

Plataforma Educativa 2006

Cuaderno de trabajo

II. Financiamiento de la educación

Elaboración:

Alejandro Márquez

Revisión:

Carlos Muñoz Izquierdo

INDICE

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

POR EL GRUPO DE REDACCIÓN:

Canales Sánchez Alejandro
Cortés Vargas Daniel
Flores Crespo Pedro
Ibarrola Nicolín María De
Márquez J. Alejandro
Muñoz Aldo
Muñoz Izquierdo Carlos
Pavón Tadeo Maira F.
Rodríguez Gómez Roberto
Rodríguez Miguel Angel
Villa Lever Lorenza

COLABORACIÓN:

Aguilera Sandra
Burbano Liliana
Galicía Teresa
Navarro Yoalli
Silva Laya Marisol

OCTUBRE, 2005

1. Descripción general de la problemática	2
1.1. ¿Cómo se ha comportado el gasto educativo desde 1990?.....	3
1.2. ¿Son suficientes los recursos que se han brindado al sistema educativo nacional? 6	
1.3. ¿La distribución de los recursos educativos en nuestro país ha sido equitativa? .	11
2. Balance del gasto público educativo y producto Interno Bruto. ¿Es posible cubrir la meta de otorgar el 8 por ciento de PIB para educación pública?	14
2.1. Problemática financiera en educación básica, educación media superior y superior	16
Educación básica.....	16
Educación media superior	17
Educación superior.....	18
3. Los problemas de la eficiencia del Sistema Educativo	21
4. Tareas pendientes	24

PRESENTACIÓN

De cara a la coyuntura política de 2006, Observatorio Ciudadano de la Educación e Incidencia Civil en Educación se han propuesto trabajar con el ánimo de ejercer un juicio crítico, independiente y fundado sobre la política educativa de nuestro país. ¿En qué se ha avanzado? ¿Qué metas no se han cumplido? ¿Qué retos tienen enfrente los candidatos y sus partidos políticos en materia educativa?

Estos cuestionamientos son abordados en el documento que usted tiene en sus manos; sin embargo, pensamos que hay que ir más allá; por lo tanto, le invitamos a que discuta el contenido de este material y trate de impulsar el diálogo con el objetivo de formular propuestas claras y concretas. Los ciudadanos y sus organizaciones tienen mucho que decir sobre los problemas educativos del país y la forma en que éstos podían aminorarse.

Las propuestas que usted y sus organizaciones formulen servirán para nutrir la Plataforma Educativa 2006, la cual, será presentada a la sociedad en general y a los representantes de los principales partidos políticos estableciendo así, un valioso espacio de interlocución entre autoridades políticas y ciudadanos.

En este cuaderno se analiza la situación que guarda el *financiamiento de la educación*, tomando como referencia las acciones implementadas a lo largo del presente sexenio. Se realiza un balance de la evolución del gasto educativo y se destacan los logros alcanzados, donde no se registran los resultados esperados, cuáles acciones han sido equivocadas para atacar los problemas y, del mismo modo, se identifican los vacíos que persisten. Finalmente, se delinean las tareas pendientes. Este análisis se ubica en el ámbito nacional, esperamos que la discusión en los foros enriquezca la reflexión con las experiencias regionales y nos permita arribar a propuestas concretas para mejorar el financiamiento de la educación en nuestro país.

1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA

Un reto constante que afrontan en materia educativa los países menos desarrollados, consiste en otorgar recursos suficientes al sector educativo y ver la forma de que éstos sean utilizados eficientemente. En un contexto de limitaciones financieras y amplios rezagos sociales, inevitablemente los recursos educativos entran en competencia con los que se destinan a otros sectores que también resultan fundamentales para promover el desarrollo; por ello, la suficiencia y el uso eficiente de los recursos se convierten en un asunto crucial para ampliar las oportunidades educativas de la población y asegurar una formación de calidad aceptable que les permita tener mayores oportunidades de mejorar sus condiciones de vida.

Si bien, la calidad de los sistemas educativos no depende exclusivamente de la magnitud de los recursos que se destinan a los mismos, éstos resultan fundamentales para mantener o incrementar el acceso de la población, así como para que las diversas instancias, instituciones y programas del sector educativo cuenten con los recursos económicos suficientes para su correcto funcionamiento. Lo anterior, es especialmente importante en contextos con amplios rezagos educativos y sociales, como es el caso de México.

En nuestro país, los principales actores políticos señalan reiteradamente su convicción sobre la importancia que tiene la educación para el desarrollo social y económico; sin embargo, con el paso del tiempo no han logrado establecer los mecanismos que aseguren que el sistema educativo nacional cuente con los recursos suficientes para llevar a cabo su función. Si bien, se observa que los recursos educativos han tendido a crecer con el paso del tiempo, éstos no presentan un crecimiento gradual, dado que generalmente se han visto sujetos a los vaivenes de la economía y a la discrecionalidad con la cual los poderes públicos designan su magnitud y su distribución. Ello, ocasiona que las diversas instancias que dependen de este rubro de gasto no puedan planear adecuadamente su desarrollo y que cada año tengan incertidumbre sobre la cantidad de recursos que podrán obtener para su funcionamiento.

A partir de este contexto, a continuación se desarrollan cinco puntos con la intención de resaltar la problemática planteada y brindar información que sirva de base a la discusión de propuestas que tengan como finalidad encontrar mecanismos que contribuyan a mejorar la situación imperante. En el primer punto, se realiza un breve bosquejo de las principales tendencias del gasto público en educación; en el segundo, se evalúan los avances logrados y la factibilidad de

cumplir la meta de otorgar el 8 por ciento del PIB al gasto público en educación en el 2006; así como se abordan las principales limitaciones financieras que se presentan en los niveles de educación básica, media superior y superior; en el tercero, se plantean algunos aspectos que sería menester tener presente para hacer un uso más eficiente de los recursos destinados al sector; y en el quinto y último, se plantean algunas de las tareas pendientes que sería necesario realizar para asegurar que el sistema educativo cuente con recursos suficiente para su funcionamiento.

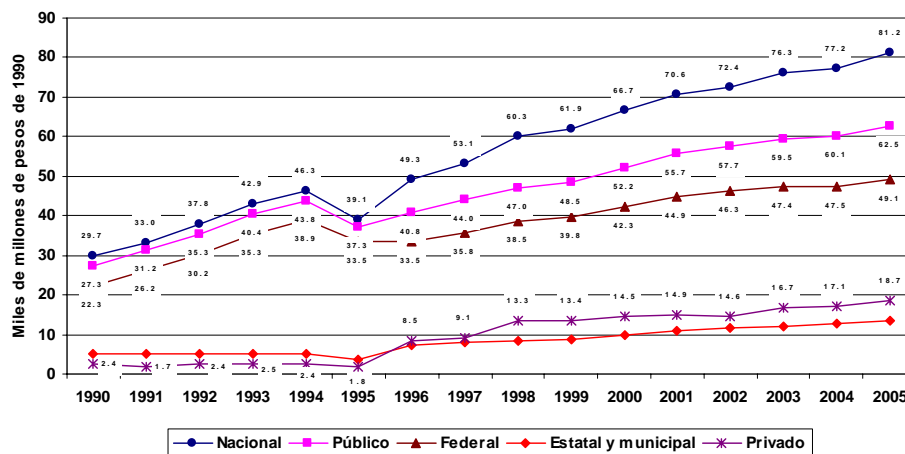
1.1. ¿CÓMO SE HA COMPORTADO EL GASTO EDUCATIVO DESDE 1990?

El financiamiento educativo se compone de dos grandes rubros: el gasto público, que son los recursos que destinan los gobiernos (Federal, Estatal y Municipal) y el gasto privado, que corresponde a los recursos que destinan los particulares, generalmente los usuarios de los servicios educativos. Desde 1990, el gasto que se destina en el país a la educación (público y privado) creció a una tasa anual de 11.1%. El gasto público generalmente ha representado la mayor proporción del gasto educativo nacional, entre el 95% y 78% del gasto total; si bien, a partir de 1996, el gasto privado aumentó gradualmente su participación que era mínima hasta antes de esa fecha (entre 1.7% y 2.5%), pasando entre ese año y el 2004, de 17% a 21%.¹

El gasto público a su vez, se divide en distintos rubros de gasto, entre los principales se encuentra el gasto federal, el estatal y el que realizan los municipios. El gasto federal, está integrado por el gasto realizado a través de la Secretaría de Educación Pública (con la proporción más alta) y de otras Secretarías de Estado. En el periodo considerado, éste ha representado entre el 85% y 64%. El gasto que realizan los gobiernos estatales ha significado entre el 16% y 9%; y el municipal, entre el 0.3% y 0.1%. Durante el mismo periodo, se observa que crecieron todos los rubros del gasto educativo. El gasto federal lo hizo a una tasa anual de 8.5%, el estatal de 8.8% y el municipal de 1.8%. Por su parte, el gasto privado lo hizo a una tasa de 41.3%. (Ver gráfica 1).

¹ En 1999, se modificó la metodología utilizada para estimar la participación privada en el gasto educativo, y uno de los resultados de este cambio fue el incremento del monto que representaba el gasto privado con respecto al gasto educativo nacional, pasando de 4.5%, en 1995 a 17.5%, en 1996. Posteriormente ha tenido un crecimiento gradual hasta llegar a 21.4%, en 2004. Cabe señalar que la metodología para la estimación del gasto privado no resulta clara, incluso algunos investigadores han llamado la atención sobre este problema en la medición de los recursos que destina el país a la educación (Latapí y Ulloa, 2000).

Gráfica 1. Evolución del gasto educativo, 1990–2004.
(Miles de millones de pesos de 1990)



Fuente: Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno, 2004.

Otra forma de analizar el comportamiento del gasto educativo, es a través de la proporción que representa este gasto con respecto a otros indicadores del gasto público. A partir de esta relación, se observa que en los últimos años el Estado ha mantenido casi en el mismo nivel la proporción del gasto público destinado al sector educativo.

Durante el periodo de 1990 a 2004, se aprecia que la magnitud del gasto público como porcentaje del PIB no ha variado en gran medida, se ha mantenido entre el 18.7% y el 21.5%. No obstante, cabe aclarar que el gasto público se integra por dos componentes: el gasto no programable, que se destina al pago de deudas o compromisos contraídos con anterioridad por el Estado, y el gasto programable, que corresponde a los recursos con los que verdaderamente cuenta el Estado para hacer frente a sus múltiples funciones. Con respecto a este último rubro, tampoco se aprecian grandes variaciones puesto que durante el periodo sólo ha fluctuado entre el 15.5% y el 18% del PIB. Si bien, cabe resaltar que durante los últimos cinco años su proporción se ha mantenido entre las más altas del periodo, fluctuando entre el 16.1% y el 18% del PIB.

Considerando que el gasto programable se ha mantenido en ciertos límites desde 1990, y reconociendo los rezagos que se presentan en otros sectores prioritarios para el desarrollo del país, se puede considerar que en cierta medida el gasto público en educación se ha mantenido

como uno de los rubros importantes entre los gastos del gobierno. Además, en los últimos años (2001–2005) ha alcanzado su máximo nivel en cuanto a su participación con respecto al PIB (entre 5.4% y 5.6%), como porcentaje del gasto público total (entre 26% y 28%) y como porcentaje del gasto programable del sector público (entre 31.1% y 34%). (Ver cuadro 1)

Cuadro 1. Participación del gasto educativo en el presupuesto público, 1990–2005. (porcentajes)

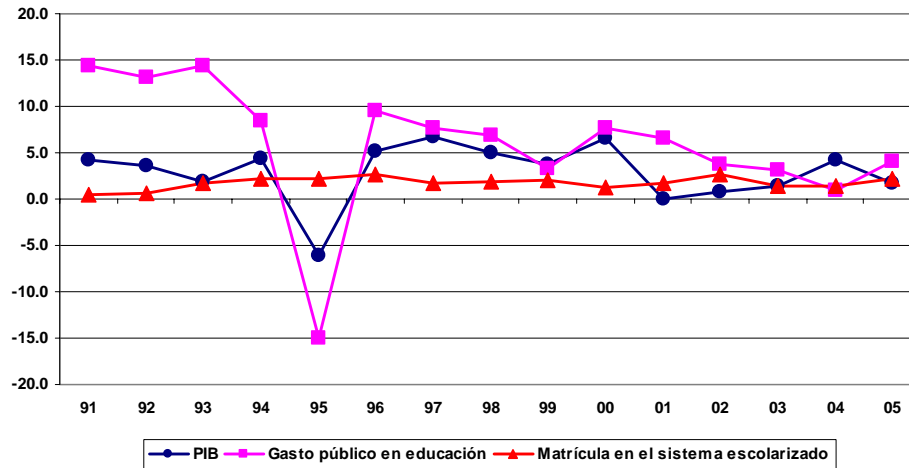
Año	Gasto público como porcentaje del PIB	Gasto programable como % del PIB	Gasto educativo nacional como % del PIB	Gasto público en educación como % del PIB	Gasto privado en educación como % del PIB	Gasto público en educación como % del gasto público	Gasto público en educación como % del gasto programable
1990	19.2	15.9	4.0	3.7	0.3	19.3	23.3
1991	18.9	15.7	4.3	4.1	0.2	21.5	25.9
1992	19.2	15.8	4.7	4.4	0.3	23.1	28.0
1993	20.0	16.5	5.3	5.0	0.3	24.9	30.2
1994	20.6	17.6	5.4	5.2	0.3	25.0	29.4
1995	18.8	15.8	4.9	4.7	0.2	24.8	29.6
1996	18.9	16.0	5.9	4.9	1.0	25.7	30.5
1997	19.9	16.6	5.9	4.9	1.0	24.7	29.5
1998	18.8	15.6	6.4	5.0	1.4	26.6	32.0
1999	18.7	15.5	6.3	5.0	1.4	26.5	32.0
2000	19.0	15.6	6.4	5.0	1.4	26.5	32.3
2001	19.6	16.1	6.8	5.4	1.4	27.3	33.2
2002	20.9	17.2	6.9	5.5	1.4	26.4	32.0
2003	21.5	18.0	7.2	5.6	1.6	26.1	31.1
2004	20.9	17.4	7.0	5.4	1.5	26.0	31.2
2005	19.8	16.3	7.2	5.5	1.7	28.0	34.0

Fuente: Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno, 2005.

No obstante, aunque los indicadores del gasto público en educación en nuestro país han crecido desde 1990, cabe resaltar que la situación de la economía ha provocado fluctuaciones importantes en dichos indicadores, las crisis y los periodos de recesión económica que afrontó el país provocaron que los recursos destinados al sector educativo decrecieran o presentaran tasas de crecimiento muy bajas. Al respecto, en la gráfica 2, se observa que mientras que el crecimiento de la matrícula total en el sistema escolarizado aumentó gradualmente a una tasa anual de entre 0.5% y el 2.6%, durante el periodo comprendido entre 1990 y 2004, el gasto educativo público afrontó dinámicas diferentes que reflejan en gran medida los altibajos de la economía. Por ejemplo, hasta 1994 se observa que los recursos educativos se mantenían por arriba del crecimiento experimentado por el PIB; en 1995, presentan un declive muy pronunciado provocado por la crisis económica de diciembre de 1994; y en los años posteriores y hasta 2001, vuelve a aumentar y mantiene una tendencia más o menos estable por arriba del crecimiento del PIB; sin embargo, a partir de ese año se experimenta un crecimiento menor que

refleja el estancamiento de la economía que ha caracterizado a los primeros años del presente gobierno.

Gráfica 2. Variación anual de indicadores educativos, 1990–2004.
(Porcentajes)



Fuente: Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno, 2005.

1.2. ¿SON SUFICIENTES LOS RECURSOS QUE SE HAN BRINDADO AL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL?

Entre 1990 y 2005, en nuestro país la matrícula en el sistema educativo escolarizado creció a una tasa anual de casi 2%, pasando de 25.1 a 32.5 millones de estudiantes; y tan sólo en los últimos cinco años (2000–2005), se logró incorporar a 2.9 millones de alumnos. No obstante, para responder a la dinámica del crecimiento de la población, según los distintos grupos de edad, la oferta pública de educación ha tenido que crecer en mayor medida en los niveles educativos post-básicos, los cuales requieren de mayores recursos, dado que el costo por alumno es más alto conforme aumentan los niveles escolares.

Así, tenemos que entre 1990 y 2005, la tasa de crecimiento anual de la matrícula en educación primaria ya fue decreciente (-0.1%). En la educación preescolar, la tasa anual de crecimiento fue un poco mayor (3.7%), ello debido a los rezagos que se tenían en la oferta de este nivel; asimismo, la educación secundaria mostró una tasa creciente (2.9% anual). No obstante, en los niveles post-básicos, las tasas anuales de crecimiento de la matrícula en instituciones públicas

fueron mayores, de 86.6% en la modalidad de profesional técnico, de 6.6%, en el bachillerato, y de 4.2%, en la educación de nivel superior.

Para conocer las implicaciones de este crecimiento, en el cuadro 2, se presenta información sobre el gasto público por alumno y la relación proporcional que guardan los distintos niveles y modalidades educativas con respecto a la educación primaria. Estos datos permiten apreciar que la expansión experimentada en los niveles educativos post-básicos ha sido a expensas de mantener casi invariante o incluso a través de reducir el gasto por alumno en dichos niveles. Hasta 1994, se aprecia que el gasto por alumno en estos niveles se estaba incrementando, después de esa fecha se presenta una reducción y hasta los años de 2001 y 2002, se aprecia una ligera recuperación, para volver a descender durante los últimos tres años del actual gobierno.

La tendencia anterior, también permite distinguir un cambio en las prioridades que le asigna el gobierno a los diferentes niveles y modalidades educativas, lo cual ha permitido acortar la brecha que separaba el gasto por alumno en los niveles básicos, con respecto a los niveles post-básicos. Así, mientras que en 1990, el gasto por alumno en la modalidad educativa de profesional técnico representaba 3.4 veces el costo de un alumno de educación primaria, en el 2005, ya sólo representaba 1.5 veces. En el bachillerato esta proporción pasó de 4.4 a 2.2 veces; y en el nivel superior, de 9.2 a 4.9 veces. Incluso, en el nivel de secundaria se observa que la proporción del gasto por alumno también se redujo durante el periodo, estableciendo una relación con respecto al de la educación primaria, de 2 a 1.5 veces. (Ver cuadro 2 y gráficas 3 y 4)

Asimismo, este cambio de prioridades se observa a través de la distribución porcentual del gasto federal en educación; entre 1990 y 2005, el gasto federal en educación básica pasó de 41.5% a 47.1%. En contraste, el gasto en educación media superior y superior, así como el rubro de "otros" (que incluye el gasto destinado a la capacitación para el trabajo, alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos, al fomento de la cultura y el deporte, así como los gastos de la administración central) disminuyeron su participación porcentual en este rubro de gasto. (Ver gráfica 5)

Lo anterior, permite considerar que los recursos que se han venido destinando al sistema educativo siguen siendo insuficientes para incrementar la oferta educativa en la medida

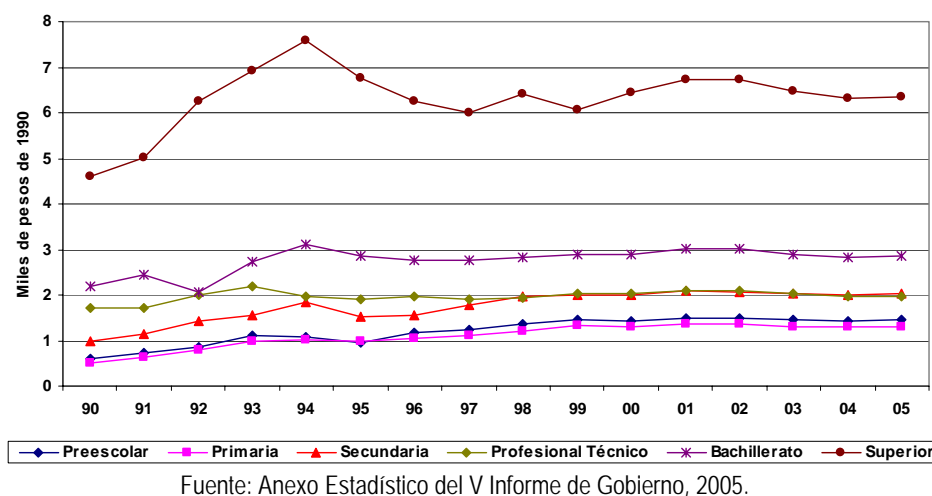
necesaria para ajustarla al crecimiento de la población en los grupos de edad correspondientes a los distintos niveles educativos, principalmente en los niveles superiores. Por lo demás, la expansión que han presentado los niveles post-básicos ha sido posible gracias a que se ha mantenido e incluso reducido el gasto por alumno en estos niveles educativos.

Cuadro 2. Gasto público por alumno y relación proporcional del gasto por alumno en los diferentes niveles y modalidades educativas tomando como base a la educación primaria, 1990–2005.

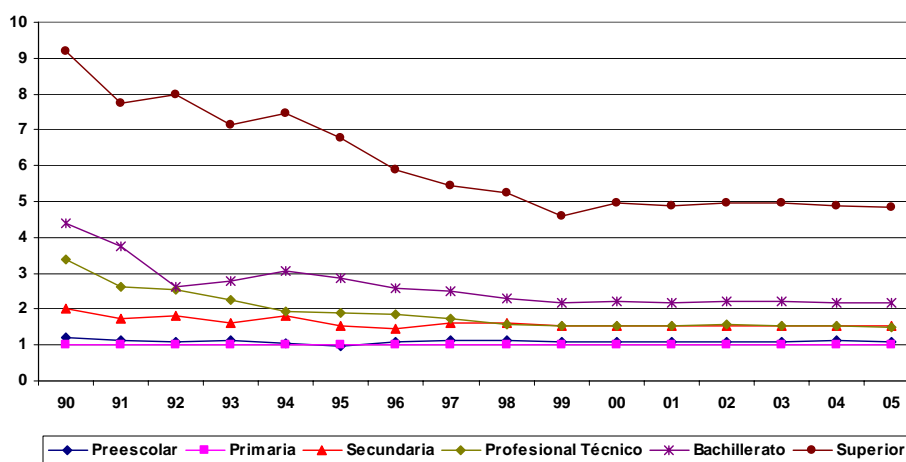
Gasto público por alumno (miles de pesos de 1990)						
Año	Preescolar	Primaria	Secundaria	Profesional Técnico	Bachillerato	Superior
1990	0.6	0.5	1.0	1.7	2.2	4.6
1991	0.7	0.6	1.1	1.7	2.4	5.0
1992	0.9	0.8	1.4	2.0	2.1	6.2
1993	1.1	1.0	1.6	2.2	2.7	6.9
1994	1.1	1.0	1.9	2.0	3.1	7.6
1995	1.0	1.0	1.5	1.9	2.9	6.8
1996	1.2	1.1	1.6	2.0	2.8	6.2
1997	1.2	1.1	1.8	1.9	2.8	6.0
1998	1.4	1.2	2.0	1.9	2.8	6.4
1999	1.4	1.3	2.0	2.0	2.9	6.1
2000	1.4	1.3	2.0	2.0	2.9	6.5
2001	1.5	1.4	2.1	2.1	3.0	6.7
2002	1.5	1.4	2.1	2.1	3.0	6.7
2003	1.4	1.3	2.0	2.0	2.9	6.5
2004	1.4	1.3	2.0	2.0	2.8	6.3
2005	1.5	1.3	2.0	2.0	2.8	6.4
Relación proporcional del gasto por alumno tomando como base la educación primaria						
Año	Preescolar	Primaria	Secundaria	Profesional Técnico	Bachillerato	Superior
1990	1.2	1.0	2.0	3.4	4.4	9.2
1991	1.1	1.0	1.8	2.6	3.8	7.8
1992	1.1	1.0	1.8	2.5	2.6	8.0
1993	1.1	1.0	1.6	2.3	2.8	7.1
1994	1.1	1.0	1.8	1.9	3.1	7.5
1995	1.0	1.0	1.5	1.9	2.9	6.8
1996	1.1	1.0	1.5	1.8	2.6	5.9
1997	1.1	1.0	1.6	1.7	2.5	5.5
1998	1.1	1.0	1.6	1.6	2.3	5.3
1999	1.1	1.0	1.5	1.5	2.2	4.6
2000	1.1	1.0	1.5	1.6	2.2	4.9
2001	1.1	1.0	1.5	1.5	2.2	4.9
2002	1.1	1.0	1.5	1.6	2.2	5.0
2003	1.1	1.0	1.5	1.5	2.2	4.9
2004	1.1	1.0	1.6	1.5	2.2	4.9
2005	1.1	1.0	1.5	1.5	2.2	4.9

Fuente: Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno, 2005.

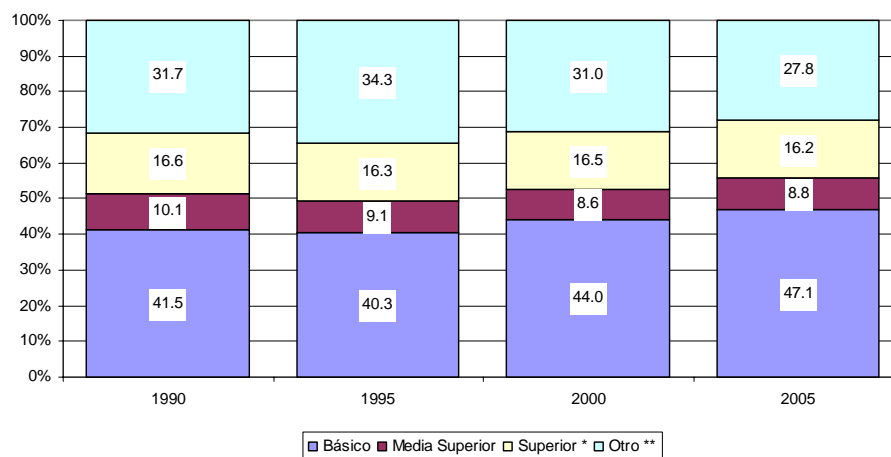
Gráfica 3. Gasto público por alumno en los diferentes niveles y modalidades educativas, 1990–2005 (miles de pesos de 1990).



Gráfica 4. Relación proporcional del gasto por alumno en los diferentes niveles y modalidades educativas tomando como base a la educación primaria, 1990–2005.



Gráfica 5. Distribución porcentual del gasto federal en educación entre los niveles educativos, 1990–2005.



* Comprende también al gasto de investigación de Instituciones de Educación Superior (IES).

** Incluye el gasto destinado a la capacitación para el trabajo, alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos, al fomento de la cultura y el deporte, así como los gastos de la administración central. Para el año 1995 se incluyeron 433.7 millones de pesos del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

Fuente: Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno, 2005.

Pero, además, cabe considerar que los rezagos educativos que todavía existen en el país, implican la necesidad de destinar mayores recursos a la educación para incrementar las oportunidades educativas de los miles de niños y jóvenes que aún no pueden incorporarse al sistema educativo. Al respecto, todavía en 2004, poco más del 40% de niños entre los 3 y 5 años no eran atendidos por el preescolar, así como el 7% y 13% de niños y jóvenes de los grupos de edad correspondiente no asistía a la educación primaria y secundaria, respectivamente. En el nivel medio superior sólo estaba matriculado el 54% de los jóvenes en edad de hacerlo y este porcentaje cae aproximadamente a 23% en el caso de la educación de nivel superior². Además de los problemas de cobertura, habría que añadir la necesidad de recursos que tiene el sistema educativo para el mejoramiento de la infraestructura educativa, los salarios de los docentes, los programas de capacitación y actualización para los mismos, así como para los apoyos de los niños y jóvenes que presentan amplias desventajas socioeconómicas, entre otras cosas.

Otra forma de percibir si son suficientes los recursos que en nuestro país se destinan a la educación, consiste en compararlo con indicadores de otros países. En el cuadro 3, se presentan diversos indicadores que permiten dar cuenta de la posición que ocupa nuestro país

² SEP, 2004; Márquez, 2005

con respecto a algunos países desarrollados y con respecto a otros de América Latina. Al respecto, se puede observar que aunque México destina a la educación una proporción de su PIB por arriba del de otros países, así como una proporción mucho mayor de su gasto público total, el monto del gasto por alumno queda muy por debajo de los países desarrollados, e incluso queda por debajo del que destinan países como Argentina y Chile. Por otra parte, México tiene las tasas más bajas de matriculación para la población entre 15 y 19 años de edad, lo cual también hace pensar en la necesidad de destinar mayores recursos para mejorar los niveles de formación de la población a fin de alcanzar los niveles de calificación que muestran otros países, incluidos algunos de América Latina.

Cuadro 3. Indicadores educativos en países seleccionados, 2001.

País	Gasto público en educación como % del PIB	Gasto público en educación como % del gasto público	Gasto público en educación por alumno (a)	Diferencia porcentual del gasto público por alumno (México=1)	Tasas de matriculación escolar para la población de 15 a 19 años de edad
Estados Unidos	5.6	17.1	10,871	6.1	74.8
Reino Unido	4.7	11.4	5,972	3.3	76.8
Alemania	4.6	9.7	6,696	3.7	89.2
Francia	5.7	11.2	7,124	4.0	86.7
España	4.4	11.3	5,385	3.0	80.4
México	5.1	24.3	1,793	1.0	42.4
Uruguay	3.1	12.8	1,261	0.7	68.4
Argentina	4.8	13.5	2,182	1.2	69.4
Chile	4.4	18.7	2,732	1.5	68.2

(a) Equivalentes a Dólares de Estados Unidos bajo el método de poder de paridad de compra.

Fuente: OECD, 2004.

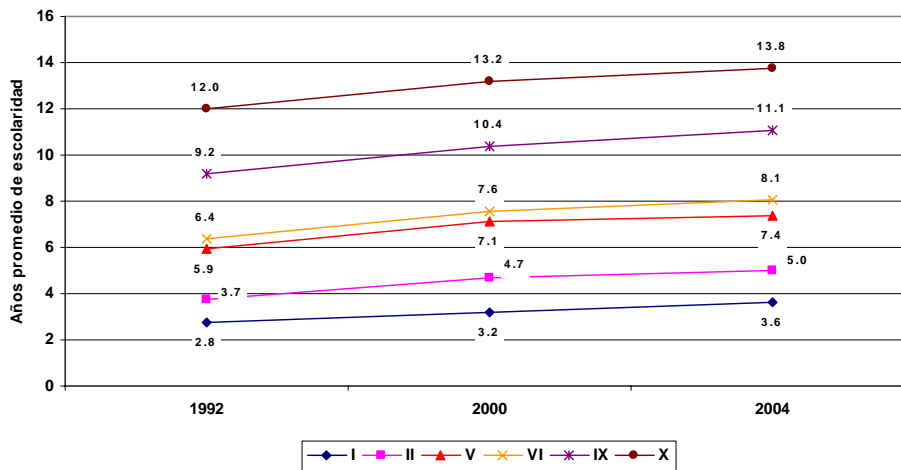
1.3. ¿LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS EDUCATIVOS EN NUESTRO PAÍS HA SIDO EQUITATIVA?

Una forma de valorar el impacto del financiamiento público a la educación consiste en ver si su distribución ha contribuido a disminuir las grandes desigualdades educativas que existen entre la población.

En la gráfica 6, se puede observar que entre 1992 y 2004, no se ha logrado reducir la brecha educativa entre la población económicamente activa que se ubica en diferentes niveles de ingreso. Aun cuando la escolaridad promedio de la población se incrementó durante el periodo, se observa que la brecha educativa antes de reducirse tendió a hacerse más amplia, pues entre más alta es la posición de la población en la distribución del ingreso, ésta aumentó en mayor

medida su promedio de escolaridad. Así, mientras que el 10% de la población que percibe los ingresos más bajos (los más pobres, decil 1) logró un aumento en su escolaridad promedio de 2.8 a 3.6 años, los que se ubican en el 10% superior de la distribución del ingreso (los más ricos, decil X) pasaron de 12 a 13.8 años promedio de escolaridad.

Gráfica 6. Años promedio de escolaridad de la población económicamente activa por deciles de ingreso, 1992–2004.



Fuente: Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno, 2004.

Considerando que una de las formas como el gobierno podría contribuir a subsanar las desigualdades educativas entre la población, es promoviendo una distribución positiva de los recursos educativos, mediante la cual se dote de mayores recursos a quienes más lo necesitan, a continuación se presenta información encaminada a observar si la distribución de los recursos federales vertidos a través del ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) contribuyen a compensar las desigualdades educativas que se presentan entre las entidades federativas tomando como referente su nivel de desarrollo humano.

Como se puede apreciar en el cuadro 4, no se establece una correlación entre la magnitud de los recursos que se destinan para la educación a través de este ramo y el nivel que guardan las entidades en cuanto al índice de desarrollo humano de su población. Así, es posible apreciar que Chiapas, entidad con el índice de desarrollo humano más bajo, percibe sólo 5.9 miles de pesos por alumno, mientras que otras entidades con un índice de desarrollo humano más alto perciben mayores recursos educativos, como es el caso de Campeche y Baja California Sur, que reciben 19.8 y 10 mil pesos por alumno, respectivamente.

Cuadro 4. Fondos del ramo 33 (Aportaciones a la Entidades Federativas y Municipios) para educación por alumno y participación porcentual de las entidades federativas en el gasto educativo, según el nivel de desarrollo humano de las entidades federativas, 2004.

Estado	Valor del Índice Refinado de Desarrollo (IRD) 2000	Nivel del Índice Refinado de Desarrollo (IRD) 2000	Fondos del Ramo 33 por alumno (miles de pesos), 2004	Aportación estatal al presupuesto para educación local (%), 2004
Chiapas	0.700		5.9	17.0
Guerrero	0.730	Muy bajo	7.4	6.4
Oaxaca	0.713		7.1	5.4
Promedio 1			6.8	9.6
Guanajuato	0.767		4.0	28.5
Hidalgo	0.754		6.4	5.5
Michoacán	0.752		6.3	12.1
Nayarit	0.770		8.4	8.9
Puebla	0.765		4.1	17.0
San Luis Potosí	0.774	Bajo	6.4	11.4
Tabasco	0.773		5.3	25.7
Tlaxcala	0.770		6.2	12.6
Veracruz	0.753		5.7	25.4
Zacatecas	0.760		8.0	13.1
Promedio 2			6.1	16.0
Campeche	0.788		19.8	7.8
Colima	0.811		8.4	7.5
Durango	0.794		7.3	20.5
Jalisco	0.812		4.2	31.4
México	0.805	Medio	3.8	34.1
Morelos	0.795		6.0	6.6
Querétaro	0.808		5.1	13.6
Sinaloa	0.789		5.2	17.8
Yucatán	0.778		5.5	19.1
Promedio 3			7.3	17.6
Aguascalientes	0.828		6.1	5.4
Baja California	0.836		6.2	33.5
Baja California Sur	0.829		10.0	1.9
Coahuila	0.831		6.2	15.9
Chihuahua	0.833	Alto	5.2	24.4
Quintana Roo	0.827		7.0	6.9
Sonora	0.827		5.7	24.3
Tamaulipas	0.815		6.5	13.6
Promedio 4			6.6	15.7
Nuevo León	0.854	Muy Alto	4.4	30.5
Promedio 5			4.4	30.5

(a) Se excluyó al Distrito Federal debido a que los recursos educativos no los recibe a través del ramo 33, sino por medio del ramo 11, correspondiente a los recursos que recibe la SEP, la cual canaliza los recursos educativos a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

Fuentes: Villarreal, 2005, PEF, 2005 y PNUD, 2002.

Asimismo, se observa que existe una muy desigual participación de las entidades federativas en los recursos que destinan a la educación; así mientras que en entidades como Oaxaca, Hidalgo, Aguascalientes y Baja California Sur, los gobiernos estatales tienen una baja participación en el gasto educativo (inferior a 6 puntos porcentuales), en otras entidades como Jalisco, México, Baja California y Nuevo León, su participación se ubica por arriba del 30%.

En este caso, sería recomendable que se tomara el principio de discriminación positiva para distribuir de manera más equitativa los recursos federales, así como incentivar una mayor participación de las entidades federativas en el gasto de sus respectivos sistemas educativos: ello, con la intención de evitar que subsistan las grandes asimetrías que persisten en materia educativa entre las entidades federativas.

2. BALANCE DEL GASTO PÚBLICO EDUCATIVO Y PRODUCTO INTERNO BRUTO. ¿ES POSIBLE CUBRIR LA META DE OTORGAR EL 8 POR CIENTO DE PIB PARA EDUCACIÓN PÚBLICA?

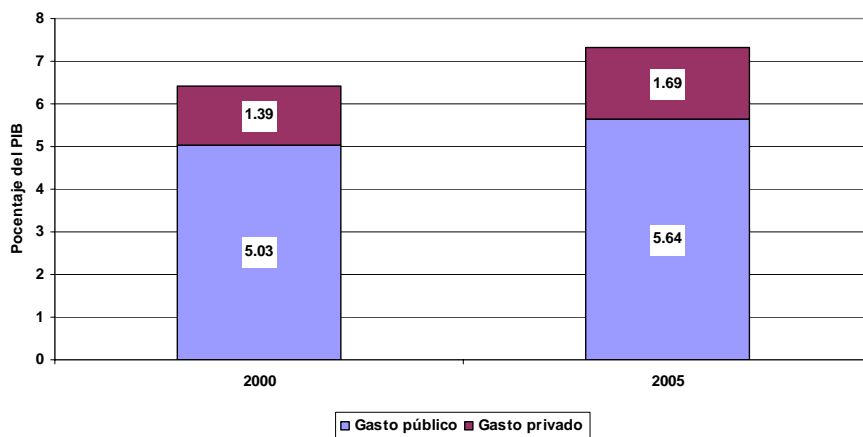
Con la intención de que el sistema educativo pudiese contar con los recursos suficientes para su funcionamiento, en el año 2002, la Cámara de Diputados reformó la Ley General de Educación, con la finalidad de asegurar que el monto anual que el Estado (Gobiernos Federal, Estatal y Municipal) destine al gasto educativo no sea menor al 8 por ciento del producto interno bruto (PIB); aclarando que al menos el uno por ciento debe corresponder al financiamiento de la investigación científica y tecnológica en las instituciones de educación superior (IES). En otro artículo transitorio, se indica que el incremento para cubrir esta reforma de Ley será gradual hasta alcanzar el nivel indicado en el año 2006³.

Sin embargo, con respecto al compromiso de destinar el 8% del PIB a la educación, existe una diferencia entre la propuesta de la Ley citada y la realizada por el Poder Ejecutivo en el Programa Nacional de Educación 2001–2006. En este documento, el gobierno en turno también se compromete a brindar recursos crecientes a la educación bajo la expectativa de que éstos representarán el equivalente al 8% del PIB en el 2006; sólo que en este caso se asume que este monto incluye el gasto privado. Esta divergencia es importante, en razón de que el monto

³ OCE, comunicado 90

que debe destinar el gobierno resulta muy diferente. Por ejemplo, en el 2005, se estima que el gasto público representaba el 5.54% del PIB, lo cual sumado al gasto privado (1.69%) ya representaba el equivalente al 7.33% del PIB; en este caso, la meta estaría ya muy cerca de cumplirse. Sin embargo, asumiendo lo estipulado en la Ley General de Educación la distancia aún es considerable, dado que durante los cinco años del actual gobierno el gasto público sólo tuvo un crecimiento de 0.61 puntos porcentuales (pasó de 5.03% a 5.64% del PIB), teniendo que crecer en el próximo año 2.36 puntos porcentuales para cubrir este compromiso. (Ver gráfica 7)

Gráfica 7. Estructura del gasto educativo como porcentaje del PIB, 2000 y 2005. (porcentajes)



Fuente: Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno, 2005.

Aunque en ocasiones se señala que destinar los recursos que faltan para cubrir la meta del 8% del PIB, pareciera más una cuestión de voluntad política de parte del gobierno, el asunto es mucho más complejo, puesto que hay que considerar que el gasto programable del gobierno en los cinco últimos años ha representado entre el 16% y el 18% del PIB, y que al gasto público en educación corresponde aproximadamente la tercera parte de estos recursos (entre 31% y 34%); por lo cual, las otras dos terceras partes corresponden a los recursos que se destinan a otros sectores esenciales del país, como el de salud, vivienda, infraestructura carretera, los programas productivos, etcétera. En este sentido, resulta importante que al debatir sobre la cuestión de destinar el 8% del PIB al gasto público en educación, se tenga presente la forma en que pueden resultar afectados los otros sectores al cubrir esta meta; puesto que la insuficiencia de recursos públicos implica que para desarrollar algún sector en particular es casi imposible no

afectar el desarrollo de los otros, los cuales también resultan prioritarios para el desarrollo social y económico del país.

2.1. PROBLEMÁTICA FINANCIERA EN EDUCACIÓN BÁSICA, EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR

EDUCACIÓN BÁSICA

Con la reforma que realizaron los Diputados y Senadores al artículo Tercero de la Constitución en 2001, establecieron que la educación preescolar se constituyera en parte de la educación básica obligatoria para todos los mexicanos, al igual que la primaria y secundaria. Lo anterior, se configura en un punto apremiante desde el punto de vista de los recursos financieros que son requeridos para incorporar a todos los niños y jóvenes que todavía no tienen acceso a la educación básica obligatoria.

A partir de esta reforma, se considera que el tercer grado de educación preescolar sería obligatorio a partir del ciclo escolar 2004–2005, y el segundo grado en el ciclo posterior (2005–2006); y hasta el ciclo 2008–2009, lo sería el tercer grado⁴. Tomando en cuenta que la tasa de cobertura de la educación preescolar para la población de 3 a 5 años era de 58.6%, en el ciclo escolar 2003–2004, es posible imaginar, aún cuando no se cuenta con cifras precisas al respecto, que una proporción importante de los niños en edad de cursar los dos grados obligatorios para este ciclo escolar, aún no cuentan con la posibilidad de cumplir este requerimiento. Asimismo, considerando las diferencias en la tasa de cobertura en preescolar entre las entidades federativas del país (mientras que en el Distrito Federal la cobertura es de 70%, en el Estado de México era de apenas 46%), es posible imaginar que algunas entidades federativas requerirán de apoyos financieros adicionales para poder cumplir este compromiso constitucional⁵.

Desde la década de los 80, la cobertura en educación primaria se consideraba hipotéticamente cubierta; no obstante, un problema que se presenta para incorporar a la población que falta (en el ciclo escolar 2003–2004, la tasa de cobertura era de 93%) al sistema escolar tiene que ver

⁴ OCE, Comunicado 103

⁵ SEP, 2004

con lo atomizada que está la población principalmente en las zonas rurales e indígenas⁶. Las modalidades de educación primaria que se brinda a estos grupos de población muestran bajos coeficientes de eficiencia terminal y diversos estudios realizados a través de pruebas estandarizadas, también muestran que su rendimiento académico es inferior al de otras zonas más urbanizadas⁷. Lo anterior, implica la necesidad de mejorar la oferta educativa que se brinda a estas zonas con la finalidad de asegurar a todos los niños del país el acceso a una educación con semejantes niveles de calidad al que se presenta en otras zonas del país.

En educación secundaria se encuentra un problema similar al anterior, si bien, la tasa de cobertura es aún más baja (87%) que en primaria. Desde 1992, cuando la educación secundaria fue incluida como parte de la educación obligatoria en nuestro país, la tasa de cobertura se ha ampliado considerablemente. Algunos datos señalan que esta rápida expansión sólo fue posible gracias al crecimiento mucho mayor que ha experimentado la modalidad de telesecundaria, la cual actualmente representa aproximadamente el 20% de la matrícula total. Esta modalidad representa una forma de poder incorporar a los niños y jóvenes en zonas de difícil acceso al servicio, así como implica reducir los costos que se tendrían que realizar para atender a estos grupos poblacionales. Sin embargo, diversos estudios muestran que los alumnos que son atendidos en esta modalidad educativa obtienen niveles de rendimiento académico por debajo de las otras modalidades educativas⁸. Por lo tanto, procurar la mejora de las condiciones bajo las cuales se incorpora a la población de difícil acceso a este nivel educativo debería significar afrontar los costos necesarios para brindarles una educación que tenga resultados semejantes al de las otras modalidades educativas.

EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

La recomendación anterior, también sería aplicable a la educación de nivel medio superior (cuya tasa de cobertura es de 53.5%), puesto que para la mayor expansión de este nivel educativo se ha pensado también en incorporar medios audiovisuales. En este caso, es menester considerar la situación de la telesecundaria y realizar los ajustes que sean necesarios para que los jóvenes puedan acceder a opciones educativas que les aseguren obtener los mismos resultados académicos. Asimismo, se requiere brindar los apoyos necesarios a las entidades que se encuentran más rezagadas en la cobertura educativa de este nivel educativo,

⁶ *Ibíd.*

⁷ SEP, 2004; Muñoz, et al., 2004

⁸ Noriega y Santos, 2004

con la finalidad de acortar la brecha que las separa de las entidades más aventajadas. En el ciclo escolar 2003–2004, mientras que el Distrito Federal tenía una cobertura aproximada de 85%, en Michoacán sólo era de 39%.

Además, con respecto a la educación media superior hay que recordar que desde 1990 las dos modalidades existentes en este nivel educativo han enfrentado una disminución del costo por alumno, lo cual implica que su expansión se está realizando a expensas de reducir los costos de estas modalidades educativas.

EDUCACIÓN SUPERIOR

En el nivel superior encontramos que los retos financieros que se afrontan actualmente son múltiples, además de contar con una muy baja tasa de cobertura, aproximadamente de 23%, en 2003⁹. Esta tasa es muy bajas en contraste con las que en promedio tienen otros países desarrollados, incluso algunos países de América Latina como es el caso de Argentina y Chile. Las diferencias en las tasas de cobertura entre las entidades del país también resultan importantes, mientras que algunas entidades alcanzan tasas por arriba del 30% (DF, Tamaulipas, Nuevo León, Sonora), en otras la tasa alcanza sólo hasta el 15% (México, Chiapas y Quintana Roo).

Por otra parte, las metas establecidas para este nivel educativo en el Programa Nacional de Educación 2001–2006, también implicaban aumentar los recursos a este nivel educativo de forma gradual para poder cumplirlas en el 2006. Tan sólo para cubrir las metas de cobertura planteadas para el 2006, se estima que el monto del gasto público en educación superior debería aumentar un 43% con respecto a los recursos que se destinaron en 2003, lo cual resulta poco probable dado que el aumento logrado entre el 2000 y el 2003 fue sólo de aproximadamente 15%. En este sentido, puede verse que los recursos que se han vertido a este nivel educativo han quedado muy por debajo de las propuestas realizadas por el propio gobierno para incrementar la cobertura en este nivel educativo¹⁰.

⁹ Márquez, 2005

¹⁰ *Ibíd.*

Otros dos temas álgidos del financiamiento en la educación superior, son: el de las pensiones y las jubilaciones en las IES, y el que corresponde a la poca claridad de los criterios a través de los cuales se distribuyen las asignaciones presupuestarias entre las mismas.

Debido a que muchas de las instituciones públicas de educación superior se expandieron principalmente a partir de la década de los 70, muchos de los profesores que lograron su *basificación* durante ese periodo están llegando a la edad de retiro. Pero, como el presupuesto de las IES públicas no crece en la misma proporción para afrontar estos pagos y asumir la contratación de nuevos profesores, este problema amenaza con reducir dramáticamente la proporción de los recursos que destinan al desarrollo académico y la investigación. Se estima que los recursos que serán requeridos para realizar estos pagos podrían llegar a ser superiores a los que actualmente se destina a la educación superior de carácter público en su conjunto¹¹.

Según un diagnóstico de la ANUIES¹², “. . .las pensiones y jubilaciones de los trabajadores académicos y administrativos de las 30 universidades públicas del país presentan derechos adquiridos por 77,000 millones de pesos, equivalentes a 1.3% del PIB, y que día tras día van incrementándose en la medida en que aumenta el número de trabajadores en retiro”.

En este sentido, el problema de las pensiones y jubilaciones es un tema que requiere la búsqueda de nuevos modelos de financiamiento para la educación que eviten que dentro de poco tiempo las universidades tengan que afrontar una crisis financiera que ponga en peligro su funcionamiento.

En relación con la falta de claridad en la distribución de los recursos, cabe señalar que las IES generalmente reciben sus ingresos económicos por tres vías, el presupuesto federal, el estatal y los ingresos que generan por sí mismas. Pero debido a que no hay normas claras que regulen la forma en que deben participar en el financiamiento cada uno de estos tres rubros, se encuentran grandes disparidades entre las instituciones. (Ver cuadro 5)

¹¹ Villarreal, 2005

¹² citado en Villarreal, 2005: 158–159

Cuadro 5. Ingresos de las universidades, 2002.
(Miles de pesos corrientes)

Universidades	Federal		Estatal		Ingresos propios		Total	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Universidad Autónoma de Aguascalientes	261,910	58.3	80,114	17.8	107,298	23.9	449,322	100
Universidad de Guadalajara	1,574,579	41.4	1,794,738	47.2	433,899	11.4	3,803,216	100
Universidad de Colima	602,781	70.8	205,184	24.1	42,829	5.0	850,794	100

Fuente: Márquez, 2005: 166-167.

Lo anterior, como señala Villarreal, lleva a que en la práctica los recursos de las IES continúen distribuyéndose a través de inercias históricas y la capacidad que en su momento tengan los rectores para negociar los recursos del gobierno federal y estatal. En este sentido, se aprecian injusticias tanto en la inequitativa proporción que existe entre los ingresos provenientes de la diferentes vías, como también en la desproporción que el gasto federal por alumno tiene entre las diversas instituciones. Por ejemplo, mientras que el gasto federal por alumno es de más de 29,000 pesos en la Universidad Autónoma de Baja California Sur, es de sólo 3,000 pesos en la Universidad Autónoma Juárez de Oaxaca¹³.

Finalmente, otro problema que afrontan las IES es la presión por diversificar sus fuentes de financiamiento y aumentar sus recursos propios. Con respecto a este problema muchas universidades han procurado aumentar los costos de matrícula hacia los estudiantes, pero esta es una medida no exenta de problemas ante la capacidad contestataria de los estudiantes (cuyo efecto más notorio fue el conflicto de la UNAM). Asimismo, otras instituciones han procurado establecer vínculos más estrechos con el sector productivo a través de asesorías o la realización de estudios y proyectos de investigación bajo la solicitud expresa de las empresas; sin embargo, aunque estos vínculos son aún muy aislados, la presión para que las IES aumenten sus recursos propios hace temer que este tipo de experiencias aumente en detrimento de las actividades fundamentales de las instituciones educativas, como lo son las correspondientes a la docencia e investigación.

Al respecto, cabe señalar que los recursos propios representan proporciones muy diferentes de los ingresos totales de las IES, por ejemplo, mientras que en las universidades federales

¹³ Villarreal, 2005: 163

(UNAM y UAM) representan menos del 10%, en algunas universidades estatales como las de Aguascalientes, Chihuahua, Estado de México y Sonora, estos recursos llegan a representar un poco más del 20%¹⁴. Si bien, cabe mencionar que en estas últimas, una proporción importante de estos recursos corresponde a las colegiaturas que pagan los estudiantes. No obstante, reconociendo las presiones a que están siendo sujetas las IES y a que las instituciones públicas afiliadas a la ANUIES se comprometieron a aumentar sus recursos propios¹⁵, sería necesario mantenerse expectante para que los esfuerzos que se realicen en este sentido no afecten el desarrollo de las actividades fundamentales de las IES.

3. LOS PROBLEMAS DE LA EFICIENCIA DEL SISTEMA EDUCATIVO

Hasta aquí se han planteado diversos problemas que afronta el sistema educativo que hacen pensar en la necesidad de brindar mayores recursos para aumentar las oportunidades educativas de la población; sin embargo, es necesario reconocer que en varios aspectos el sistema educativo es ineficiente y genera importantes pérdidas de recursos.

En los diferentes niveles educativos existen todavía altos niveles de reprobación y baja eficiencia terminal, lo que ocasiona que se tengan que destinar recursos adicionales para los estudiantes que tienen que repetir los grados o cursos escolares, aumentando considerablemente los costos que son requeridos por estudiante graduado. En el cuadro 6, se puede observar que las tasas de reprobación son más altas según se incrementan los niveles educativos y la eficiencia terminal tiende a ser mucho más baja en los niveles post-básicos de educación. Considerando que en estos niveles es mucho más alto el costo por alumno, es posible percibir que se lograría tener un mayor impacto en la demanda educativa si no se tuvieran que destinar recursos adicionales para todos aquellos estudiantes que no logran culminar sus estudios en los tiempos establecidos.

¹⁴ Márquez, 2005.

¹⁵ En el documento: "Propuesta de lineamientos para una política de Estado en el financiamiento de la Educación Superior", las IES afiliadas a la ANUIES se comprometieron a realizar esfuerzos para aumentar sus recursos propios. (Ver ANUIES, 2003)

Cuadro 6. Reprobación y eficiencia terminal, 2005. (a)

Nivel y modalidad	Reprobación	Eficiencia terminal
Primaria	4.7	91.3
Secundaria	18.0	79.6
Profesional técnica	23.7	49.3
Bachillerato	37.8	60.9
Universidades estatales (b)	–	47.0
Universidades tecnológicas (b)	–	47.0

Fuentes: (a) PEF (2005) Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno; (b) Villarreal, 2005, sobre datos de SESIC (2002) Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior.

Según Prawda y Flores¹⁶, otra forma de mejorar la eficiencia con que se utilizan los recursos educativos, consiste en ajustar la planta docente y administrativa de la educación normal, a la reducción que presenta desde la década pasada la matrícula en esta modalidad de educación superior. El hecho de que se mantenga la planta de trabajadores casi intacta, señalan los autores, implicó que se elevara significativamente el costo por estudiante, llegando a ser superior a los que se presentan en las universidades. Lo anterior, también sería aplicable a la educación primaria, dado que desde el ciclo escolar 2002–2003, la matrícula ha empezado a descender debido al declive del ritmo de crecimiento del grupo de edad que demanda este servicio, no obstante, el número de maestros se ha mantenido casi invariante, lo cual es más notorio en el caso de la educación primaria ofrecida por el sector federal.

Otra forma de mejorar la eficiencia del sistema consiste en revisar la forma como se distribuye el gasto educativo para determinar si se pueden realizar economías de escala que permitan disminuir los costos de la estructura administrativa del sistema y transferir esos recursos a los servicios educativos. No obstante, al respecto existe muy poca información.

De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico¹⁷, el gasto educativo puede dividirse en primera instancia en dos rubros: a) el gasto de capital, que comprende las erogaciones en activos que tienen una duración mayor a un año e incluye las erogaciones en construcción, renovación y reparación de la infraestructura educativa; y b) el gasto corriente, que representa el gasto en los recursos escolares que se emplean cada año para la operación de las instituciones y el cual se divide, a su vez, en tres aspectos: i) las remuneraciones a los docentes, ii) las remuneraciones de otro personal y iii) otros gastos

¹⁶ Prawda y Flores, 2001.

¹⁷ OCDE, 2002: 214–223.

corrientes, como pueden ser los destinados a materiales de enseñanza, mantenimiento de las instalaciones escolares, preparación de alimentos y renta de instalaciones escolares.

En promedio, los países de la OCDE destinan al gasto corriente en educación no terciaria la mayor proporción del gasto educativo (92%), no obstante, México es de los países donde este indicador alcanza los niveles más altos (97.6%). Por su parte, el gasto corriente en México se distribuye de la siguiente forma: 82.9% corresponde a las remuneraciones de los docentes, 12% a las de otro personal y el 5.1% corresponde a otro tipo de gastos corrientes. Por su parte, en relación con el gasto en educación terciaria, la proporción del gasto corriente representa el 86.7% del gasto educativo en este nivel, siendo esta proporción más cercana al promedio de los países de la OECD (87%). Pero en este caso, la forma como se distribuye el gasto corriente es diferente: 71% corresponde a las remuneraciones de los docentes, 15% a la de otros empleados y 13.7% corresponde a otros gastos corrientes varios¹⁸.

Como se puede apreciar, esta información es aún muy general y no permite conocer con certeza el gasto que se destina a los aspectos relacionados directamente con la práctica educativa y los que corresponden a la estructura administrativa y de servicios, si bien, es necesario destacar que tanto en la educación terciaria como en la no terciaria la mayor proporción del gasto corresponde a las remuneraciones de los docentes, quedando muy por arriba de la proporción que en promedio corresponde a los países de la OECD.

En todo caso, es menester señalar la urgencia de contar con fuentes de información más detalladas sobre la forma en que se distribuyen los recursos educativos entre las diversas funciones del sistema educativo, pues como se indicó, esto permitiría determinar y distinguir, por una parte, la proporción que representan las funciones directamente relacionadas con la práctica educativa, la correspondiente a investigación y los recursos que son destinados a la estructura administrativa y de otros servicios varios. En segundo lugar, estos conocimientos posibilitarían detectar más fácilmente ineficiencias en el uso de los recursos públicos destinados a la educación y generar economías de escala que permitieran aprovecharlos más eficientemente.

En suma, a partir del panorama anterior y reconociendo que la apertura política en nuestro país ha permitido la aparición de nuevos actores en la determinación de los recursos educativos, en

¹⁸ *Ibíd.*

general, y de los de la educación superior, en particular, resulta urgente encontrar nuevos mecanismos que normen y aseguren que las distintas instancias del sector educativo (niveles educativos, instituciones, programas, etcétera) cuenten con los recursos suficientes para su correcto funcionamiento. En los últimos años, los Diputados han sido, en gran medida, responsables del incremento de los recursos que se destinan al sector educativo, dado que el gobierno federal de manera reiterada ha disminuido el monto de los recursos en el proyecto del presupuesto que envía cada año a la Cámara de Diputados para su aprobación. No obstante, las modificaciones que han realizado los Diputados a los montos propuestos por el Ejecutivo no han sido respetadas. Incluso en el año 2005, el Presidente vetó el presupuesto aprobado por ese órgano legislativo, reduciendo con ello la magnitud del monto autorizado por los Diputados para ser ejercido por el sector.

Por otra parte, también cabría resaltar que a pesar de la voluntad que han mostrado los Diputados para aumentar los recursos al sector, éstos se han tomado atribuciones en la distribución de los recursos que no resultan claros; por lo cual, es urgente encontrar mecanismos que sean respetados por los diferentes actores que tienen ingerencia directa en la determinación del presupuesto educativo.

4. TAREAS PENDIENTES

Como se puede apreciar, uno de los problemas más importantes con respecto al financiamiento educativo en nuestro país, es la falta de criterios claros para determinar: a) la magnitud de los recursos que deben destinar los gobiernos (Federal, Estatal y Municipal) a los servicios educativos, b) la estructura porcentual de participación que deben guardar los mismos y c) la forma como deben distribuirse entre las distintas instancias que dependen de este rubro de gasto.

Con respecto a esta problemática, ya existen algunas propuestas sobre los criterios que deberían normar la distribución de los recursos. Entre éstas, se encuentran la de Latapí y Ulloa¹⁹ para la educación básica y la de la ANUIES²⁰ para la educación superior.

¹⁹ Latapí y Ulloa, 2000.

²⁰ Anuies, 2003.

En la propuesta de Latapí y Ulloa se consideran cinco criterios que deberían normar la distribución de los recursos desde una concepción federalista del desarrollo educativo: tres de ellos se refieren específicamente al desarrollo del sistema educativo, en tanto que los otros dos, son considerados de relevancia indirecta.

Los tres primeros criterios sobre los que debería fundamentarse la distribución de los recursos son: el aprendizaje efectivo logrado por los alumnos, el nivel de eficiencia en el uso de los recursos que muestren los sistemas educativos estatales y otro orientado a compensar las desigualdades existentes entre los mismos (bajo el principio de la equidad). Por su parte, los de relevancia indirecta son: el resarcitorio, que estaría en función de resarcir a las entidades federativas por los impuestos que la federación recauda en ellas; y el denominado de “esfuerzo financiero”, el cual consiste en relacionar el gasto federal por alumno en cada entidad federativa (expresado como unidad) con respecto al gasto por alumno que realiza la entidad en contraste con el conjunto de ellas (que también se expresa como unidad). Según los autores, lo que se buscaría a través de este criterio sería nivelar el esfuerzo financiero de la federación en cada entidad con respecto al esfuerzo que realizan las propias entidades en relación con el conjunto de ellas.

En suma, los autores consideran que estos criterios constituirían una primera base para establecer diferentes fórmulas que tengan como finalidad distribuir los recursos educativos de una manera más justa, equitativa y estimulante, dentro del marco del federalismo. Mientras que los criterios del aprendizaje efectivo y de la eficiencia estimularían a las entidades que están desarrollando bien sus sistemas educativos (“te doy porque lo estás haciendo bien”), el compensatorio apoyaría a las entidades que más lo necesita (“te doy porque lo necesitas más”), en tanto que el resarcitorio retribuiría a las entidades según su participación en la recaudación tributaria (“te doy porque me das”) y el de esfuerzo financiero promovería un esfuerzo equilibrado en las distintas entidades federativas (“hagamos un esfuerzo conjunto equilibrado”).²¹

Por su parte, la propuesta de financiamiento para la educación superior de la ANUIES²², contempla cinco principios básicos que deberían orientar la política correspondiente: a) institucionalización, con el fin de brindar legalidad y permanencia a la forma como se distribuyen

²¹ Para más detalles sobre estos criterios se sugiere consultar: Latapí y Ulloa, 2000.

²² Anuies, 2003.

los recursos; b) suficiencia de los recursos; c) equidad, para disminuir las desigualdades en el trato financiero que reciben las instituciones; d) transparencia, para asegurar la claridad en los mecanismos y procedimientos para distribuir los recursos y; e) corresponsabilidad, que implique compromisos para que las instituciones realicen un ejercicio eficiente de los recursos públicos que reciben, así como para que realicen mayores esfuerzos para aumentar los ingresos propios. Este último punto, está enmarcado en el compromiso de las instituciones para fortalecer los procesos de evaluación y rendición de cuentas que permitan realizar un seguimiento sistemático de sus actividades.

En este sentido, la propuesta de la ANUIES comprende diversos aspectos que superan las prácticas actuales y va más allá del criterio basado en el costo medio por estudiante para la distribución de los recursos. Asimismo, establece una serie de compromisos que deben seguir el Estado (gobiernos federal, estatal y municipales) y las propias instituciones para asegurar una distribución de los recursos educativos más eficiente, equitativa, transparente y comprometida con la sociedad.²³

Finalmente, se considera que la prioridad principal en relación con el financiamiento de la educación en México, consiste en legislar sobre los criterios que aseguren tanto la suficiencia de los recursos para el sector, como una distribución más eficiente, equitativa y transparente, que permita mejorar la eficacia del sistema educativo en su conjunto. Sin duda, las propuestas mencionadas pueden servir de base para avanzar en este sentido.

²³ Para más información consultar: ANUIES, 2003.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANUIES (2003) Propuesta de lineamientos para una política de Estado en el financiamiento de la Educación Superior. México: ANUIES. (Documento aprobado en la XX sesión ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES).
- LATAPÍ, Pablo y Manuel Ulloa (2000) El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo. México: CESU-UNAM / FCE.
- MÁRQUEZ, Alejandro (2005) Las Metas del subprograma Sectorial de Educación Superior, PRONAE 2001–2006. Un análisis a partir del financiamiento de la educación superior a tres años del gobierno del cambio. En: Ángel Díaz Barriga y Javier Mendoza Rojas (coord.) Educación superior y Programa Nacional de Educación 2001–2006. Aportes para una discusión. México: ANUIES. (Cáp. 6, pp. 145–216).
- MUÑOZ, Carlos, Alejandro Márquez, Andrés Sandoval e Hivalia Sánchez (2004) Factores externos e internos a las escuelas que influyen en el logro académico de los estudiantes de nivel primaria en México, 1998–2002. Análisis comparativo entre entidades con diferente nivel de desarrollo. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)
- NORIEGA, Carmen y Santos, Anette (2004) Un acercamiento a las telesecundarias con base en los resultados de sus alumnos en el EXANI-I. En: CENEVAL. Evaluación de la educación en México. Indicadores del EXANI-I. México: CENEVAL. (pp. 249–279)
- OCDE (2002). Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2002.
- OECD (2004). Education at a Glance 2004.
- PNUD (2002) Informe sobre desarrollo humano en México. México: PNUD
- Poder Ejecutivo Federal (2005) Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno.
- PRAWDA, Juan y Gustavo Flores (2001) México educativo revisitado. Reflexiones al comienzo de un nuevo siglo. México: OCÉANO.
- SEP (2004) Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2003-2004. México: SEP.
- VILLARREAL, Héctor (2005) La asignación de recursos públicos a la educación. Problemas y perspectivas. México: FCE.