



Programa de Presupuesto
y Gasto Público

¿Por qué
no podemos
evaluar
adecuadamente el gasto en
educación
en MÉXICO?

DIRECTORIO PPGP

Laura Sour

COORDINACIÓN EJECUTIVA Y EDITORIAL

Maricela Martínez

COORDINACIÓN TÉCNICA

Irma Ortega

BANCO DE INFORMACIÓN

Luz Marina Peña

INVESTIGACIÓN



Programa de Presupuesto
y Gasto Público

Presentación

Fundado en 1998 con el auspicio de la Fundación Ford, el Programa de Presupuesto y Gasto Público (conocido por la mayoría como PPGP) es una fuente independiente, profesional y con una alta credibilidad sobre el análisis presupuestal en México.

Día a día, PPGP amplía su investigación y su base de datos para facilitar un gasto público más efectivo y más responsivo a las necesidades de los Mexicanos.

En el marco de PPGP se producen reportes analíticos y sólidos que son accesibles para los tomadores de decisiones gubernamentales en los tres niveles (federal, estatal y municipal), los medios de comunicación, y el público en general. PPGP estudia el presupuesto, pero también cuestiones relacionadas con la distribución del ingreso y el crecimiento en México como son: transparencia, descentralización, incidencia del gasto e ingreso, reforma fiscal y administrativa, servicio civil, salud, banca y desarrollo, agua y leyes y justicia. ❏

¿Por qué no podemos evaluar adecuadamente el gasto en educación en México?

Introducción

La descentralización de responsabilidades y de recursos en México ha pretendido aumentar la eficiencia del gasto y mejorar la cobertura y calidad de los bienes y servicios que los dos órdenes de gobierno ofrecen a la población. En el caso de la educación ¿se estarán logrando esos objetivos?

En México, los esfuerzos de descentralización de servicios públicos iniciaron en 1992 con la educación básica. A partir de 1996 el Gobierno Federal, en coordinación con todos los estados de la República, llevaron a cabo nuevos procesos como el de salud. A finales de 1997 se introdujo en el presupuesto federal la figura jurídica de "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", y se crearon siete fondos para transferir los recursos asociados a la educación básica, a los servicios de salud para la población abierta, a infraestructura social, a educación tecnológica y de adultos, y a la seguridad pública.

En los esquemas de descentralización de los servicios de educación, las administraciones estatales asumieron los recursos humanos, financieros, materiales y patrimoniales. Sin embargo, en materia presupuestaria, las entidades federativas no adoptaron una estructura programática similar a la federal, ni desarrollaron una propia para propósitos de operación y para la rendición de cuentas, lo cual ha impedido valorar adecuadamente la eficiencia y efectividad del gasto público ejercido en estos servicios. Dicha estructura programática hubiera implicado relacionar la operación de las unidades administrativas con objetivos y metas en materia de educación, asociados con el presupuesto asignado.

La carencia de estructuras programático-presupuestarias ha sido validada al revisar documentos oficiales de finanzas públicas en las páginas de Internet de los gobiernos estatales, tales como cuentas públicas, leyes de ingresos y presupuestos de egresos, en los cuales se constató que no se reportan aperturas programáticas que aporten elementos para una evaluación de la efectividad del presupuesto público en la educación. A su vez, no se encontraron indicadores de desempeño que muestren el impacto de los recursos transferidos sobre la población objetivo. Este trabajo tiene como propósito mostrar la evaluación que sobre el tema se llevó a cabo.

Descentralización de la educación básica

La descentralización en México comenzó en mayo de 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), entre los gobiernos estatales y federal, así como con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), fundamentado en la Ley General de Educación, el cual tuvo como propósito transferir a los estados la operación de los servicios de educación básica y normal.

El ANMEB surgió de la necesidad de actualizar un sistema educativo que si bien había sido el medio para moderar el analfabetismo y la baja escolaridad prevaleciente en el país, había alcanzado un tamaño excesivo que obstaculizaba su adecuado funcionamiento. Particularmente a partir de la década de los años cincuenta, el sistema escolarizado había crecido a un ritmo extraordinario, en el afán de brindar atención educativa a una población que se duplicaba cada 25 años. Este crecimiento se desarrolló bajo la lógica de la centralización administrativa que había caracterizado la gestión educativa desde la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921.

En los lustros previos a la firma del ANMEB, la descentralización había avanzado. En enero de 1974 se crearon ocho Unidades de Servicios Descentralizados (Usedes) y 30 Subunidades de Servicios Descentralizados (también conocidas como oficinas estatales). Las primeras eran entidades administrativas cuyo ámbito de competencia abarcaba a cada una de las regiones en las que se dividió al país. Las subunidades, a su vez, se localizaron en capitales de estados y ciudades importantes y dependían directamente de las Usedes. A estas unidades y subunidades les fueron asignadas, principalmente, responsabilidades vinculadas con el desahogo de trámites administrativos de personal, de información y de enlace con las áreas centrales.

En marzo de 1978 se establecieron delegaciones generales de la SEP en cada uno de los estados de la Federación. La creación de las delegaciones fue una respuesta a las dificultades administrativas que imponía la centralización. Con ella se inició una etapa de desconcentración territorial para propiciar que la función educativa se realizara de forma más eficiente y coordinada, mediante un mejor aprovechamiento de las capacidades del personal y de los recursos presupuestarios.

No obstante lo anterior, a principios de los años noventa la dimensión que el sistema de educación básica federal había alcanzado representaba un serio problema. ¿Cómo operar adecuadamente más de 113 mil escuelas y prestar la debida atención a 16.2 millones de alumnos y casi 646 mil maestros de educación básica que dependían directamente de la SEP? La respuesta fue el ANMEB.

En el ANMEB se establecieron como principales objetivos: una educación de calidad para asegurar niveles suficientes para toda la población; transformar la estructura del Sistema Educativo Nacional; consolidar la planta física, y fortalecer las fuentes de financiamiento de la acción educativa. Se comprometieron también recursos presupuestarios crecientes, así como la

reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos y la revaloración de la función magisterial.

El ANMEB estableció la transferencia de funciones (total o parcialmente) y los recursos humanos, financieros, materiales y patrimoniales de los servicios de educación básica del Gobierno Federal a los gobiernos estatales sin exentar al primero de la responsabilidad de los programas de estudio, libros de texto, materias, duración del periodo escolar y las condiciones para la promoción y contratación de maestros, así como las acciones que resultaran necesarias para reducir disparidades y dar atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos. De esta manera, en 1992 se transfirió la administración y funcionamiento de todas las escuelas públicas de educación básica a las entidades federativas, con excepción de las ubicadas en el Distrito Federal, por acuerdos establecidos con el SNTE.

El proceso de descentralización de los servicios educativos marcó la pauta a seguir para los demás procesos de la llamada *federalización*. En ellos, las administraciones estatales asumieron los procedimientos de elaboración de nómina, homologación (igualación) de puestos federales y estatales, y relaciones sindicales. Sin embargo, en el caso de los servicios de educación básica, aún queda pendiente de precisar la transferencia de bienes muebles e inmuebles, debido a que sólo la minoría de ellos, y en específico de los destinados a espacios educativos, cuentan con una situación documental regularizada. No obstante lo anterior, el ANMEB y los convenios derivados del mismo, han establecido que, en cuanto se concluya el registro y la validación de los bienes, el Gobierno Federal transferirá la propiedad de todos los inmuebles.

En materia presupuestaria, la descentralización de la educación básica y normal se financió en un principio a través de un Ramo específico, el 25, el cual fue creado ex profeso para concentrar administrativamente los recursos a transferir. Posteriormente, a partir de 1998, se conformó el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), cuyo monto se determina cada año en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de los siguientes elementos:

- i) El registro común de escuelas y de plantilla de personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y
- ii) Por los recursos presupuestarios que con cargo al FAEB se hayan transferido a las entidades federativas durante el ejercicio inmediato anterior, adicionándole lo siguiente:
 - Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieran autorizado con cargo a las previsiones para el FAEB, y

- La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al registro común de escuelas.

La excepción del financiamiento presupuestario de las entidades federativas a través del FAEB lo constituyó el Distrito Federal, para el cual continuó empleándose el Ramo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esquema presupuestario

El proceso de descentralización de la educación básica se realizó con un esquema de presupuesto tradicional. El presupuesto tradicional consiste en relacionar insumos con las áreas responsables de su uso y administración. Para elaborar un presupuesto de egresos se calcula lo necesario para operar con normalidad, lo que equivale a cubrir sueldos y salarios, papelería y útiles, mobiliario y equipo, entre otros, basándose en lo utilizado el año anterior y en un requerimiento adicional sustentado en una proyección de demanda del servicio. Con esta técnica no se tiene la intención explícita de optimizar, ni de premiar mejoras en los resultados, dada una restricción de recursos.

Este esquema presupuestario se ha venido aplicando en la determinación anual del FAEB, existiendo en la administración de ese fondo, por parte de los estados, distintos sistemas, mismos que no permiten hacer una evaluación objetiva de la eficiencia y eficacia de los fondos públicos que se destinan a financiar los servicios de educación básica.

A diferencia del presupuesto tradicional, si se considera un presupuesto por programas se otorga prioridad en la asignación de recursos a lo que el gobierno quiere lograr, en vez de los insumos que va a adquirir. El presupuesto por programas consiste en relacionar metas con recursos disponibles para aplicar técnicas de optimización. En un presupuesto por programas, se fijan los objetivos y metas de los sectores, y se relacionan con la asignación de los recursos para cumplirlos, considerando las restricciones financieras.

Dado que el propósito fundamental de la estrategia presupuestaria de cualquier orden de gobierno tendría que consistir en aumentar la productividad de las erogaciones, sería viable que en la administración de los recursos para la educación, los gobiernos estatales y federal consideraran la posibilidad de realizar una reforma presupuestaria que mejore la manera de asignar, controlar y evaluar la aplicación de los recursos públicos para prestar el servicio educativo.

La reforma presupuestaria requeriría la incorporación de una estructura programática homogénea aplicable a los órdenes de gobierno federal y estatal, que presupuestan y ejercen los recursos, como un instrumento para organizar el quehacer gubernamental. La estructura programática debe propiciar que los procesos internos de la administración pública asignen los recursos de acuerdo con los resultados generados y observados por la sociedad. El cambio de enfoque tendría como propósito convertir al pre-

supuesto descentralizado para educación en una herramienta transparente y útil para los ejecutores, que permita una rendición de cuentas sobre la actuación gubernamental y en consecuencia una justificación del presupuesto a ejercer sustentada en los resultados.

Al considerar una estructura programática, la asignación del gasto tendría una relación directa con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales del Gobierno Federal, los planes estatales de desarrollo y los programas sectoriales de los gobiernos estatales, con categorías específicas dentro del presupuesto. Esto permite ligar la planeación de mediano plazo con la de corto plazo, expresada en la forma de programas, proyectos, actividades y metas en el presupuesto.

Los instrumentos de control del gasto requieren destacar más los resultados que los trámites e incluir incentivos para que los ejecutores se esfuercen por lograr resultados. Para esto último, es necesario incorporar indicadores de desempeño. Estos indicadores son medidas que relacionan insumos y recursos con productos y resultados. Equivalen a los índices que miden la productividad, el desempeño financiero y la calidad de los bienes y servicios producidos en las empresas. Los indicadores deben ser de gran utilidad tanto para los representantes de la sociedad, para evaluar los resultados logrados, como para los mismos ejecutores del gasto para determinar qué tan bien realizan las tareas que les fueron asignadas. Asimismo, deben ser útiles a los auditores públicos de manera que dispongan de información relativa al avance de los programas de gobierno y el cumplimiento de los objetivos determinados de antemano.

En suma, los elementos programáticos, en especial los indicadores, resultan fundamentales para la rendición de cuentas, pues pueden constituir una base objetiva y aceptada por los órganos ejecutivos y legislativos estatales y federal para justificar las propuestas de gasto y para comprometer resultados, así como para verificar lo alcanzado.

En el periodo de 1992 a 1997, los recursos federales destinados a educación presentaron un incremento promedio anual de 6.0 por ciento real y los correspondientes a los gobiernos estatales lo hicieron en 10.2 por ciento real, aunque con montos relativamente menores (véase cuadro). A partir de la creación, en 1998, del FAEB dentro del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, los recursos federales presentaron un ajuste inicial importante, registrando con posterioridad una tendencia positiva, más estable que años anteriores, pero con crecimientos bajos que propiciaron un promedio anual, para el periodo 1998-2004 de sólo 0.2 por ciento real. En este último lapso, también se moderó el aumento registrado en los recursos estatales, a un promedio anual de 8.1 por ciento real. De esta manera, se observa que la descentralización de los recursos destinados a la educación básica redujeron su dinámica y, por las características del esquema adoptado, generaron que la de los gobiernos estatales también lo hiciera.

Evolución reciente de los recursos para educación

Cuadro 1
Descentralización
del gasto en educación
(millones de pesos de 2004)

Concepto	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	302,377	362,139	404,214	352,949	365,555	393,599	302,984	314,141	342,853	361,809	379,825	402,110	n.d.
Subtotal	269,699	329,624	372,254	328,057	321,904	350,005	258,579	262,878	283,902	298,226	312,482	332,874	336,807
Ramo 25	71,500	98,556	114,734	100,417	101,905	120,392	15,853	15,821	16,730	17,012	17,159	18,500	16,934
Educación federal	198,200	231,068	257,520	227,640	219,999	229,613	117,861	116,634	126,234	131,027	140,808	150,649	157,608
FAEB							124,865	130,423	140,938	150,186	154,515	163,725	162,265
Educación estatal	32,678	32,515	31,960	24,892	43,650	43,595	44,405	51,264	58,951	63,582	67,344	69,237	n.d.

Tasas de crecimiento reales													
Concepto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Total	19.8	11.6	-12.7	3.6	7.7	-23.0	3.7	9.1	5.5	5.0	5.9	n.d.	
Subtotal federal	22.2	12.9	-11.9	-1.9	8.7	-26.1	1.7	8.0	5.0	4.8	6.5	1.2	
Ramo 25	37.8	16.4	-12.5	1.5	18.1	-86.8	-0.2	5.7	1.7	0.9	7.8	-8.5	
Educación federal	16.6	11.4	-11.6	-3.4	4.4	-48.7	-1.0	8.2	3.8	7.5	7.0	4.6	
FAEB						100.0	4.5	8.1	6.6	2.9	6.0	-0.9	
Educación estatal	-0.5	-1.7	-22.1	75.4	-0.1	1.9	15.4	15.0	7.9	5.9	2.8	n.d.	

n.d. No disponible

Fuente:
Elaborado con información de la Secretaría
de Hacienda y Crédito Público.

El gasto público destinado a educación depende de los factores que influyen sobre la determinación del monto global del presupuesto. Si bien la proporción con respecto al gasto programable es relativamente estable, la dinámica de los niveles responde a las condiciones macroeconómicas del país. Ello se demuestra con las disminuciones que se registraron en los años 1995 y 1998.

En 1995, la economía mexicana padeció una severa crisis caracterizada por el descenso en la actividad productiva, altas tasas de inflación e interés, devaluación de la moneda y reducciones de las entradas netas de capital del exterior. Ante lo anterior, la política fiscal se orientó a incrementar el ahorro público y a crear espacios para absorber parte de los costos de los programas instrumentados para el saneamiento bancario y el apoyo a los deudores.

En este contexto, se incorporaron medidas para fortalecer las fuentes de ingresos tributarios indirectos (se aumentó el IVA en cinco puntos porcentuales), se ajustaron los precios y tarifas del sector público y se redujo selectivamente el gasto público. Ante el menor nivel de erogaciones públicas en términos reales, se procuró asignar el gasto programable con mayor eficiencia y racionalidad, privilegiando al desarrollo social. No obstante, aun el gasto destinado a educación tuvo que contraerse.

En lo que respecta al año de 1998, el entorno internacional adverso que enfrentó la economía mexicana afectó a las finanzas públicas, las cuales resintieron el impacto fundamentalmente por el lado de los ingresos petroleros. En ese año, el precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo de exportación resultó ser 34.5 por ciento menor que lo originalmente supuesto.

Como consecuencia de lo anterior, los ingresos públicos petroleros cayeron 1.3 puntos porcentuales del PIB con respecto a lo establecido en la Ley de Ingresos, por lo que las autoridades hacendarias realizaron tres ajustes a las finanzas públicas (en enero, marzo y julio) con el propósito de cumplir con el déficit fiscal económico acordado, de 1.25 por ciento del PIB.

En la ejecución de los tres recortes referidos al gasto programable, las autoridades hacendarias procuraron: a) minimizar el impacto sobre el gasto público social, protegiendo al máximo los objetivos y metas de los programas de educación, salud y de combate a la pobreza; b) continuar con el proceso de descentralización del gasto en los sectores de educación y salud; y, c) no afectar el monto de los recursos para estados y municipios. Sin embargo, el ajuste que se dio en los egresos fue tan significativo que afectó de manera importante el gasto federalizado para educación.

No obstante la moderación promedio en las tasas de crecimiento reales que se observó en el gasto federalizado para educación a partir de 1998 y hasta el año 2004, la magnitud de los recursos del FAEB ha constituido un elemento de gran importancia dentro de las finanzas públicas nacionales. En ese periodo (1998-2004), el FAEB absorbió el equivalente al 62.5 por ciento de los recursos recaudados a través del Impuesto al Valor Agregado (IVA), representó el 64.0 por ciento de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramo 33) y significó el 19.2 por ciento del gasto programable del Gobierno Federal (véase cuadro).

Concepto	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Con respecto al IVA	66.7	64.4	60.8	62.7	64.6	61.5	56.9
Con respecto al Ramo 33	69.7	64.1	63.5	62.4	62.4	63.1	62.7
Con respecto al gasto ^{1/} programable del Gobierno Federal ^{1/}	20.1	20.3	19.5	20.3	18.5	18.2	17.3

Cuadro 2
importancia relativa del FAEB
(porcentajes)

1/ Excluye recursos del Ramo 25.

Fuente:

Elaborado con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El proceso de descentralización de la educación ha tenido como característica que el Gobierno Federal conserve las responsabilidades normativas y de planeación de esa función. No obstante ello, se han descentralizado cuantiosos recursos financieros, humanos y materiales, cuya administración, por parte de los gobiernos estatales, se efectúa de manera heterogénea.

Considerando la relevancia que representa el lograr una mayor eficiencia en el proceso presupuestario y en el seguimiento, control y evaluación del gasto público para medir sus resultados en beneficio de la población, se realizó una revisión de la armonización presupuestaria que existe entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, para ejercer los recursos del FAEB.

Para llevar a cabo lo anterior, se analizaron los documentos oficiales que los gobiernos estatales publican en sus páginas de Internet, específicamente los relativos a las cuentas públicas, las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos.

Análisis de la armonización presupuestaria

A este respecto, cabe señalar que las cuentas públicas de los estados sólo reportan niveles de desagregación de ingresos y egresos muy generales, sin dar a conocer ningún tipo de apertura programática. A partir de ello, se establece lo siguiente:

- No es posible determinar si las asignaciones presupuestarias se aplican correctamente a los fines para los que estaban destinados;
- Las autoridades correspondientes no cuentan con instrumentos para emprender un seguimiento, control y evaluación de los egresos con base en resultados, y
- No existen mecanismos sistematizados para la comprobación de metas y alcances de los planes y programas gubernamentales en materia de educación.

La gran heterogeneidad que se observa en la información disponible refleja la falta de eficiencia que existe en la administración de los recursos del FAEB. En algunas entidades el monto de ese fondo se reporta en la parte de ingresos y en otras, en la de gasto. Únicamente estados como Chiapas, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán registran los datos correspondientes en ingresos y gastos, aunque se aprecian algunas inconsistencias (véase cuadro 3).

Cuadro 3
Recursos federales
de educación en
las cuentas públicas
(Millones de pesos)

Entidad Federativa	FAEB 2003		Entidad Federativa	FAEB 2003	
	Ingreso	Gasto		Ingreso	Gasto
Aguascalientes	n.p.	1,955	Morelos	n.p.	n.p.
Baja California	n.p.	n.p.	Nayarit	n.p.	n.p.
Baja California Sur	n.d.	n.d.	Nuevo León	n.d.	n.d.
Campeche	n.p.	n.p.	Oaxaca	8,527	8,786
Coahuila	n.p.	4,436	Puebla	n.p.	n.p.
Colima	n.p.	n.p.	Querétaro	n.d.	n.d.
Chiapas	8,243	8,283	Quintana Roo	2,073	2,075
Chihuahua	n.p.	n.p.	San Luis Potosí	n.d.	n.d.
Distrito Federal ¹			Sinaloa	4,201	n.p.
Durango	n.p.	3,435	Sonora	n.d.	n.d.
Guanajuato	6,049	n.p.	Tabasco	n.d.	n.d.
Guerrero	n.p.	n.p.	Tamaulipas	n.p.	n.p.
Hidalgo	4,976	4,976	Tlaxcala	n.p.	n.p.
Jalisco	n.p.	n.p.	Veracruz	n.d.	n.d.
México	n.p.	n.p.	Yucatán	2,887	2,877
Michoacán	5,487	n.p.	Zacatecas	3,293	n.p.

Fuente:
Elaborado con información de cuentas
públicas disponibles en las páginas de
Internet de los gobiernos estatales.

n.p. No presenta
n.d. No disponible

¹ El Distrito Federal no recibe recursos vía FAEB

En lo referente a la apertura por objeto del gasto que se reporta en las cuentas públicas, se clasificaron a los estados de acuerdo con lo siguiente: los de mayor apertura; los de apertura media; los de poca apertura, y los que no la presentan. Esto se hace únicamente en lo que respecta a los recursos del FAEB. Es pertinente aclarar que todas las entidades federativas presentan los recursos totales destinados a educación. Los criterios para esta clasificación, en el tema del FAEB, se especifican en el cuadro.

Cuadro 4
Apertura presupuestaria del FAEB

Grado de apertura por objeto del gasto	Estados	Descripción
Mayor apertura	Chiapas	Monto ejercido en programas específicos
Apertura media	Nuevo León	Financiamiento de actividades del magisterio federalizado.
	Oaxaca	Montos por ciertos proyectos.
Poca apertura	Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas	Monto ejercido global.
No presentan apertura	Baja California, Baja California Sur, Morelos y Tlaxcala	Sólo presentan el total del Ramo 33.
No se tiene información de la Cuenta Pública	Colima, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Nayarit, México, Puebla y Tamaulipas	No presentan Cuenta Pública en Internet.

Como puede observarse, sólo algunos estados presentan una cierta especificación en las cuentas públicas del uso de los recursos del FAEB, pero no hacen una diferenciación clara entre recursos federales y estatales.

De manera adicional, se realizó una revisión de las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de las entidades federativas para el año 2004. En lo que se refiere a las leyes de ingresos, con excepción de Coahuila, Morelos y Nuevo León, el resto de los estados presentan al FAEB, dentro del rubro de aportaciones federales.

Con respecto a los presupuestos de egresos, se constató que no existe una clasificación homogénea para la distribución del gasto, y sólo Chiapas presenta la diferenciación de recursos del FAEB y el gasto estatal en educación, mientras que los estados restantes no registran separación de recursos federales y estatales.

Por su parte, el Gobierno Federal incluye al FAEB dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para atender al Programa Nacional de Educación y distribuye los recursos por estado con una apertura de gasto en servicios personales, otros gastos corrientes y gasto de capital, sin considerar metas e indicadores de gestión. Su fiscalización se lleva a cabo con ese nivel de agregación por medio de las contralorías estatales, las cuales firman convenios para tales efectos con la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal.

Fuente:
Elaborado con información de cuentas públicas disponibles en las páginas de Internet de los gobiernos estatales. El Distrito Federal no recibe recursos por este fondo.

Evaluación de ciertos indicadores

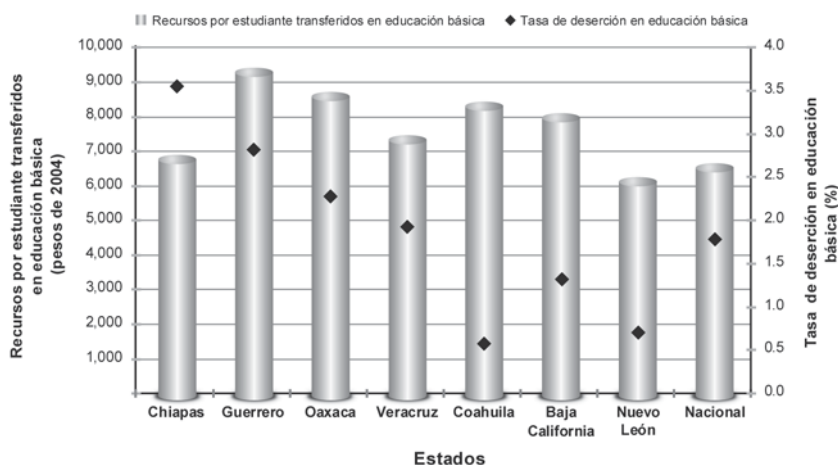
Si bien el FAEB no se reporta en los documentos oficiales de finanzas públicas de los estados con una apertura programática, existen indicadores que permiten evaluar ciertos resultados nacionales y regionales que se han tenido sobre la población objetivo.

En materia de educación, en el año 2003 la tasa de analfabetismo era cercana al 8.5%. La escolaridad promedio nacional era de 7.9 años, en tanto que la de los principales socios comerciales de México era de 15 años. Hay además grandes diferencias regionales; en Baja California Sur mientras que 97.2% de los alumnos inscritos en primaria la terminan, en Guerrero lo hace sólo 79.3%.

Los estados menos desarrollados de México (Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz) contribuyen en gran medida al rezago del país en indicadores de educación. En el año 2003, esos estados registraron niveles de matriculación en educación primaria inferiores en 10.8% a los del promedio nacional. El promedio de deserción fue de 2.6%, en comparación con el 1.8% del país. Más aún, en 2003, dichos estados registraron tasas de eficiencia terminal inferiores, en 9.7%, a las promedio.

El bajo desempeño de los indicadores educativos en los estados menos desarrollados del país parece estar más relacionado con la ineficiencia en el uso de los recursos existentes que con la carencia de los mismos. Las transferencias para educación básica por estudiante no difieren en gran medida entre los estados más desarrollados y los de menor nivel de desarrollo. En el año 2003, mientras que los estados de menor nivel de desarrollo recibieron un promedio de 8,191 pesos constantes de 2004 por estudiante, los tres estados más desarrollados (Coahuila, Baja California y Nuevo León) recibieron en promedio 7,656 pesos constantes de 2004 por estudiante (véase gráfica 1). Además, los estados de menor nivel de desarrollo obtuvieron mayores transferencias por estudiante que el promedio nacional (6,736 pesos constantes de 2004); sin embargo, continúan registrando indicadores desfavorables, lo cual puede implicar un uso ineficiente de los recursos presupuestarios.

Gráfica 1
Transferencias federales en educación básica vs. tasa de deserción 2003



Fuente:
Elaborado con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003, SHCP, y el Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2003-2004, SEP.

Considerando el periodo 1999-2003, se observa un aumento en la matrícula de educación básica a nivel nacional de 4.0%, mientras que los recursos del FAEB crecen 25.5% en términos reales. Lo anterior ha implicado un incremento en el gasto federal en educación por estudiante de 20.7%, lo cual debió haber sido uno de los factores que contribuyó a disminuir la tasa de deserción promedio en 19.3%. No obstante, a nivel estatal no se ha registrado una clara tendencia hacia la convergencia de las tasas de deserción. Incluso, hay varios estados en los que dichas tasas han empeorado, tales como en los casos de Colima, Michoacán, Tamaulipas y Tlaxcala, a pesar de que son estados que reciben transferencias federales por estudiante superiores a las del promedio nacional (véase cuadro).

Cuadro 5
Matrícula, transferencias federales y tasa de deserción en educación básica

Fuentes:
5° Informe de gobierno 2005, Presidencia de la República, y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1999 y 2003, SHCP.

Entidad Federativa	Matrícula educación básica (miles de personas)		FAEB (millones de pesos de 2004)		Transferencias federales en educación básica por estudiante (pesos de 2004)		Tasa de deserción en educación básica	
	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003
Nacional	23,368	24,304	130,423	163,725	5,581	6,736	2.1	1.8
Aguascalientes	238	254	1,713	2,051	7,198	8,061	1.5	1.0
Baja California	533	597	3,736	4,869	7,007	8,154	1.7	1.3
Baja California Sur	99	109	1,204	1,565	12,110	14,332	0.9	0.3
Campeche	175	174	1,681	2,027	9,605	11,616	2.8	1.7
Coahuila	524	565	3,813	4,803	7,283	8,502	0.6	0.6
Colima	125	129	1,112	1,502	8,874	11,634	2.3	3.0
Chiapas	1,094	1,234	7,130	8,614	6,521	6,978	3.9	3.5
Chihuahua	679	704	4,028	5,062	5,936	7,185	2.4	2.2
Distrito Federal	1,810	1,774					1.6	1.0
Durango	360	369	3,017	3,636	8,384	9,853	2.6	1.9
Guanajuato	1,213	1,244	5,177	6,277	4,268	5,047	2.5	3.2
Guerrero	864	896	6,527	8,486	7,551	9,474	3.5	2.8
Hidalgo	601	602	4,266	5,348	7,101	8,882	1.2	0.7
Jalisco	1,503	1,528	6,777	8,754	4,509	5,729	2.2	1.7
México	2,906	3,082	12,189	14,872	4,195	4,826	1.4	1.2
Michoacán	1,017	1,022	6,498	8,242	6,387	8,062	2.9	4.2
Morelos	351	367	2,482	3,161	7,064	8,619	1.4	1.1
Nayarit	226	223	2,045	2,691	9,067	12,078	1.9	1.0
Nuevo León	786	853	4,466	5,383	5,680	6,313	1.1	0.7
Oaxaca	959	1,003	6,541	8,809	6,821	8,786	2.6	2.3
Puebla	1,284	1,352	5,676	7,399	4,422	5,472	2.2	1.6
Querétaro	362	386	2,120	2,787	5,854	7,228	1.1	0.5
Quintana Roo	207	243	1,635	2,284	7,905	9,407	0.8	0.3
San Luis Potosí	616	621	4,196	5,290	6,810	8,523	2.1	1.3
Sinaloa	593	598	3,633	4,398	6,125	7,353	2.6	2.2
Sonora	499	522	3,441	4,158	6,898	7,963	1.6	1.4
Tabasco	513	530	3,097	3,774	6,039	7,121	2.3	1.2
Tamaulipas	588	633	4,700	6,233	7,995	9,848	1.1	1.5
Tlaxcala	236	258	1,733	2,148	7,354	8,330	0.4	0.7
Veracruz	1,648	1,666	10,553	12,541	6,404	7,526	2.8	1.9
Yucatán	407	418	2,476	3,017	6,086	7,215	2.5	1.9
Zacatecas	354	348	2,762	3,545	7,799	10,185	2.8	1.4

El círculo vicioso que se genera al aplicar con ineficiencia e ineficacia los recursos presupuestarios en donde más se necesitan por parte de la población, deteriora el desarrollo regional del país y afecta el bienestar social. Sobre todo considerando que, de acuerdo con estudios recientes sobre la incidencia del gasto público, en los cuales se toma en cuenta la participación en deciles de los hogares y la población, se concluye que el gasto destinado a educación preescolar y primaria es claramente progresivo en términos absolutos.

Conclusiones


El proceso de descentralización de la educación básica se realizó con un esquema de presupuesto tradicional. Este esquema no permite hacer una evaluación objetiva de la eficiencia y eficacia de los fondos públicos que se destinan a financiar dicho servicio en los 31 estados de la República Mexicana.

Ante ello, es altamente recomendable que los gobiernos estatales y federal consideren la posibilidad de realizar una reforma presupuestaria que incorpore una estructura programática. El propósito de la reforma consistiría en que las etapas del proceso presupuestario (planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control, auditoría y evaluación), se transparentaran y se reorientaran hacia los resultados. Para lograrlo, sería necesario incorporar indicadores de desempeño como medidas que relacionen insumos y recursos con servicios y metas educativas. El cambio de enfoque tendría como propósito convertir al presupuesto descentralizado para educación en una herramienta clara y útil para los ejecutores, que permita a la sociedad tener una visión de la actuación gubernamental sujeta a la rendición de cuentas físicas y financieras.

Lo anterior, requeriría reportarse en los documentos oficiales que los gobiernos estatales publican en sus páginas de Internet, específicamente en las cuentas públicas, las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos, en los cuales se constató que en la actualidad sólo se reportan niveles de desagregación de ingresos y egresos muy generales, sin dar a conocer aperturas programáticas ni indicadores de resultados.

Más aún, los indicadores que existen permiten evaluar ciertos resultados nacionales y regionales que se han tenido sobre la población objetivo, algunos de los cuales son poco alentadores. La escolaridad promedio nacional en el año 2003 era de casi la mitad que la de los principales socios comerciales de México y existían grandes diferencias regionales. El bajo desempeño de los indicadores educativos en los estados menos desarrollados del país (Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz) propiciaba la disminución de los índices promedio del país y revelaba cierta ineficiencia en el uso de los recursos existentes.

En suma, es de vital importancia aplicar estructuras programáticas por parte de los estados para la administración presupuestaria del FAEB, con el fin de alcanzar un mejor seguimiento, control y evaluación del gasto social en educación básica. ❧

- **¿Sería factible eliminar la pobreza en la tercera edad en el ámbito nacional por medio de una pensión básica universal?**
John Scott. *Folleto*
- **¿A quién le tengo que pedir cuentas?**
Fausto Hernández Trillo y Juan Manuel Torres Rojo. *Folleto*
- **¿Cuáles son los alcances del juicio oral ante los problemas del proceso penal en México?**
Roberto Hernández. *Folleto*
- **Impuestos y Gasto Público en México desde una perspectiva multidisciplinaria.**
Juan Pablo Guerrero, Coordinador. *Libro*
- **Diagnóstico jurídico y presupuestario del Ramo 33: una etapa en la evolución del federalismo en México.**
Jorge Ortega. *Libro*
- **¿Quién tiene la última palabra sobre el Gasto Público en México?**
Laura Sour, Irma Ortega y Sergio San Sebastián. *Folleto*
- **Política presupuestaria durante la transición a la democracia en México: 1997-2003.**
Laura Sour, Irma Ortega y Sergio San Sebastián. *Documento de trabajo 142* 

Otros títulos
publicados por PPGP


Folletos: En ellos se dan a conocer los principales hallazgos académicos pero escritos en un lenguaje accesible. Los folletos están dirigidos al público en general y son el instrumento más importante para acercar a la academia con la sociedad y los tomadores de decisiones.

Documentos de Trabajo: Son el medio por el cual los investigadores que colaboran con PPGP dan a conocer a la comunidad académica los resultados de sus investigaciones. Por lo general, son documentos dirigidos a expertos.

Manuales: Son documentos informativos sobre características específicas del presupuesto público como son los tipos de clasificación y la estructura presupuestal. Los manuales son elaborados por el equipo de trabajo permanente de PPGP y su función esta enfocada a la capacitación.

Libros y/o memorias: Generalmente son el resultado de un esfuerzo coordinado en algún tema de interés tratado por diversos investigadores. También son la vía para publicar trabajos más amplios sobre el tema presupuestal.

Banco de información: Concentra información sobre Gasto, Ingreso, Finanzas Estatales e indicadores de la actividad macroeconómica del país.

Todos se encuentran disponibles en nuestra página en formato PDF. 

Conoce nuestros
productos

Laura Sour
COORDINACIÓN EJECUTIVA
Y EDITORIAL

Maricela Martínez
COORDINACIÓN TÉCNICA

Irma Ortega
BANCO DE INFORMACIÓN

Luz Marina Peña
INVESTIGACIÓN

DIRECTORIO PPGP

Otros
temas
de *interés*

Presupuesto
Transparencia
Descentralización
Incidencia del gasto
Reforma fiscal
Servicio civil
Reforma administrativa
Incidencia del ingreso
Salud
Banca y desarrollo
Agua
Leyes y justicia

"Breves" es una tarjeta informativa donde se dan a conocer los principales resultados de las investigaciones realizadas por el PPGP.

Recibe "Breves" periódicamente
regístrate en

www.presupuestoygastopublico.org

Carretera México - Toluca No. 3655 Col. Lomas de Santa Fe
Delegación Alvaro Obregón, 01210, México, DF,
Tels. 5727 9823 / 5727 9824 / 5727 9825 • fax 5727 9873



Programa de Presupuesto
y Gasto Público



CIDE

¿Por qué no podemos evaluar adecuadamente el gasto en educación en México?

La descentralización de responsabilidades y de recursos en México ha pretendido aumentar la eficiencia del gasto y mejorar la cobertura y calidad de los bienes y servicios que el gobierno ofrece a la población. En el caso de la educación ¿se están logrando esos objetivos?

Los esfuerzos de descentralización de servicios públicos iniciaron en 1992 con la educación básica. A finales de 1997 se introdujo en el presupuesto federal la figura jurídica de "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", y se crearon siete fondos para transferir hacia los estados recursos asociados a la educación básica, a los servicios de salud para población abierta, a infraestructura social, a educación tecnológica y de adultos, y a la seguridad pública.

En los esquemas de descentralización de los servicios de educación, las administraciones estatales asumieron los recursos humanos, financieros, materiales y patrimoniales. Sin embargo, en materia presupuestaria, las entidades federativas no adoptaron una estructura programática similar a la federal, ni desarrollaron una propia para propósitos de operación y rendición de cuentas, lo cual ha impedido evaluar adecuadamente la eficiencia y efectividad del gasto público ejercido en estos servicios.

La carencia de estructuras programático-presupuestarias, así como la falta de indicadores de desempeño, obstaculizan la evaluación de la efectividad del presupuesto público en la educación y la medición del impacto que los recursos transferidos tienen sobre la población objetivo.

Para mayor información, favor de consultar:
**¿Por qué no podemos evaluar adecuadamente
el gasto en educación en México?**
Jorge A. Chávez Presa
en www.presupuestoygastopublico.org

Breves

06