

# AGENTES Y RECURSOS

---

# Introducción

Los indicadores de este apartado ofrecen información relevante para responder a tres preguntas: ¿cuáles son las características de los alumnos, docentes y directores de educación básica y media superior?, ¿existe una disponibilidad mínima de recursos informáticos dedicados a la enseñanza en las escuelas de educación básica?, y ¿cuánto gastan el Estado y la sociedad en la formación integral de la población, especialmente en educación obligatoria?

La primera de ellas se responde con base en los resultados de los perfiles de los alumnos, docentes y directores; este año sólo se contó con información que da cuenta de los docentes de educación secundaria y media superior, proveniente de los registros del Formato 911 para inicio del ciclo escolar 2015-2016. En educación secundaria se observa que en México 47.7% de los docentes son hombres, 76.8% tiene al menos título de licenciatura y 3.6% cumple tanto funciones docentes como directivas. Por otro lado, en educación media superior 51.8% son hombres, 92.7% cuenta con título y 37.4% de los docentes de la modalidad escolarizada participa en labores de tutoría. En cuanto al tiempo de dedicación a la función académica, 39.3% del total de los profesores de educación secundaria y 57.5% de los de media superior estaban asignados por horas. Este aspecto es relevante debido a que la participación de los docentes en el trabajo colaborativo en sus centros escolares puede estar relacionada con el tiempo que pasan en su institución y develar el tipo de contratación que poseen, ya que quienes sólo tienen una dedicación por horas podrían verse obligados a tener otros empleos dentro y fuera del sistema educativo para completar su salario; en cambio, cuando se tiene una asignación de tiempo completo no sólo se asegura un salario suficiente, sino que también se afianza el sentido de pertenencia a las instituciones y el establecimiento de lazos con la comunidad escolar.

La segunda pregunta refiere al equipamiento tecnológico de las escuelas, específicamente a la disponibilidad de al menos una computadora para uso educativo y su conexión a internet. Los resultados muestran que 40.4% (39 589) de las escuelas primarias y 70.1% (27 245) de las secundarias tienen al menos un equipo para uso educativo, de las cuales 26 491 (66.9%) y 18 324 (67.3%), respectivamente, cuentan con conexión a internet. Respecto a esta información, es necesario señalar que se espera que se generen registros más adecuados que muestren, por ejemplo, la disponibilidad de otros dispositivos electrónicos en las escuelas, ya que sólo en 2014 se destinaron 2 510.14 millones de pesos a la compra de 709 824 tabletas (ASF, 2014).

Por último, para conocer cuánto gastan el Estado y la sociedad a fin de garantizar una educación obligatoria de calidad para todos los niños y jóvenes en México, se presentan los indicadores: Gasto Nacional en Educación (GNE),<sup>1</sup> Gasto Federal Ejercido en Educación, Cultura, Deporte, Ciencia y Tecnología (GFE),<sup>2</sup> Gasto Federal Ejercido en Educación Obligatoria (GFEO) y Gasto Federal Descentralizado Ejercido en Educación Obligatoria (GFDEO).

El GNE comprende los rubros de educación, cultura, deporte, ciencia y tecnología, y permite conocer el monto y la evolución de esta inversión social. El GNE y estadísticos complementarios dan cuenta del nivel del esfuerzo presupuestal del país, así como de su crecimiento para atender la demanda social, aún insatisfecha, de centros escolares suficientes, dignos, funcionales y con equipamientos y materiales adecuados para todos los niños y jóvenes, así como con docentes y demás autoridades educativas, preparadas y comprometidas para garantizar el derecho humano a una educación de calidad.

En 2015 el GNE fue de 1.2 billones de pesos corrientes, equivalente a 6.9% del Producto Interno Bruto (PIB) de ese año. La mayor parte del GNE proviene del sector público, aunque en el presente sexenio el sector privado aumentó su participación. El GNE incluye los desembolsos de los gobiernos federal, estatales y municipales, que se destinan no sólo para prestar servicios educativos, sino también para fomentar dimensiones formativas como la cultura, el deporte, la ciencia y la tecnología, así como el gasto en que incurren las familias por acceder a servicios educativos.

El gobierno federal es quien más recursos aporta. En 2015 el GFE ascendió a 779508 millones de pesos corrientes, cifra que representó 62.5% del GNE, equivalente a 4.3% del PIB, aunque la parte propiamente educativa del GFE representó 3.8% del PIB. Es importante destacar que esta información se obtiene de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la cual es auditable y permite analizar la composición del gasto según los Programas presupuestarios (Pp) del gobierno federal, a diferencia de la información sobre gasto estatal y municipal que proviene del Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal (CFEE) y que no es auditada. De este modo, se pudo identificar que 49% del GFE se realizó mediante Programas Federales (PF), es decir, un conjunto de acciones compensatorias para promover la formación integral de la población; el resto, 51% del GFE, fue realizado mediante Programas de Gasto Federalizado (PGF), esto es, recursos transferidos a las entidades federativas para financiar, en mayor medida, la operación regular de los servicios de educación básica.

---

<sup>1</sup> La Secretaría de Educación Pública (SEP) reporta como GNE, además del evidente rubro de educación, el gasto en cultura, deporte, ciencia y tecnología, por lo que se sugiere denominarlo Gasto Nacional en Educación, Cultura, Deporte, Ciencia y Tecnología. Sin embargo, se conserva el nombre original que se presenta en el catálogo nacional de indicadores.

<sup>2</sup> Por razones de precisión, se renombra este indicador, que en el *Panorama Educativo de México 2015* se denominó Gasto Federal Ejercido en Educación (INEE, 2016a: 269).

Además, por vez primera se presentan indicadores y estadísticos sobre el GFEO, que comprende los desembolsos del gobierno federal para la provisión de servicios en los niveles de educación básica y educación media superior, así como de educación para adultos. En 2015 el GFEO representó 67.7% del GFE y 42.3% del GNE. Las acciones compensatorias, es decir, el gasto en Pp representó 26%, mientras que el resto, 74%, se dedicó a PGF destinados a financiar la operación regular de los servicios educativos. Prácticamente, 98.4 de cada 100 pesos del total de los PGF se destinaron a educación básica; en contraste, aunque los recursos de los PF se orientaron sobre todo a educación media superior (63.4%), más de un tercio se dedicó a educación básica (34.2%). Durante el presente sexenio, en los PF el gasto en educación media superior creció 7.4% anual, un esfuerzo importante. Es necesario considerar también los esfuerzos estatales en materia de gasto en educación media superior, pero hasta ahora la información pública disponible no ha permitido hacer un análisis detallado de ellos como en el caso federal, pues la estructura de presentación de las cuentas públicas estatales tiene ciertas limitaciones.

En 2015, en promedio, 89% del GFEO realizado en las entidades federativas provino de los PGF; de estos últimos, los recursos transferidos mediante el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) representaron en promedio 96.2%, mientras que los del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y los del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) representaron 2.1 y 1.7%, respectivamente. En educación básica el gasto en PGF relativo al GFEO de las entidades federativas fue en promedio 97%, es decir, aproximadamente 97 centavos de cada peso del gasto en educación básica en una entidad provinieron de los PGF; en 2013 fue en promedio 96.5%. En educación media superior esta proporción pasó de 13.5% en 2013 a 11.9% en 2015.

El FONE juega un papel relevante en el financiamiento de la educación básica en las entidades federativas. Éste suplió al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) a partir del ejercicio fiscal 2015. Con este cambio, la federación pretende contribuir a que las entidades federativas puedan cumplir de mejor manera sus atribuciones con base en los convenios de descentralización educativa de 1992, así como tener un mayor control administrativo de estos recursos. Llama la atención que este esfuerzo representó un incremento del total de recursos de 7%, en términos reales, durante el periodo de transición del FAEB al FONE (2014-2015); sin embargo, en ocho entidades se observó una disminución, en términos reales, en sus asignaciones durante este periodo.

Con la derogación del FAEB y la implantación del FONE se manifiesta, en primer lugar, que se dejó de lado el intento de realizar un esquema de incentivos en la asignación de recursos a las entidades federativas con el propósito de mejorar las condiciones de los servicios educativos en las diferentes regiones del país y, en segundo lugar, el intento de consolidar y tener mayor control de la principal fuente de recursos federales

para el pago de remuneraciones al personal ocupado para la prestación de servicios de educación básica y normal en las entidades federativas. Si bien el FONE puede contribuir a mejorar las prácticas en el ejercicio de los recursos públicos —en el sentido de evitar un uso distinto para el cual fueron destinados—, cabría preguntarse de qué manera o mediante qué estrategias planean las autoridades educativas generar los incentivos para que los agentes involucrados en la prestación de servicios educativos proporcionen una educación de calidad a todos los niños y jóvenes del país; aparentemente esto se intenta por medio del Servicio Profesional Docente (SPD) y con acciones complementarias mediante programas federales. ■