

Gasto Público Federal

Educación Básica y Media Superior

México, D.F. Junio de 2015



**Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación**

México

Índice

1. Calidad Educativa.
2. Obligaciones constitucionales.
3. El INEE y el Gasto Público Educativo.
4. Construcción de un Marco Analítico del Gasto Educativo.
5. Gasto Federal y Gasto Federalizado. Diagnóstico de Equidad.
6. Inercialidad del Gasto Público Educativo.
7. El Gasto Educativo considerando la proyecciones de oferta y demanda de servicios educativos de EB y EMS.
8. Directrices.
9. Herramienta de visualización.

1. Calidad Educativa

Alcanzar una educación con calidad tal y como lo dispone la Reforma Educativa, requiere de la posibilidad de que el financiamiento del Gasto Público de la Educación Básica y Media Superior sea eficiente en su asignación, eficaz en su uso, transparente en su gestión, honrado en su ejercicio y equitativo e incluyente en su distribución.

Ello de conformidad con las obligaciones constitucionales relativas al Gasto Público que establece el artículo 134 de la CPEUM.

2. Obligaciones constitucionales relativas el gasto público.

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

3. El INEE y el Gasto Público Educativo

El INEE tiene la atribución de evaluar el gasto asignado a la evaluación obligatoria como componente del Sistema Educativo Nacional, tal y como está determinado en la legislación secundaria que regula la evaluación del Sistema Educativo en los artículo 8 y 25 de la Ley del INEE.

Atribuciones del INEE en materia de gasto educativo.

Artículo 8. La evaluación del Sistema Educativo Nacional que lleve a cabo el Instituto, así como las evaluaciones que en el ámbito de su competencia lleven a cabo las Autoridades Educativas, serán sistemáticas, integrales, obligatorias y periódicas. **Estas evaluaciones deberán considerar** los contextos demográfico, social y económico de los agentes del Sistema Educativo Nacional, **los recursos o insumos** humanos, materiales y **financieros destinados a éste** y demás condiciones que intervengan en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Artículo 25. El Instituto tendrá por objeto coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en lo que se refiere a la educación básica y a la educación media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios.

Asimismo, el Instituto diseñará y realizará mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional respecto a los atributos de educandos, docentes y Autoridades Escolares, así como, de las características de instituciones, políticas y programas educativos.

4. Construcción de un Marco Analítico del Gasto Educativo.

Con el fin de contribuir al logro de una educación de calidad a través de la evaluación, la generación de información y la consecuente emisión de directrices, la Junta de Gobierno del INEE encomendó a la UIFCE la construcción de un amplio marco que permita la caracterización y el análisis del gasto educativo, que comprendiera:

- Una metodología para el análisis del gasto público en la EB y EMS, sustentada en la estructura programática del gasto educativo programable.

Marco Analítico del Gasto Educativo.

- Planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto público educativo.
- La construcción de bases de datos del gasto federal, del gasto federalizado, del gasto estatal y el gasto privado en educación, así como la construcción de una herramienta de visualización de la información que permita el análisis contextualizado y el seguimiento del gasto a nivel nacional, estatal y municipal.
- Incorporación al Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones (SIRE) con elementos de inclusión y de equidad.

5. Gasto Federal y Gasto Federalizado.

Para tener una comprensión plena del Gasto Público Educativo es necesario desarrollar la Estructura Programática del Gasto para EB y EMS, considerar las clasificaciones administrativa, económica y funcional y, como unidad básica de medida, al Programa presupuestario (Pp).

También se debe tomar en cuenta la finalidad, función, sub-función y actividad institucional, a fin de poder identificar el gasto educativo a nivel federal y federalizado para la educación básica y media superior, por gasto corriente y gasto de inversión.

Como fuente de información se considera a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, así como las Cuentas Públicas de las entidades federativas. Ello con el fin de evitar sub o sobre estimaciones del gasto.

Conformación del gasto

- El Gasto Público Federal programable en EB y EMS se distribuye en seis Ramos: 07, 08, 11, 25, 33 y 42. (Serie de tiempo mensual 2008 – 2014).

	Programas	% de Programas	Aprobado 2014	%de Gasto
Gasto Neto Total *	883	4.98	4,467,225.8	10.5
Gasto Neto Programable	859	5.12	3,493,672.0	13.42
Total	44	100.00	468,919.6	100.0
Ramos Autónomos	04	9.09	362.1	00.1
42 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	04	9.09	362.1	00.1
Ramos Administrativos	40	90.91	468,557.5	99.9
07 Defensa Nacional	02	4.55	959.1	00.2
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	03	6.82	793.6	00.2
11 Educación Pública	29	65.91	131,898.5	28.1
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	02	4.55	31,805.3	06.8
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	04	9.09	303,101.0	64.6

Millones de pesos 2014. Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014.

Diagnóstico de Equidad

El análisis de los Pp implica conocer su dispersión geográfica, así como la forma en que contribuyen a la inclusión y a la equidad. Ello sin menoscabo del análisis del Ramo 33.

Se seleccionaron 3 Pp que mencionan el término equidad a nivel de sus objetivos en Reglas de Operación y son relevantes por el nivel de gasto: S221 (Escuelas de Tiempo Completo), S029 (Escuelas de Calidad) y U082 (Escuelas de Excelencia para abatir el rezago). Adicionalmente se revisó en forma genérica el programa S244, el cual es de nueva creación y por su denominación: Programa para la Inclusión y Equidad Educativa, requería una revisión.

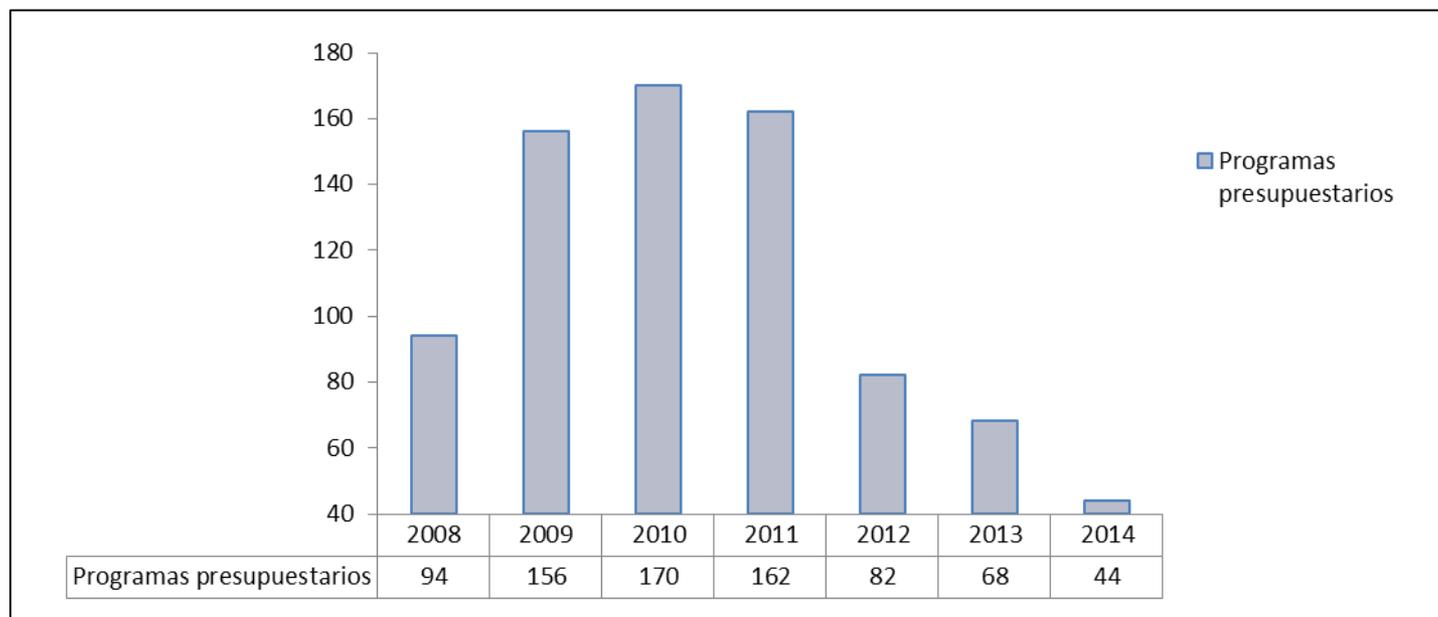
Estos 4 Pp declaran en su objetivo general la búsqueda de la equidad.

Conclusiones preliminares del Diagnóstico de Equidad.

- Los recursos que estos Pp asignan se concentran en el medio urbano, con lo cual pueden estar ahondando la inequidad y evitando la inclusión, en lugar de combatirlas.
- Es necesario revisar las ROP de estos Pp, a fin de que cuenten con un diseño que efectivamente reduzca la inequidad.
- Deben eliminarse ambigüedades en sus ROP que eviten el término «preferente» en éstas, a fin de asegurar que los recursos fluyan a las áreas geográficas de mayor marginación.
- Se deben definir, focalizar y cuantificar a las poblaciones objetivo con niveles altos y muy altos de marginación.
- Desarrollar métodos de gestión administrativa que hagan posible el cumplimiento del objetivo de los Pp que declaran la equidad.

Programas presupuestarios

- Número de Programas presupuestarios (Pp) de EB y EMS. 2008 - 2014.



Elaboración propia con datos de Cuenta Pública

Los Pp de EB y EMS han sido compactados, sin tomar en cuenta las poblaciones objetivo, las metas y los recursos originales asignados, lo cual ha tenido como consecuencia la pérdida de focalización.

Programas presupuestarios Fusionados - compactados 2014.

2014			2013			Desempeño
IPP	PP	Denominación	IPP	PP	Denominación	MSD
S	243	Programa de Becas	U	18	Programa de becas	MEDIO ALTO
			U	47	Becas para Posgrado Fulbright - Robles	BAJO
			U	78	Programa Piloto Becas-Salario	BAJO
			S	28	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	MEDIO
			S	108	Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	MEDIO
			S	156	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas	MEDIO
S	244	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	S	111	Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	MEDIO BAJO
			S	119	Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la diversidad social, lingüística y cultural	MEDIO
			S	152	Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	MEDIO
			S	33	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	BAJO
			U	15	Atención educativa a grupos en situación vulnerable	MEDIO BAJO
			U	22	Educación para personas con discapacidad	MEDIO
			U	42	Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena	BAJO

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cuenta Pública y del Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD) de la SHCP.

En 2013, se fusionaron 13 Pp en 2 para 2014. El INEE realizó el ejercicio de análisis de fusiones de 2008 a 2014, para todos los programas de EB y EMS.

Gasto Federalizado

Son los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, Artículo 25).

A partir de 1998, los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33 se incorporaron en el PEF y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en el cual se engloba la EB y EMS:

- FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, ahora FONE).
- FAM (Fondo de Aportaciones Múltiples).
- FAETA (Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos).

Gasto Federalizado. Consideraciones

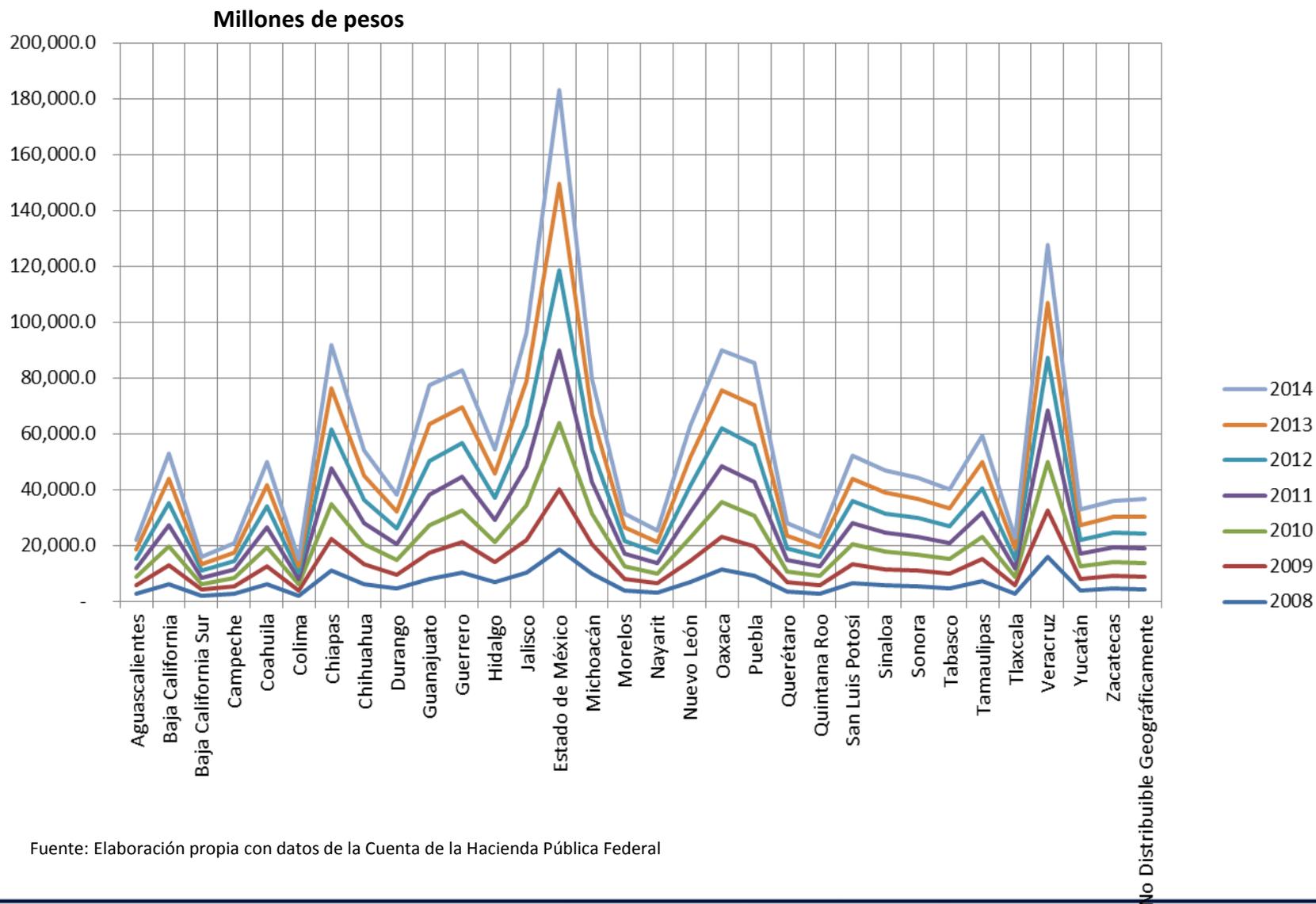
- Estos fondos concurren a nivel estatal y municipal con el gasto regionalizado de los Pp de EB y EMS, sin que dichos recursos hayan contribuido a cerrar las brechas educativas. Se dispone de la base de datos del gasto federalizado para dichos fondos (2008 – 2014) y se cuenta con un ejercicio preliminar de distribución al interior de cada entidad federativa hasta nivel de municipio (2013 y 2014).*
- 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. No puede asumirse que el costo de educar sea el mismo en los diferentes tipos de escuelas.

* Fuente: Elaboración propia con datos de: CHPF (SHCP), Cuentas Públicas Estatales y Cuestionario de Financiamiento Educativo (SEP).

Gasto Federalizado. Consideraciones

- En ausencia de un **Índice de Calidad Educativa**, por entidad federativa, municipio o localidad, el cálculo se resuelve con la matrícula potencial, circunstancia desfavorable cuando no se toma en cuenta la heterogeneidad estructural del sistema educativo.
- Distribuir los recursos de acuerdo a la matrícula impide garantizar calidad y acceso a la educación de la población de zonas marginadas, ya que no se cubren los costos reales. Adicionalmente, la fórmula referida asigna inercialmente el gasto destinado a las entidades federativas y municipios.
- El desarrollo de un **Índice de Calidad Educativa** puede contribuir, mediante una revisión a la fórmula del FONE y la correspondiente modificación a la Ley de Coordinación Fiscal, a una asignación más equitativa e incluyente del gasto federalizado.

Tendencia de distribución (FAEB)



6. Inercialidad del gasto educativo

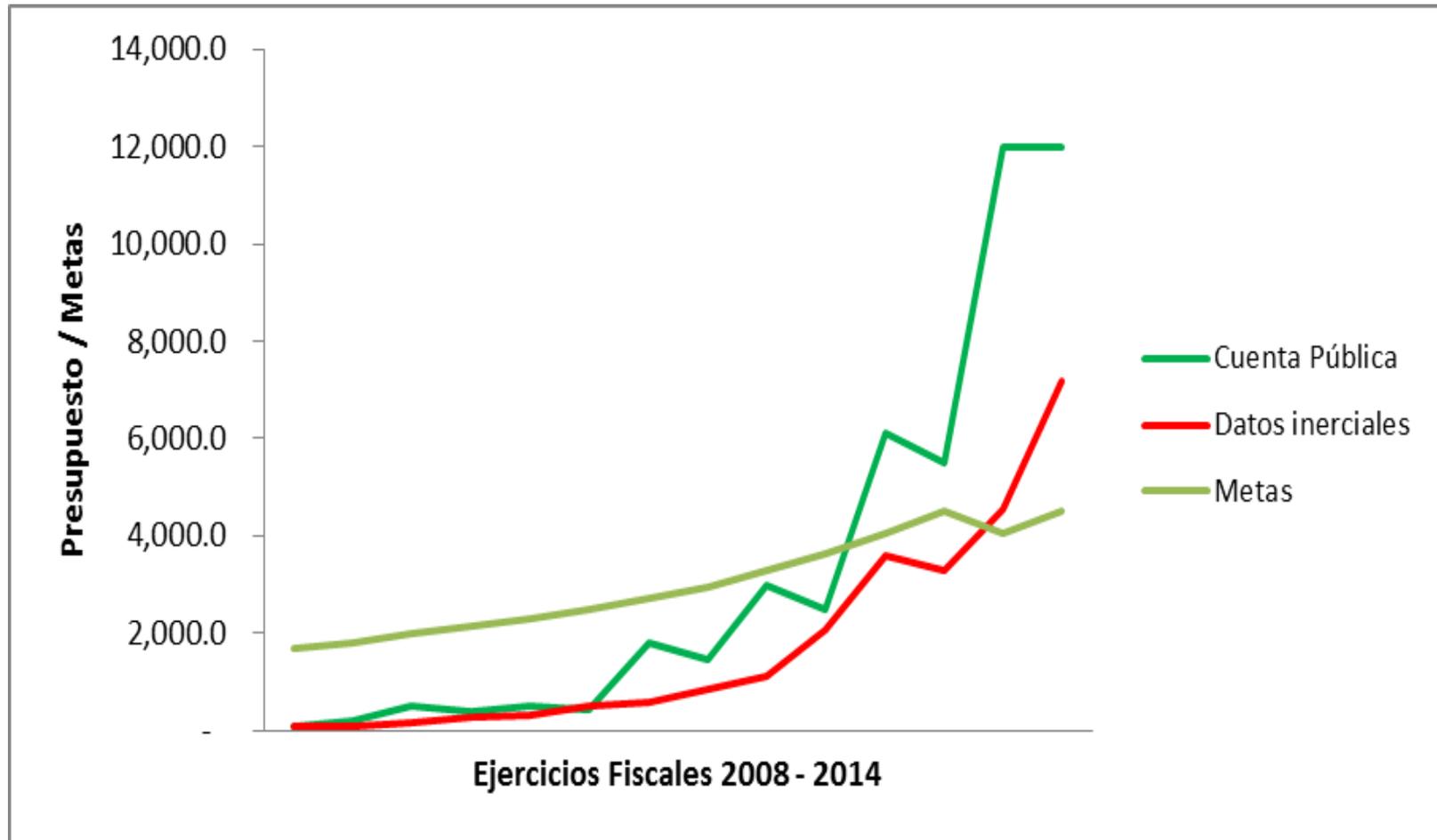
En el Informe Anual del INEE que se presentó en abril de 2014 al Congreso de la Unión se mencionó el tema de la inercialidad del gasto educativo.

Al respecto, se llevó a cabo una investigación con la finalidad de determinar no sólo si la asignación presupuestaria de los Pp en EB y EMS es inercial, sino también si las metas establecidas tienen un comportamiento inercial.

El grado de inercialidad se determinó mediante la aplicación de un algoritmo de la variante Holt – Winters a las bases de datos construidas, y se efectuó un análisis del gasto, de los objetivos y metas y de las poblaciones potencial, objetivo y atendida de los diversos Pp que atienden la EB y EMS.

Inercialidad del gasto educativo

S221. Programa Escuelas de Tiempo Completo.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Inercialidad del gasto educativo

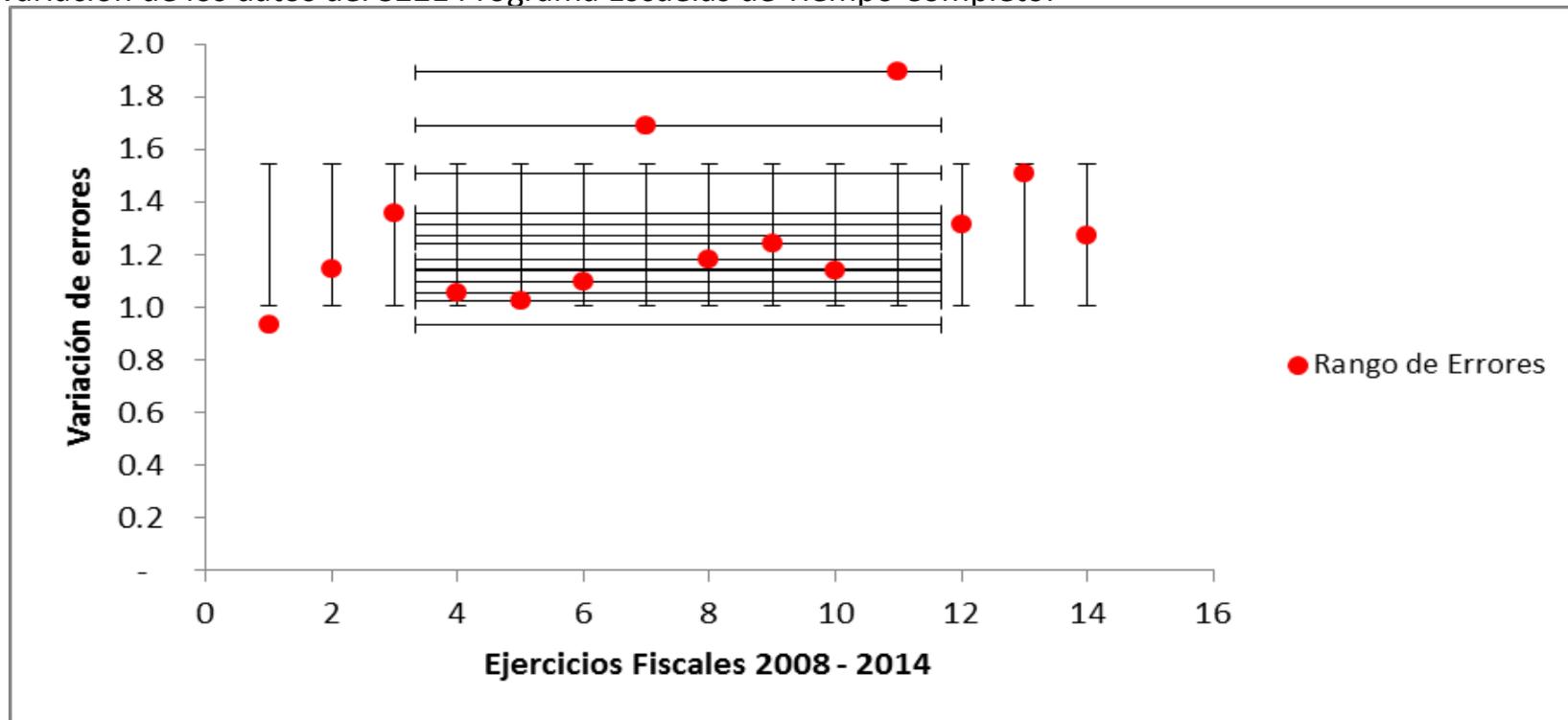
El Pp S221 Programa Escuelas de Tiempo Completo presenta una tendencia muy similar entre los datos estimados y los registrados en la Cuenta Pública en todos los ejercicios fiscales, así como un componente estacional al alza en todos los años de la serie.

Mientras las metas se mantienen durante los años (factor estacional constante), el presupuesto presenta un factor estacional creciente. Esto verifica que en todos años las metas representaron un gasto cada vez mayor por unidad.

Inercialidad del gasto educativo

Para comprobar que existe tendencia de inercialidad al alza en todos años, validar el algoritmo propuesto y medir la precisión de la simulación, se utilizan las medidas de ajuste estadístico. La representación gráfica de los datos permite ver una línea discontinua pero que oscila alrededor de un rango que no varía, aun cuando existe una línea de tendencia definida.

Variación de los datos del S221 Programa Escuelas de Tiempo Completo.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Valoración de los resultados del análisis de los Programas presupuestarios.

Modalidad Programa presupuestario	Inercialidad	
	Presenta	Grado
Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios		
Sujetos a Reglas de Operación		
S029 Programa Escuelas de Calidad	Sí	Alto
S072 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	No	Bajo
S221 Programa Escuelas de Tiempo Completo	Sí	Alto
S222 Programa de Escuela Segura	Sí	Alto
S243 Programa de Becas	Sí	Alto
S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	Sí	Alto
S246 Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica	Sí	Alto
S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente	Sí	Alto
Otros Subsidios		
U006 Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	Sí	Alto
U031 Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil	Sí	Alto
U077 Laptops para niños que cursan 5to y 6to grado de primaria	Sí	Alto
U079 Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior	Sí	Alto
U080 Apoyos a centros y organizaciones de educación	Sí	Alto
U082 Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo	Sí	Alto
Desempeño de las Funciones		
Prestación de Servicios Públicos		
E005 Formación y certificación para el trabajo	No	Bajo
E007 Prestación de servicios de educación media superior	Sí	Alto
E008 Prestación de servicios de educación técnica	Sí	Alto
E009 Programa de Formación de Recursos Humanos basados en Competencias (PROFORHCOM)	Sí	Alto
E010 Prestación de servicios de educación superior y posgrado	Sí	Alto
E013 Producción y transmisión de materiales educativos y culturales	Sí	Alto
E021 Investigación científica y desarrollo tecnológico	Sí	Alto
E047 Diseño, construcción, consultoría y evaluación de la Infraestructura física educativa	Sí	Alto
E066 Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)	Sí	Alto
Provisión de Bienes Públicos		
B003 Edición, producción y distribución de libros y otros materiales educativos	Sí	Alto
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas		
P001 Diseño y aplicación de la política educativa	No	Bajo
Regulación y supervisión		
G001 Normar los servicios educativos	No	Bajo
Proyectos de Inversión		
K009 Proyectos de infraestructura social de educación	No	Bajo
K027 Mantenimiento de Infraestructura	No	Bajo
Administrativos y de Apoyo		
Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia Institucional		
M001 Actividades de apoyo administrativo	No	Bajo

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Inercialidad del gasto educativo

Conclusiones y recomendaciones principales.

- El comportamiento del gasto programable en EB y EMS sigue un comportamiento inercial, ya que se reproduce o mantiene cada año la asignación presupuestaria o, en su caso, los aumentos de presupuesto no responden a aumentos significativos en metas o en la población atendida.
- Para revertir esta tendencia inercial se debe efectuar una revisión comprensiva de la forma en que se programa el gasto, tomando en cuenta las poblaciones potencial y objetivo (aumentar el número de población atendida).

7. El gasto educativo considerando las proyecciones de oferta y demanda de servicios educativos de EB y EMS

Las transiciones demográfica y educativa impactarán el gasto público educativo que se destine a la educación.

El INEE dispone de un análisis de las transiciones, las cuales deben ser consideradas para realizar estimaciones con respecto a la oferta y la demanda educativas esperadas en cada nivel educativo y los recursos requeridos para satisfacer dicha demanda en los próximos años, para cada entidad federativa hasta el nivel municipal.

Se estimó la demanda esperada y oferta existente y se identificó la capacidad instalada que no será necesaria en los niveles educativos donde la demanda se irá reduciendo. Con esta base se analizó la conveniencia de reasignar recursos en donde éstos son más necesarios.

El alcance de este estudio es la definición de distintos escenarios de financiamiento que permitan atender la demanda futura por servicios de Educación Media Superior (EMS) principalmente y su interacción con la demanda de Educación Primaria y Secundaria, a nivel municipal, estatal y nacional.

En el análisis se toma en cuenta la existencia de rigideces que impiden un uso más eficiente de los recursos disponibles.

Las conclusiones del estudio se basan en la comparación del flujo esperado de oferta y demanda de servicios educativos en los distintos niveles educativos, en cada entidad federativa y municipio del país. El análisis presenta el financiamiento requerido para satisfacer la demanda educativa en el futuro, considerando o no la reconversión de capacidad instalada sobrada en oferta para los niveles educativos que se requieren según las proyecciones obtenidas.

Los resultados se presentan en tres análisis generales: nacional, estatal y municipal. Asimismo, dentro de cada escenario se presentan proyecciones de población, cobertura y matrícula.

Las estimaciones muestran que, en general, a partir de 2015 la infraestructura educativa de Primaria estará sobrada, por lo que pudiera utilizarse para mejorar la calidad educativa en el mismo nivel, cubrir la demanda de Secundaria (que aún no alcanza a ser universal) o cubrir la demanda de EMS que está teniendo un incipiente crecimiento.

9. Directrices

El objetivo primordial de contar con herramientas analíticas y un marco conceptual sobre el gasto público educativo es emitir directrices en esta materia, apegadas al Modelo de Directrices emitido por el INEE, a través de la UNPE. Se contempla el desarrollo de las siguientes directrices:

- POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO, CON ÉNFASIS SOBRE SUS EFECTOS EN LA EQUIDAD Y LA INCLUSIÓN
- GASTO FEDERALIZADO EN MATERIA EDUCATIVA, EVOLUCION, ANÁLISIS DE SU DISTRIBUCIÓN Y DE SUS EFECTOS SOBRE LA EQUIDAD Y LA INCLUSIÓN.

Política de financiamiento educativo, con énfasis sobre sus efectos en la equidad

Objetivo General.

Elaborar una directriz referente al financiamiento de la educación y sus efectos sobre la equidad con base en las investigaciones realizadas por el INEE, denominadas: **1. Proyecciones de Oferta y Demanda de Servicios de Educación Básica y Educación Media Superior; 2. El gasto educativo en Educación Básica y Media Superior: tendencias e inercialidad; 3. Diagnóstico de programas seleccionados de la política educativa del país relacionados con la equidad.**

- Se propondrá un marco conceptual para analizar el tema de la equidad educativa, especificando:
 - Las dimensiones de equidad a considerar (localización rural/urbana, pertenencia a grupos étnicos, pertenencia a grupos con necesidades especiales, habitación en hogares en situación de pobreza, etc.)
 - Los conceptos de equidad aplicables.
- Se propondrán indicadores específicos de equidad educativa, a ser utilizados para el seguimiento futuro de la dimensión de equidad en la política educativa.

La política de financiamiento educativo, con énfasis sobre sus efectos en la equidad

- Se analizarán las implicaciones presupuestales derivadas de una política educativa con equidad que maximice el impacto sobre los indicadores de equidad educativa propuestos.
- Se analizarán los distintos mecanismos/programas/acciones mediante los cuales se puede instrumentar una política educativa equitativa;
- Se realizará un análisis de simulación de los alcances que el financiamiento, a través de los mecanismos/programas/acciones considerados en el punto anterior, puede tener sobre las distintas dimensiones de equidad educativa. Dicho análisis deberá realizarse a nivel nacional, a nivel estatal, y de ser posible, a nivel Municipal, utilizando los indicadores de equidad educativa propuestos.
- La Directriz contemplará metas específicas para el país en su conjunto, y para las entidades Federativas, a lograrse en función de la disponibilidad presupuestal. El seguimiento a la consecución de dichas metas se planteará en función de los indicadores propuestos.

Gasto federalizado en materia educativa, evolución, análisis de su distribución y de sus efectos sobre la equidad.

Objetivo General

Analizar la distribución de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33 que se destinan a la educación ((FAEB - FONE), FAETA y FAM) del ejercicio fiscal 2008 al 2014, su distribución y su impacto sobre la equidad; analizar las disposiciones legales que establecen el algoritmo de distribución del FONE, sus repercusiones en la equidad y su contribución para cerrar las brechas educativas, así como realizar propuestas de modificaciones al esquema de distribución de dichos Fondos, que permita al INEE elaborar una propuesta de directriz en esta materia, con un enfoque de equidad, en el marco de la Reforma Educativa de 2013.

8. Herramienta de visualización.

Objetivo General

Desarrollar una herramienta informática que permita la consulta y actualización del gasto educativo federal en educación básica y media superior por año, nivel educativo, ramo, programa presupuestario, entidad federativa, municipio y/o localidad, con base en la metodología de datos abiertos.



¡Gracias!