos, y de esta forma contribuir al compromiso de contar con una política educativa centrada en la equidad y la calidad educativa.

Si bien el gasto público educativo se distribuye con un criterio de proporcionalidad, éste debe tomar en cuenta que el costo para prestar servicios educativos varía significativamente entre los municipios con diferente nivel de desarrollo socioeconómico. Las entidades federativas más pobres deben asumir costos más elevados en la prestación de servicios educativos, razón por la cual el criterio de proporcionalidad se traduce en un elemento regresivo en la asignación del gasto en favor de las entidades con condiciones socioeconómicas más favorables. Además, la dispersión de la población hace más costosa la prestación de los servicios. De acuerdo con Mancera (2012): "La Federación tendría que dar más recursos a las entidades con población más dispersa".

En el cuadro 7.5 se muestra un ejercicio que estima el costo anual del servicio según el nivel educativo y el tamaño de población; los datos resaltan la diferencia entre los costos de atender la demanda educativa en un centro urbano y en una localidad pequeña. Como se aprecia, tanto en primaria como secundaria el costo educativo por niño en una localidad de menos de dos mil habitantes es de más del doble de lo que se pagaría en una ciudad.

### Cuadro 7.5

Costo anual por alumno, según el nivel educativo y el tamaño de población 2009

| Nivel educativo | Tamaño de población (habitantes) | Costo anual por alumno (pesos) | Índice de costos (más de 2 000 = 100) |
|-----------------|----------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|
| Primaria        | 500 - 999                        | 17 983                         | 212                                   |
|                 | 1 000 - 999                      | 17 843                         | 211                                   |
|                 | Más de 2 000                     | 8 472                          | 100                                   |
| Secundaria      | 500 - 999                        | 31 480                         | 269                                   |
|                 | 1 000 - 1 999                    | 21 930                         | 187                                   |
|                 | Más de 2 000                     | 11 718                         | 100                                   |

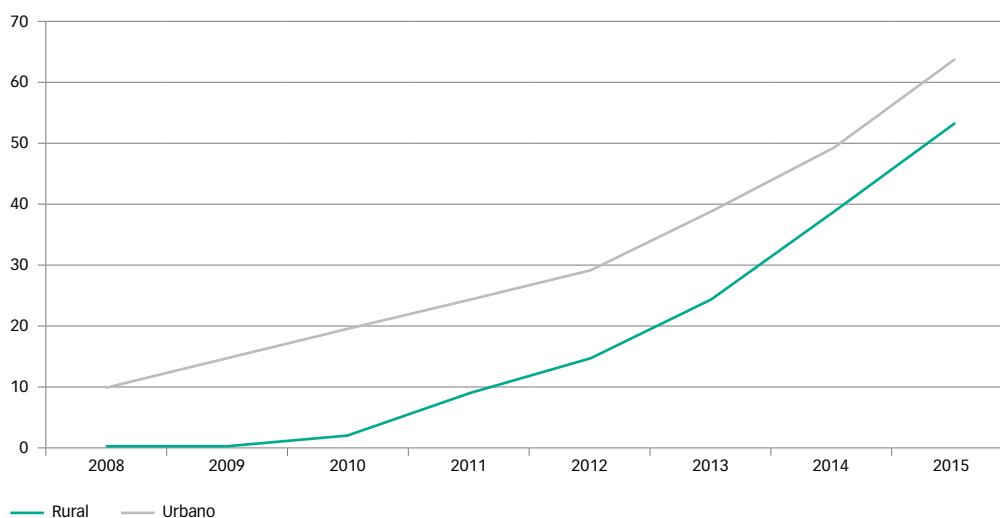
**Fuente:** Mancera C. Carlos (agosto 2012), "El carácter regresivo del FAEB", *Educación 2001*.

Es importante mencionar que los municipios pequeños tienen pocas o nulas fuentes de ingreso además de las aportaciones federales y estatales. Por otro lado, la mayoría no tiene la capacidad para financiar y gestionar servicios complejos de manera eficiente.

Si bien se reconoce que el constante aumento del gasto público federalizado en educación obligatoria ha tendido a favorecer en años recientes a las áreas rurales, aún es precario para cerrar las brechas existentes respecto del medio urbano dado el rezago acumulado. La información de la base de datos integrada sobre el gasto público federalizado a nivel municipal proveniente del Ramo 33, y específicamente del FAEB-Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), permite analizar la distribución del gasto público en educación obligatoria por ámbito geográfico hasta el nivel municipal. En el comportamiento de las transferencias entre los ámbitos rural y urbano se observa una baja corrección durante el periodo 2008-2015 en favor del ámbito rural, aunque la tendencia sigue favoreciendo al urbano.

### Gráfica 7.9

Tendencias del gasto educativo en los ámbitos rural y urbano



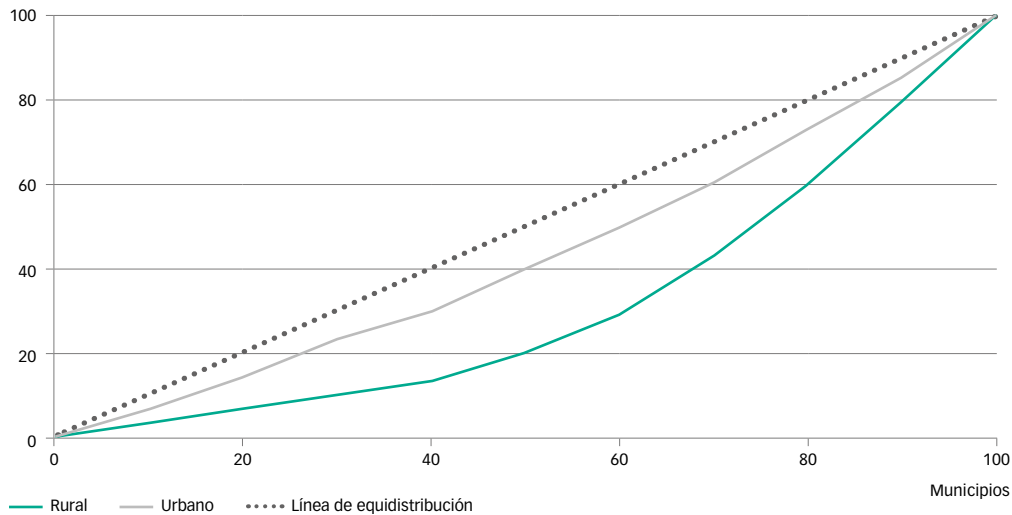
**Fuente:** Elaboración propia con datos del gasto federalizado a nivel municipal.

A nivel municipal, las transferencias de los recursos federales son prácticamente inerciales durante los años de estudio, registrándose pocos cambios en la estructura de las aportaciones hacia los municipios por ámbito geográfico.

La distribución del gasto federalizado en educación obligatoria entre los municipios rurales y urbanos agrupados por el tamaño de la matrícula escolar permite apreciar la desigualdad en su distribución. La gráfica 7.10 muestra una desigual distribución del gasto en detrimento de los municipios rurales. En el caso de aquellos con matrícula escolar baja, 40% recibe menos de 15% del total de los recursos. En cambio, en los municipios urbanos, también con matrícula escolar baja, 40% recibe más de 30% de los recursos.

**Gráfica 7.10**

Gasto federalizado en educación obligatoria (2014)



**Fuente:** Elaboración propia con datos del gasto federalizado a nivel municipal.

## Distribución del gasto público por tipo de escuelas (según ECEA)

Tal como se muestra en el capítulo 2 de este informe, de conformidad con los resultados de ECEA-Primaria,<sup>16</sup> las condiciones de las escuelas primarias presentan déficit de considerable importancia en los ámbitos evaluados. Los estratos o el tipo de escuela considerados en la composición de la muestra en ECEA fueron los siguientes: general no multigrado 46%, generales multigrado 25%, escuelas indígenas 9%, comunitarias 11% y privadas 9%.

Con sustento en la base de datos del gasto federalizado en EB a nivel municipal y la matrícula de escuelas consideradas en ECEA, se construyeron coeficientes de concentración del gasto, los cuales permiten identificar el grado de inequidad en la distribución de los recursos en educación por tipo de escuela. Estos coeficientes de concentración se calcularon considerando la matrícula correspondiente a las escuelas consideradas en ECEA-Primaria, clasificadas por ámbito geográfico: urbano y rural. Los resultados muestran que las escuelas generales no multigrado ubicadas en zonas urbanas tienen un índice de concentración del gasto más alto que las correspondientes rurales, lo que claramente indica transferencias en favor del primer tipo de escuelas. El índice decrece para las primarias generales multigrado, con lo que el beneficio está sesgado hacia las generales no multigrado. Las escuelas indígenas no multigrado, multigrado y comunitarias, ubicadas en el ámbito rural, muestran coeficientes de concentración menores (ver cuadro 7.6).

<sup>16</sup> ECEA-Primaria consiste en una evaluación a gran escala que diseña y desarrolla el INEE con el objetivo de conocer la medida en que las escuelas de educación obligatoria del país cuentan con condiciones básicas para su operación y funcionamiento, tales como infraestructura, mobiliario, materiales de apoyo educativo, convivencia y organización escolar.

**Cuadro 7.6**  
Índice de concentración del gasto para 2014

| Ámbito                  | Urbano | No urbano |
|-------------------------|--------|-----------|
| Generales no multigrado | 0.2476 | 0.0076    |
| Generales multigrado    | 0.1747 | 0.0089    |
| Indígenas no multigrado | 0.1410 | 0.0048    |
| Indígenas multigrado    | 0.1146 | 0.0064    |
| Comunitarias            | 0.1146 | 0.0064    |

**Fuente:** Elaboración propia con datos del gasto federalizado a nivel municipal.

La asignación de recursos a las escuelas toma en cuenta únicamente la matrícula escolar; por ello, las ubicadas en el ámbito rural reciben menos recursos en comparación con las urbanas, según datos de ECEA. Asimismo, esta distribución no considera las condiciones básicas que se revelan en dicha evaluación; todo esto podría corregirse si en lugar de tomar únicamente la matrícula se aplicara un índice de calidad educativa a efecto de asignar los recursos con mayor equidad.

A partir de la correlación entre la asignación de recursos y la matrícula de las escuelas consideradas en ECEA puede concluirse que aún existen factores que continúan beneficiando a las escuelas ubicadas en el ámbito urbano, donde la población obtiene ingresos más altos comparativamente. Las condiciones básicas a que se refiere ECEA-Primaria deberían ser consideradas como elementos para mejorar la asignación de gasto educativo, los cuales permitirán una mayor vinculación de la estructura del gasto con las necesidades reales del SEN.

### ¿Es equitativa la distribución de los recursos de FAEB-FONE entre entidades federativas?

El gasto educativo distribuido mediante el FAEB puede ser examinado en dos vertientes: la distribución de los recursos del FAEB-FONE entre entidades federativas, y la de los recursos en el interior de éstas.

La aportaciones federales (gasto federalizado), de conformidad con el artículo 25 de la LCF, son recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas y, en su caso, los municipios condicionando su gasto a la consecución y el cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la propia ley.

Los recursos federales transferidos a las entidades federativas y a los municipios son la fuente principal de ingresos de estos órdenes de gobierno: representan, en promedio, 90% de los ingresos totales de los gobiernos estatales y 65% de los municipales, aunque en los municipios rurales y marginados superan 90%. Su importancia estratégica radica en que hacen posible financiar los programas de desarrollo.



A partir de 1998, los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33 se incorporaron en el PEF y en el capítulo V de la LCF, en el cual se engloba el presupuesto destinado a la EB y la EMS en tres fondos: FAEB-FONE (a partir de 2013), FAM (Fondo de Aportaciones Múltiples) y FAETA (Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos).

El FAEB-FONE representa 57% del gasto federalizado canalizado a los servicios educativos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) da seguimiento a este gasto por medio del llamado Sistema de Formato Único, que es la aplicación informática mediante la cual las entidades federativas reportan el ejercicio, el destino y los resultados obtenidos con los recursos federales transferidos con base en la Metodología del Marco Lógico (MML) y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Si bien para la federación los recursos del FAEB se consideran devengados, ejercidos y pagados una vez que éstos son ministrados, lo anterior no significa que hayan sido ejercidos efectivamente por los gobiernos locales. La información reportada mediante el Formato Único tiene serias discrepancias respecto a los registros de los sistemas de contabilidad financiera de los estados y municipios (ASF, 2013), las cuales se relacionan con la falta de entrega de información y con la deficiente definición de los indicadores de desempeño, que son principalmente de gestión y no estratégicos. Todo ello obstaculiza un conocimiento real de los resultados del Fondo.

La génesis de las aportaciones federales a la educación inicia en mayo de 1992 con la suscripción entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), por medio del cual se transfirió a las entidades federativas la administración de los servicios educativos, principalmente el pago de las nóminas de los maestros transferidos y los administrativos, que representaban más de 95% del destino de los recursos. En el Acuerdo se establecía que el gobierno federal canalizaría los recursos suficientes para la operación de los servicios administrativos de la EB transferidos a los estados, así como para incrementar la cobertura educativa y elevar la calidad del servicio, especialmente aquellos con mayores rezagos en esta materia, a las que se transferirían mayores recursos.

En un inicio, se propuso llevar a cabo una negociación salarial tripartita, además de la administración educativa a nivel municipal. En los hechos, estas propuestas no se materializaron. Como resultado se produjo la llamada “doble negociación” a fin de homologar las condiciones salariales, la cual ha gravitado en las finanzas de los gobiernos locales en su calidad de patrones sustitutos con cargas financieras adicionales para éstos, e incluso para la federación. Por un lado, los salarios se han negociado a nivel federal con el SNTE, el cual tiene la titularidad del Contrato Colectivo de Trabajo, y con los gobiernos de las entidades federativas también se han llevado a cabo negociaciones relacionadas con prestaciones económicas.

Hasta 2014, estas demandas adicionales se revisaron con las diferentes secciones sindicales. La doble negociación salarial ha sido más compleja en aquellas entidades federativas que tienen más de una sección sindical.

### Cuadro 7.7

#### Terceros institucionales y no institucionales

|  |
|--|
| <b>Terceros institucionales</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pagos por cuotas y aportaciones de seguridad social al ISSSTE, FOVISSSTE, SAR.</li> <li>▪ Pago del ISR retenido a los trabajadores.</li> <li>▪ Pagos a la Dirección de Pensiones por el seguro institucional.</li> <li>▪ Otros como el seguro de retiro colectivo, el fondo de retiro voluntario y el fondo de vivienda de los trabajadores.</li> </ul> |
| <b>Terceros no institucionales</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proveedores de bienes y servicios, por concepto de arrendamientos, equipamiento escolar y mantenimiento de vehículos, entre otros.</li> <li>▪ Créditos a los trabajadores con descuento en nómina, por ejemplo: seguros de gastos médicos o de automóviles, libros, electrodomésticos, línea blanca, préstamos en efectivo, etcétera.</li> </ul>        |

**Fuente:** Gasto federalizado en materia educativa, evolución, análisis de su distribución y de sus efectos sobre la equidad, INEE (2015k).

Por otra parte, más de la mitad de las entidades federativas cuenta con un sistema estatal de educación básica sostenido con recursos propios. En 21 coexisten dos sistemas, el federal y el estatal, con predominio del primero; en 11 se cuenta sólo con el sistema federal.

En 1997, en el artículo 27 de la LCF se ratifica la obligación del gobierno federal de pagar y transferir a las entidades federativas los recursos presupuestarios necesarios para cumplir con los compromisos asumidos desde 1992. Esto incluye los incrementos salariales negociados por el gobierno federal, las nuevas plazas convenidas con la Secretaría de Educación Pública (SEP), los costos inherentes al pago de las nóminas —impuestos e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), pago de otros terceros institucionales y no institucionales (seguros contratados por los maestros con descuento en nómina)—, así como la programación y la presupuestación de los recursos necesarios. En el caso de los pagos de terceros no institucionales, éstos varían entre las entidades, pero incluyen las retenciones en nómina para complementar el pago de la misma ante la insuficiencia de los recursos transferidos.

Los criterios considerados para la distribución de recursos del FAEB entre entidades federativas antes de 2008, fueron los siguientes: a) el registro común de escuelas y de la plantilla de personal federalizado; b) los recursos presupuestarios transferidos durante el ejercicio inmediato anterior, considerando las ampliaciones presupuestarias y los aumentos salariales autorizados en el ejercicio anterior, y c) la actualización de los gastos de operación.

Cabe señalar que el mecanismo era inercial y se encontraba anclado a la situación registrada por las entidades federativas cuando se dio el proceso de federalización de la educación en 1993. Al respecto, se omitió evaluar el grado de inequidad prevaleciente desde su origen en las asignaciones de fondos a las entidades federativas, lo cual repercutió posteriormente en la aplicación de la fórmula de 2008.<sup>17</sup>

Un problema que aquejó al FAEB desde su origen fue la insuficiente definición en la LCF de los rubros y conceptos de gasto en que pueden aplicarse los recursos. Al respecto, su destino está determinado en las atribuciones establecidas en la LGE, pero éstas son muy generales pues no precisan los conceptos que pueden financiarse con el FAEB. Tampoco se define el alcance del concepto de *recursos* complementarios. Si bien el Acuerdo 482 de la SEP en 2009 aportó mayor precisión respecto al ejercicio de los recursos del FAEB, en los rubros autorizados aún persistió la falta de claridad que se tradujo en el uso de recursos en conceptos no financiables tales como la nómina y los impuestos estatales, y el pago al personal comisionado del sindicato y a otras dependencias ajenas a la EB, entre otros.

La reforma al artículo 27 de la LCF estableció una fórmula de distribución de los recursos del FAEB a partir de una propuesta presentada por la SHCP. Ésta fue aprobada por la Cámara de Diputados en el Dictamen de la Comisión de Hacienda de diciembre de 2007 con el fin de apoyar a las entidades federativas con ambos sistemas.

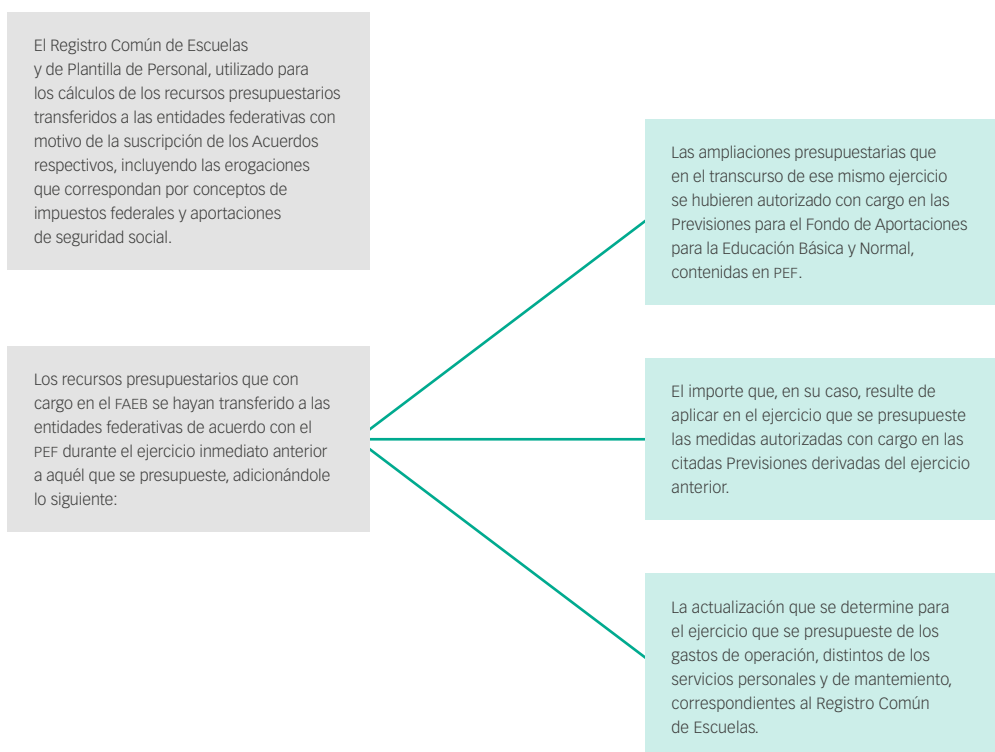
A partir de 2008, la aplicación de la fórmula ha producido una situación asimétrica entre las entidades con dos sistemas y con uno, resultando más favorecidas las primeras. La revisión realizada por la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados dictaminó compensar a las entidades que han aportado más recursos propios. Sin embargo, aquellas que “no aportaban”, y que no lo hacían porque no tenían sistema estatal, registraban mayores índices de pobreza y recibían menos participaciones.

---

<sup>17</sup> Los recursos del FAEB que se asignan a las entidades federativas se calculan cada año a partir de una fórmula de distribución, considerando la matrícula de cada entidad y la calidad educativa (medida mediante un índice de desempeño), y tomando en cuenta el esfuerzo de las entidades para incrementar el gasto educativo estatal mediante recursos propios.

### Diagrama 7.1

#### Elementos de asignación de los recursos del FAEB hasta 2007



**Fuente:** Ley de Coordinación Fiscal, artículo 27.

De acuerdo con la fórmula propuesta por el Ejecutivo federal, los recursos del FAEB:

se distribuirían 60 por ciento por la matrícula de cada entidad federativa, en un 30 por ciento entre las entidades que tengan una transferencia federal por alumno por debajo del promedio nacional y en un 10 por ciento entre todas las entidades de acuerdo a un índice de calidad educativa determinado por la Secretaría de Educación Pública (Cámara de Diputados, 2007).

Sin embargo, a partir de la revisión realizada, el Dictamen pretendió recompensar a las entidades que “han aportado más recursos propios”. Por ello, “para incluir esta nueva variable de distribución se ajustan los ponderadores de la fórmula para quedar de la manera siguiente: matrícula 50 por ciento, rezago de gasto federal por alumno 20 por ciento, índice de calidad 10 por ciento y 20 por ciento gasto educativo estatal”; dicho 20% se fondeó reduciendo 10% a la matrícula y 10% a rezago federal por alumno.

### Cuadro 7.8

#### Criterios de distribución FAEB-FONE

| Criterios de distribución FAEB-FONE   |  |  |   |
|---|--|--|---|
| 1998-2007   | 2008-2014  |  | 2015  |
| Distribución inercial   | Fórmula de la LCF  | Fórmula de la LCF modificada   | FONE  |
| Registro común de escuelas y plantillas de personal.  | Matrícula de educación básica, estatal y federalizada. 50%.                          | Matrícula de educación básica, estatal y federalizada. 60%.<br><br>Por ausencia del indicador de calidad | Matrícula potencial (se consideran los niños de 5 a 14 años en edad escolar). |
| Importe de provisiones del ejercicio inmediato anterior, considerando las ampliaciones presupuestarias, los incrementos salariales, la actualización de los servicios personales y de mantenimiento. En suma, el incremento de los gastos de operación. | Un componente compensatorio para las entidades con menores ingresos per cápita. 20%. | Un componente compensatorio para las entidades con menores ingresos per cápita. 20%.                     |   |
|   | Un indicador de calidad educativa. 10%.  |  |   |
|   | Gasto estatal en educación básica (favorece a los estados con dos sistemas). 20%.    | Gasto estatal en educación básica (favorece a los estados con dos sistemas). 20%.                        |   |

Fuente: Gasto federalizado en materia educativa, evolución, análisis de su distribución y de sus efectos sobre la equidad, INEE (2015f).

## La inequidad de la fórmula

En efecto, la ponderación de la matrícula incluye a toda la población en edad escolar de los dos sistemas, tanto federal como estatal, no sólo a la pagada por el FAEB, lo que es inequitativo, pues beneficia más a las entidades con sistema estatal y afecta a las que no lo tienen y son las de menor desarrollo relativo.

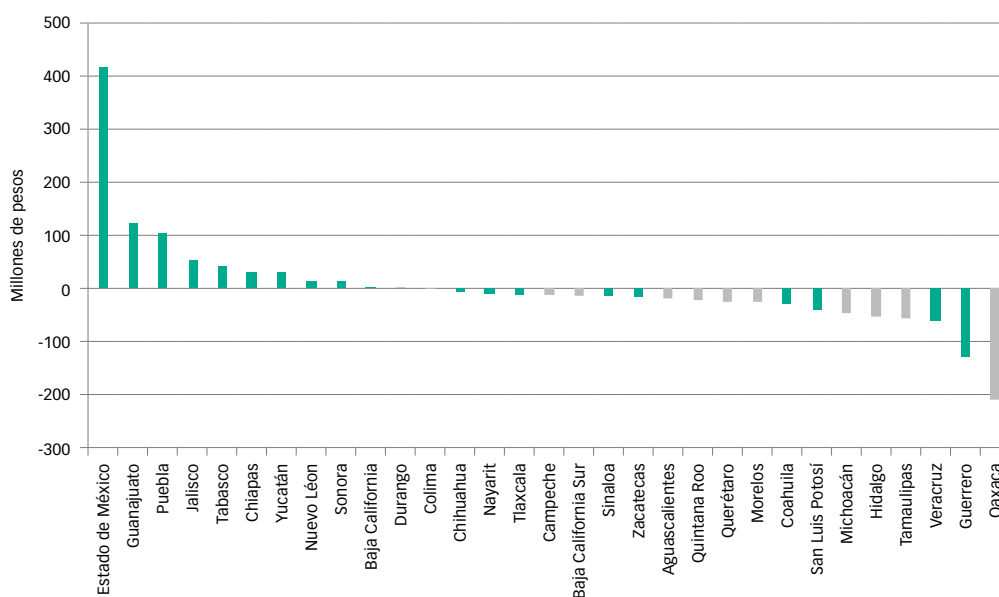
Al no definirse el concepto de *calidad educativa*, el 10% asignado a este criterio se sumó al rubro de matrícula. Esto significó en los hechos que 60% de la distribución del gasto se asignara a este rubro. Paralelamente, el componente estatal de la fórmula (20%) se asignó exclusivamente a las entidades federativas con ambos sistemas educativos. Además de lo anterior, debe señalarse que la fórmula para el FAEB, al considerar como homogéneo al país, omitía la diversidad en los niveles de desarrollo, la situación fiscal y el contexto socioeconómico y geográfico en cada entidad federativa, afectando desde 2008 a las entidades de menor nivel de desarrollo. Un elemento específico no considerado fue la no inclusión de los costos diferenciales para impartir la educación. Los recursos del FAEB se distribuyeron entre los 31 estados a partir de una fórmula, la primera que partía de lo recibido en el año inmediato anterior aplicando a los incrementos presupuestarios. El componente de matrícula no consideraba la diferencia de ingresos propios de los estados, ni la de costos para prestar el servicio en un medio urbano y otro rural, lo que implica gastos adicionales.

Por otra parte, una aplicación no correcta del artículo 27 de la LCF, al no regularizar los incrementos salariales y la inflación no presupuestando, como dice la Ley, de acuerdo con el presupuesto ejercido al mes de diciembre, sino utilizando los del presupuesto inicial, generó una serie de déficits en las entidades federativas. Con la aplicación de la fórmula recibieron montos menores respecto al mecanismo de distribución anterior. Esto puede constatare verificando las asignaciones del FAEB en el PEF y el monto modificado en la Cuenta Pública.

La inequidad en la fórmula de 2007 puede observarse en las publicaciones del *Diario Oficial de la Federación* de dos fechas: la del 7 y 17 de enero de 2008. En el primer caso, se trata de la fórmula inercial que publica la SHCP para dar a conocer las estimaciones y la calendarización de las aportaciones; y en el segundo, de la asignación de los recursos de conformidad con la fórmula establecida en la LCF. Los estados con un solo sistema fueron desde su inicio los menos favorecidos.

### Gráfica 7.11

Distribución inercial y de la Nueva Fórmula FAEB 2008

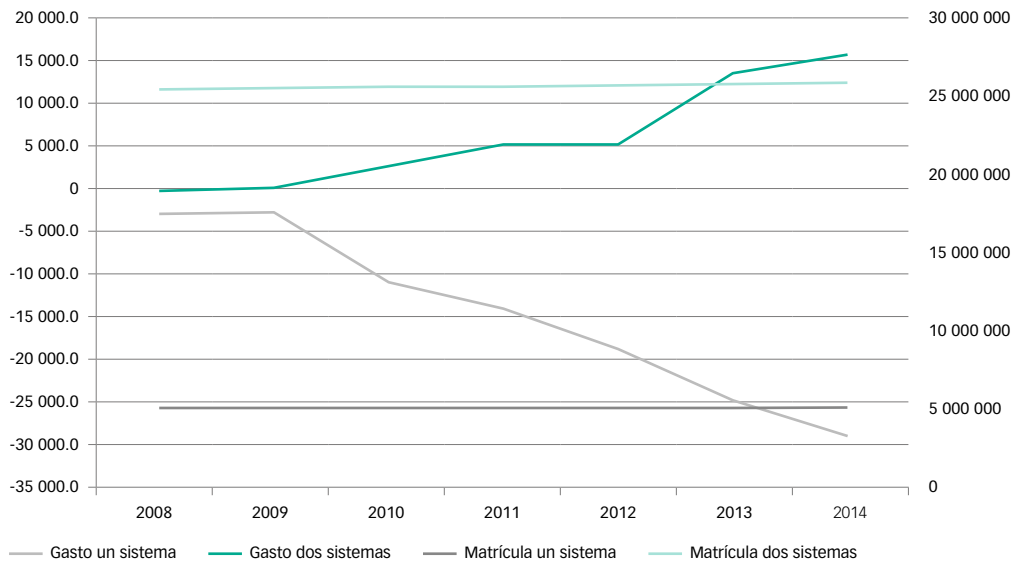


Fuente: SHCP, DOF, (1) 7 de enero del 2008, (2) 17 de enero de 2008.

La nueva fórmula permite, por un lado, resarcir el esfuerzo financiero realizado por las entidades federativas al tomar en cuenta en el cálculo el incremento del gasto educativo estatal mediante recursos propios; por otro lado, se considera la matrícula de cada entidad, así como un índice de desempeño con la finalidad de mejorar la calidad educativa.

**Gráfica 7.12**

Crecimiento (decrecimiento) de las diferencias de distribución y matrícula por sistemas educativos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2014 y Formato 911 periodo 2007-2013.

La gráfica 7.12 presenta el gasto acumulable de conformidad con la fórmula del FAEB. En el caso de entidades con los dos sistemas la acumulación ha sido positiva, lo que contrasta con las de un solo sistema. La matrícula no presenta cambios relevantes en ambos sistemas respecto a las diferencias en la distribución de los recursos del FAEB para el periodo 2008-2014, efecto que no repercute en la asignación de recursos.

En los ejercicios fiscales de 2008 a 2013, tanto los recursos aprobados como en los ejercidos del FAEB, la cifra presupuestada es inferior al monto de la aportación del ejercicio anterior, actualizada por la inflación. Adicionalmente, las tasas de inflación empleadas no son similares a las experimentadas por los índices nacionales de precios al consumidor en los ejercicios anteriores al que se calcula, tal como se aprecia en el cuadro 7.9.

**Cuadro 7.9**

Déficit del FAEB en las entidades federativas

|      | Real            |                         |                  | Según fórmula             |                               | Diferencia                |                 |
|------|-----------------|-------------------------|------------------|---------------------------|-------------------------------|---------------------------|-----------------|
|      | Aprobado (a)    | Incremento salarial (b) | Ejercido (c=a+b) | Ejercido año anterior (d) | Actualizado por inflación (e) | Ejercido estimado (g=e+b) | Déficit (h=g-c) |
| 2008 | 204 026 993 500 | 21 848 612 500          | 225 875 606 000  | 209 813 533 000           | 217 702 521 841               | 239 551 134 341           | 13 675 528 341  |
| 2009 | 220 332 600 000 | 14 928 854 000          | 235 261 454 000  | 225 875 606 000           | 234 368 528 786               | 249 297 382 786           | 14 035 928 786  |
| 2010 | 234 357 706 491 | 14 727 245 304          | 249 084 951 795  | 235 261 454 000           | 244 107 284 670               | 258 834 529 974           | 9 749 578 179   |
| 2011 | 248 571 800 000 | 14 147 415 100          | 262 719 215 100  | 249 084 951 795           | 258 450 545 982               | 272 597 961 082           | 9 878 745 982   |
| 2012 | 263 625 161 573 | 13 644 716 905          | 277 269 878 478  | 262 719 215 100           | 272 597 457 588               | 286 242 174 493           | 8 972 296 015   |
| 2013 | 278 503 059 277 | 12 354 288 500          | 290 857 347 777  | 277 269 878 478           | 287 695 225 909               | 300 049 514 409           | 9 192 166 632   |

Fuente: Gasto federalizado en materia educativa, evolución, análisis de su distribución y de sus efectos sobre la equidad, INEE (2015).

Revisando el procedimiento de cálculo y tomando como dato las tasas de inflación para los ejercicios 2008 a 2013, los montos presupuestados no superan a los montos ejercidos del año anterior actualizados por inflación, por lo que en ningún ejercicio se aplicó correctamente la fórmula especificada en el artículo 27 de la LCF, ya que en todo el periodo el FAEB debió distribuirse en relación con los montos ejercidos en el año anterior.

Para evaluar el impacto de estos problemas en la distribución del FAEB, se calcularon los recursos adicionales pagados en el ejercicio anterior a que hace referencia el artículo 27, fracción II, de la LCF, como la diferencia entre los montos ejercidos a las entidades federativas menos los presupuestados. Dado que estos montos tienen características propias de sus plantillas y de la negociación de cada entidad con la federación, se consideró de manera particular su evaluación. Adicionalmente, no se establece en la LCF una fórmula o un procedimiento para la distribución a las entidades federativas de esos recursos adicionales en el transcurso del ejercicio; por eso se procedió a distribuir exclusivamente los montos presupuestados en proporción directa al monto resultante de lo ejercido en el año anterior.

Las negociaciones salariales entre los gobiernos de las entidades federativas y las organizaciones sindicales han implicado el otorgamiento de prestaciones no apoyadas presupuestalmente por el gobierno federal, lo que, en algunos casos, ha causado que se pague a los docentes utilizando recursos del FAEB, y en otros, presiones para las finanzas de las entidades federativas resueltas por la vía del endeudamiento público (ASF, 2013). Como puede apreciarse en el cuadro 7.9, en los ejercicios 2009 a 2013 el monto ejercido del año anterior (columna c) es el monto presupuestado del ejercicio en el año previo (columna a) más los incrementos salariales (columna b) realmente pagados a las entidades federativas en dicho ejercicio.

De acuerdo con las dos versiones de las fórmulas publicadas, 18 entidades federativas recibieron menores recursos de los que hubieran recibido si se hubiesen aplicado correctamente las disposiciones del artículo 27 de la LCF. Los estados con déficits crecientes durante la vigencia del FAEB sólo recibieron recursos adicionales por medio de negociaciones por única vez o anticipos de calendario hasta 2014. Así, se generaron déficits mayores en las finanzas públicas de las entidades federativas, lo que significó una redistribución regresiva de recursos y multiplicó la regresividad de origen de la fórmula. Como resultado, en 2008 se creó un Fondo Complementario para las entidades con déficit.

## El Fondo Complementario del FAEB

Cuando los diputados vieron el impacto negativo del cambio de fórmulas en enero de 2008, crearon un Fondo Complementario del FAEB para las entidades que perdían con la primera



fórmula y su incorrecta instrumentación. Este fondo fue de 817 millones de pesos, de los cuales se destinaron a Oaxaca y Guerrero 340, y a Veracruz, 62; en 2009, de los 342 millones que constituyeron el fondo, la proporción más alta se destinó a Veracruz, con 50 millones, y a Oaxaca y Michoacán con 40. Entre 2010 y 2014 el fondo constó de mil millones por año; en ese periodo ningún estado recibió más de 140 millones anuales de compensación, lo que provocó inquietudes manifestadas en reuniones de la Comisión Fiscal de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Este Fondo fue también auditado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como el FAEB. Los estados perjudicados manifestaron sus preocupaciones en diversos foros, como la propia Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en reuniones de la Comisión Fiscal de la CONAGO con presencia de gobernadores y secretarios de Finanzas de las entidades y en el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), foro de las autoridades educativas. Propusieron incrementar el Fondo de Compensación por lo menos a 4 mil millones de pesos, a partir de trabajos en el Comité de Vigilancia de gasto público de la coordinación fiscal, iniciativa que no prosperó.

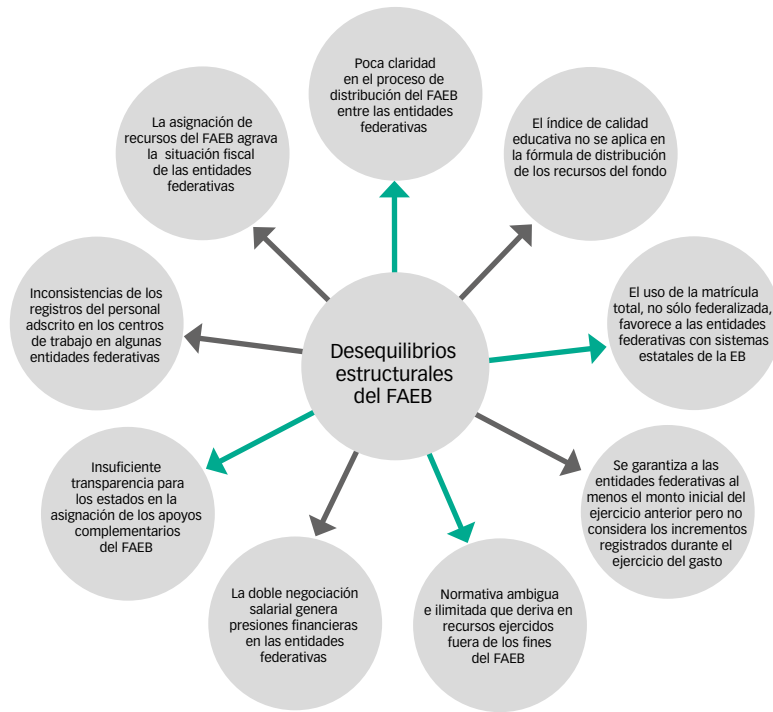
En 2012, diez entidades resultaron beneficiadas con el fondo, entre ellas, el Estado de México con 6 253.6 millones de pesos, Guanajuato con 1 160 millones, y Jalisco y Puebla con mil millones cada uno. Los grandes perdedores compensados parcialmente fueron Guerrero y Veracruz, con más de mil millones, y Oaxaca y Michoacán con más de 900. A pesar de las transferencias de recursos presupuestales así como del compromiso de financiar la operación de los servicios educativos, el proceso se tradujo en una mayor carga financiera para los gobiernos estatales (diagrama 7.2).

## Perspectiva sobre el FONE

Ante este panorama de inequidad en la asignación de los recursos presupuestales entre las entidades federativas, la actual administración federal impulsó en el contexto de la Reforma Educativa la creación del FONE, en sustitución del FAEB, con el fin de ordenar el gasto educativo, reducir la inequidad presupuestal y regularizar las plantillas, cuyo control carecía de claridad, como lo demuestran las observaciones en las auditorías realizadas por la ASF. El 6 de diciembre de 2013 fueron aprobadas las reformas a la LCF, particularmente a su artículo 27. Después de un proceso de transición, en que se conciliaron las plantillas de las entidades federativas, a partir de 2015 el gobierno federal concentró el pago de las nóminas conciliadas y se eliminó la doble negociación salarial, abriéndose la posibilidad de eliminar el pago a comisionados del Sindicato o en funciones ajenas a la docencia.

**Diagrama 7.2**

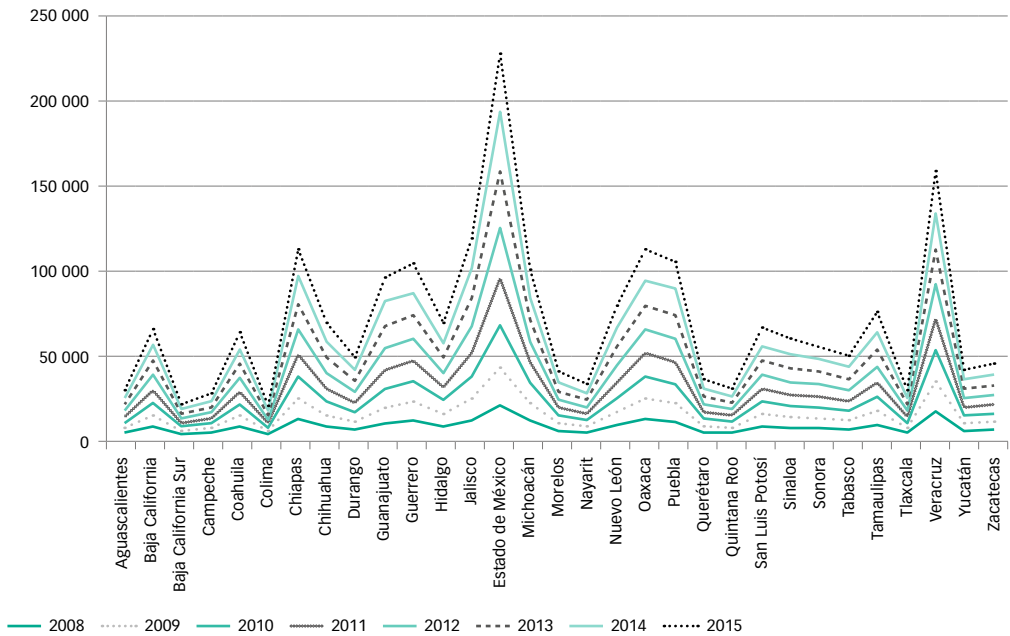
Principales desequilibrios estructurales del FAEB



Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Diagnóstico sobre la opacidad en el Gasto Federalizado, 2013.

**Gráfica 7.13**

Tendencia de distribución (FAEB-FONE)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2014, PEF 2015.

## ■ Conclusiones

1. Como resultado del análisis realizado sobre el gasto educativo en EB y EMS se destaca que debido a los cambios demográficos resulta indispensable definir una estrategia para hacerle frente a la demanda creciente de servicios educativos en el nivel medio superior. En este sentido, es necesario:
  - a. Determinar las características mínimas con las que debe contar un plantel de media superior y las de los planteles de primaria y secundaria.
  - b. Identificar la capacidad o la infraestructura educativa instalada que no será requerida en aquellos niveles educativos en los que la demanda irá disminuyendo.
  - c. Identificar la demanda creciente y la oferta disponible.
  - d. Definir un plan de transición para los maestros y el personal directivo de los niveles de primaria y secundaria.
2. Los aumentos en el presupuesto del gasto programable de EB y EMS no responden en algunos casos a aumentos en la consecución de las metas establecidas ni a los de las poblaciones atendidas. Por el contrario, el comportamiento de más de 80% del gasto es inercial; es decir, se mantiene o reproduce la tendencia de asignaciones presupuestarias de años anteriores actualizadas por la variación en la inflación. Para revertir dicha inercialidad debe efectivamente tomarse en cuenta a las poblaciones potencial y objetivo, así como los avances en los propósitos y metas de algunos programas con los que deberá guiarse la programación del gasto.
3. La relación gasto-metas tiene valoraciones de desempeño entre bajo y medio bajo de conformidad con el indicador de desempeño incluido en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) de la SHCP. Esto significa que un aumento en el gasto no se refleja en las metas programadas relacionadas en él.
4. El análisis indica que se está optando por usar la mayor parte de los recursos para financiar gastos de personal, otros gastos corrientes y solamente una pequeña parte en inversión.
5. Los recursos que los Pp asignan se concentran en el medio urbano, con lo cual pueden estar ahondando la inequidad y evitando la inclusión en lugar de combatirlas. Por otra parte, los fondos federalizados (FAEB) que concurren a nivel estatal y municipal con el gasto regionalizado de los Pp de EB y EMS no han contribuido a cerrar las brechas educativas entre el medio urbano y el rural. Además, estos fondos se asignan con criterios de proporcionalidad con base en la matrícula, sin tomar en cuenta el IDH ni el IDE.
6. La fórmula de distribución del FONE carece de un índice de calidad educativa y supone que el gasto por alumno de EB es el mismo en todo el país. Sin embargo, no puede asumirse que el costo de educar sea el mismo en los diferentes tipos de escuelas sin tomar en cuenta la heterogeneidad estructural del sistema educativo. Distribuir los recursos de acuerdo con la matrícula impide garantizar calidad y acceso a la educación por parte de la población de zonas marginadas, ya que no se cubren los costos reales para cada entidad federativa.

Adicionalmente, la fórmula referida asigna inercialmente el gasto destinado a las entidades federativas y municipios.

7. Revisar el marco legal del gasto federalizado para ubicar correctamente los fondos de aportaciones y del FONE en particular, mediante una Ley de Coordinación Hacendaria que permita considerar tanto el ingreso como el gasto federalizado, ya que la estrecha relación que existe entre los recursos de FAEB-FONE y la nómina educativa hace evidente la necesidad de mantener un componente inercial en el monto de aportaciones que reciben las entidades federativas.
8. Modificar la fórmula de distribución de los gastos de operación con una diferente a la del FONE que considere las diferencias de costo en la operación de los sistemas estatales.
9. Crear dos fondos de compensación: uno para saldar los déficits heredados por el FAEB y la incorrecta aplicación de la fórmula y un Fondo Complementario para los Gastos de Operación, que considere la equidad entre los estados y para compensar a los afectados por la mecánica de distribución del subfondo de operación del FONE.
10. En el contexto del FONE, reafirmar la figura del patrón y las responsabilidades de ambos órdenes de gobierno.
11. Regularizar la situación laboral de los trabajadores administrativos o con funciones de dirección que reciben su pago mediante plazas y prestaciones de docentes, y que figuren como comisionados en tareas distintas a la docencia.
12. Considerar en el análisis las funciones de capacidad y esfuerzo fiscal como elementos decisivos para aumentar el gasto educativo en entidades con un solo sistema educativo (federal).
13. Aun cuando el GNE ha crecido paulatinamente en el periodo 2008-2012, no se ha podido cumplir con el porcentaje señalado en el artículo 25 de la LGE, el cual estipula que el monto anual destinado al gasto en educación pública y en los servicios educativos no podrá ser menor de 8% del PIB.
14. Se sugiere redefinir criterios para la asignación y la distribución del gasto en educación tomando en cuenta la información de desempeño. La asignación del presupuesto se debe realizar con base en fórmulas y criterios claros y bien definidos que consideren, entre otras cosas, los objetivos del programa y las poblaciones potencial y objetivo. Otro elemento a tomar en cuenta es que los criterios deben priorizar el gasto en beneficio de los más vulnerables. Es pertinente desarrollar instrumentos que integren los resultados disponibles de los Pp y que sintetizen los resultados de las evaluaciones así como el avance en los objetivos y las metas de los indicadores de la MIR y demás información relevante para el proceso anual de programación y presupuestación del gasto en EB y EMS. Para una mejor comprensión de los resultados, los instrumentos deberán homologar en la medida de lo posible la información disponible.
15. Explorar el reajuste del gasto por nivel educativo tomando como base las proyecciones de población. El cambio en la oferta educativa liberará recursos en los niveles de primaria y secundaria, mientras que en media superior se requerirá de mayores recursos. En este contexto, se deberá definir la forma en la que se va a financiar el incremento en la oferta de EMS y el uso de los recursos "liberados". Se sugieren tres escenarios:

- a. los recursos “liberados” de primaria se aprovechan para financiar inversiones en la expansión de la EMS, independientemente del estado al que se asignaban previamente;
- b. los “ahorros” generados en una entidad federativa solamente pueden invertirse en dicha entidad; y
- c. los “ahorros” generados dentro de un municipio o grupo de municipios sólo pueden utilizarse para expandir la oferta de EMS en el mismo territorio.

La equidad y la inclusión educativa en México son aún asuntos por resolver. Por ello es fundamental realizar este tipo de análisis con una perspectiva del derecho a la educación que plantee ajustar, redistribuir y reasignar el gasto educativo para contribuir a una educación de calidad que tome en cuenta la heterogeneidad prevaleciente en el SEN, resultado de las disparidades de la población rural y urbana; la presencia de grupos indígenas; la disparidad en el costo de vida y de salarios de maestros, y la población de niños y jóvenes de edades de entre 3 y 23 años de edad que no asisten a la escuela. Bajo este contexto, y con base en los resultados del análisis de este capítulo, se propone actuar de una manera más informada sobre el estado actual del SEN en lo referente a la distribución de los recursos públicos. Con ello, se busca contribuir a que las autoridades educativas tomen decisiones tendientes a mejorar la forma en la que se ejerce el gasto educativo en el país, ya que sólo así se logrará la equidad educativa.

---