

Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)

Evaluation of the Fund of Contributions for the Basic Education

Eréndira Avendaño Ramos

Investigadora
de México-Evalúa

Journal of Economic Literature
(JEL):
H52, I21, I22

Palabras clave:

Gasto público en Educación
Análisis de la Educación
Financiamiento a la Educación

Key Words:

Government Expenditures and
Education
Analysis of Education
Education finance

Resumen

El artículo tiene como objetivo revisar la forma cómo se asigna el gasto federal educativo a las entidades federativas, a través del Fondo de Aportaciones de Educación Básica (FAEB) y el impacto que tuvo la Reforma Fiscal 2007 en la distribución entre entidades federativas de estos recursos.

De este modo, el documento aborda uno de los temas centrales en materia de finanzas públicas: la asignación del gasto en educación básica, que es el rubro de mayor peso dentro del presupuesto federal pero también el que más lejos está de dar resultados de calidad.

El documento cuestiona el resultado de los cambios introducidos en la fórmula de distribución de los recursos del FAEB al profundizar las condiciones de inequidad del financiamiento educativo a partir de la reforma de 2007.

Abstract

This paper describes how education expenditure is allocated to local states through a federal transfer called FAEB (Fondo de Aportaciones de Educación Básica) Basic Education Contribution Fund, it also analyzes how the 2007 Fiscal Reform affected the distribution of these financial resources between local states.

This document tackles one of the most important topics in public finance: the allocation of basic education expenditure, which is the item with more financial resources on Mexico's federal budget but at the same time one of the least efficient in terms of results.

The evidence drawn from this paper shows that new distribution criteria on education expenditure tend to increase financing inequalities among federal states.

Introducción

La educación forma parte de nuestras garantías individuales y hoy se discute como un derecho social garantizado por el Estado –por lo menos a nivel básico– a través de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, incluyendo al Distrito Federal.¹ El acceso y calidad a la educación es considerado un componente relevante en la formación y desarrollo de las personas ya que proporciona un *piso mínimo* para explotar sus capacidades y procurarse una mejor calidad de vida (Carbonell, 2007).

El objetivo de este trabajo es revisar la forma cómo se asigna el gasto federal educativo a las entidades federativas, en particular a través del Fondo de Aportaciones de Educación Básica (FAEB) y el impacto de la Reforma Fiscal 2007 en la fórmula de asignación

1. Artículo 3° constitucional.

de estos recursos. La hipótesis es que la nueva fórmula de distribución del FAEB asigna de forma inequitativa los recursos afectando negativamente a las entidades federativas con mayores rezagos educativos.

I. Descentralización educativa

A partir de la década de los noventa hubo un proceso de descentralización del gasto en varios rubros. En particular, se da inicio a este proceso con el rubro educativo lo cual conllevó la modificación de la administración de los cuantiosos recursos y de la forma (discrecional) cómo se asignaba el gasto a las entidades federativas. Una de las complicaciones más alarmantes estaba asociada con la planeación del gasto ya que no tenía vinculación con la dinámica de las necesidades de la población de cada región. Esta discrecionalidad en las decisiones y la falta de planeación generó un aumento en las asimetrías de desarrollo en las distintas regiones del país. Asimismo, el ejercicio del gasto educativo no contaba con mecanismos de medición de la efectividad y eficiencia de las acciones educativas para el mejoramiento del bienestar social.

Dadas las circunstancias que se estaban experimentando, se decidió descentralizar la educación. En este sentido, uno de los argumentos centrales a favor de la descentralización lo propone Oates (2006):

la tesis que sustenta la descentralización se refiere que al diversificar la oferta o provisión de bienes públicos entre órdenes de gobierno, particularmente locales, se obtiene una ganancia potencial en bienestar pues la oferta pública tiende a ser más apegada a las preferencias y circunstancias locales. La ganancia en términos de bienestar responde al hecho de que al diversificar la producción de bienes públicos entre diferentes órdenes de gobierno se da una mejor distribución de los recursos del sector público.

De esta manera, la descentralización educativa comenzó con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB, 1992). Éste tenía tres objetivos centrales: 1) reorganizar del sistema educativo; 2) reformular los contenidos que se le proporcionaban a los alumnos e 3) impulsar la formación del magisterio. Sin embargo, la SEP conservó las funciones normativas, compensatorias y de evaluación, dejándole a los estados la operación del sistema (*descentralización del gasto*).

A partir de 1998, los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33 se incorporaron en el PEF y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) como producto de las reformas al sistema de transferencias. Cabe mencionar que los recursos del Ramo 33 son etiquetados para una función en específico por lo que esta partida se divide actualmente en 8 fondos que buscan atender funciones como la educativa, salud, infraestructura y seguridad pública. Este ramo transfirió recursos del presupuesto federal a los estados destinados a la atención de responsabilidades que la Federación había trasladado a éstos con anterioridad por la vía de convenios (educación y salud), así como responsabilidades que a partir de las reformas a la LCF asumieron los estados.

Estas reformas permitieron que en el Ramo 33 se integraran e institucionalizaran conceptos de gasto social desconcentrado, federalizado o en proceso de desconcentración,

los cuales se encontraban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos. De esta manera, se pasó de un sistema fiscal intergubernamental basado exclusivamente en Participaciones cuyo objetivo era esencialmente *resarcitorio*, a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales delegados a los gobiernos subnacionales con un espíritu *compensatorio* los cuales tienen como principal objetivo fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación.

La descentralización educativa modificó la forma de asignación del gasto a los gobiernos estatales y, a partir de la infraestructura establecida, el nuevo sistema transfirió del gobierno federal a los gobiernos estatales: 700 mil empleados, 513 974 plazas docentes, 116 054 puestos administrativos y 3 954 000 horas salario, 100 mil bienes inmuebles y 22 millones de bienes muebles.

El objetivo que buscaba esta nueva asignación de recursos era establecer una vinculación más precisa entre las preferencias y necesidades de la población y el conjunto de servicios educativos ofrecidos por el Estado. Es decir, la adopción de decisiones en forma descentralizada permitiría adaptar más fácilmente los servicios educativos a las necesidades de cada entidad federativa, en lugar de ofrecer un conjunto de servicios educativos uniforme para todo el país independientemente de las diferentes necesidades.

II. Gasto educativo en México

En el país ha existido una preocupación por asignar al gasto en educación un porcentaje elevado de recursos. De acuerdo con información de la OCDE en 1995, México destinó 5.6% del PIB al gasto educativo nacional, esto es tanto recursos del gobierno federal y de los gobiernos estatales, como del sector privado. En el año 2004, este porcentaje se incrementó 0.8 puntos porcentuales - ambos datos se encuentran por arriba de la media de los países de la OCDE. El gasto educativo nacional como porcentaje del PIB reportado en México es similar al de Finlandia y por arriba de República Checa, Alemania, República Eslovaca y Brasil (véase tabla 1).

Tabla 1
Gasto Educativo Nacional como porcentaje

País	Porcentaje del PIB	
	1995	2004
República Checa	4.4	4.8
Finlandia	6.4	6.8
Alemania		4.6
Irlanda	4.7	5
Italia	4.6	4.8
México	5.6	6.4
República Eslovaca	4.2	5
España	4.3	4.6
Brasil	4	4.6

Fuente: OCDE.

En 2004, el gasto en educación de los países de la OCDE estaba conformado por 87% público y 13% de privado. En el caso de México, la estructura fue de 80.5% gasto público y 19.5% privado. Si se toma a Finlandia como referencia, es sorprendente que el gasto privado tan sólo es de 2.1% (véase tabla 2).

Tabla 2
Proporción de gasto en instituciones educativas 2004

País	Gasto público (%)	Gasto privado
Chile	51.6	48.4
Estados Unidos	68.4	31.6
Japón	74.2	25.8
Israel	76.4	23.6
México	80.5	19.5
España	87.1	12.9
República Checa	87.3	12.7
Hungría	90.7	9.3.0
Finlandia	97.9	2.1.0
Promedio OCDE	87.0	13.0

Fuente: OCDE.

A este respecto, a pesar de que México ha hecho un esfuerzo importante por dirigir mayores recursos a la educación, el gasto nacional por alumno tiene uno de los niveles más bajos en comparación con los países de la OCDE. Esta organización reporta que en 2004 México tenía un gasto nacional por alumno de 1 723 dólares mientras que países como Finlandia tuvieron un gasto de 6 735 dólares.

Conformación del Gasto Educativo Federal

El gasto educativo federal se encuentra repartido en tres diferentes ramos: Ramo 11, Ramo 25 y Ramo 33.

Los recursos del Ramo 11 se destinan al gasto que ejerce la Secretaría de Educación Pública (SEP). Este dinero le permite a la secretaría brindar los servicios educativos y cumplir con las funciones operativas, normativas y compensatorias propias de la autoridad educativa federal. En cambio, el Ramo 25 está destinado a las previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos; su principal destino es el gasto asociado a la prestación de servicios de educación básica en el Distrito Federal.

El Ramo 33 –el que nos ocupa en el presente trabajo– engloba la educación básica y para adultos, así como una parte de la inversión en infraestructura educativa. Este ramo cuenta con tres rubros exclusivos para la educación: 1) el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB); 2) el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y 3) el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Cabe mencionar que el Ramo 33 se encuentra conformado por 8 diferentes fondos de aportaciones con recur-

tos para diferentes rubros; no obstante, 60% del gasto del Ramo 33 se destina a la educación, de los cuales 55.6% le corresponden tan sólo al FAEB (véase cuadro B del anexo).

La suma de los tres ramos conforman el gasto educativo federal² (véase tabla 3). El Ramo 33 cuenta con más del cincuenta por ciento de los recursos federales destinados a la educación y en particular el FAEB tiene una asignación mayor que la SEP; es decir, son las entidades federativas quienes ejercen la mayor parte del gasto en educación (véase tabla 3).

Tabla 3
Gastos educativo Federal, 2008 (millones de pesos)

Ramo 33	\$ 220 578.8	FAETA	\$ 4 082.3	50.56%
		FAM	\$ 12 469.5	
		FAEB	\$ 204 027.0	
Ramo 25			\$ 42 183.4	9.67%
Ramo 11 (SEP)			\$ 173 497.8	39.77%
Total			\$ 436 260.0	100%

Fuente: elaboración propia con base en información del PEF 2008, SHCP.

III. Distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica

En el 2007, la Ley de Coordinación Fiscal sufrió algunas reformas con la finalidad de cambiar la fórmula de distribución del gasto del FAEB. Antes de dicha reforma, el artículo 27 de la LCF preveía que el monto del FAEB se determinaría cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) correspondiente de acuerdo con: 1) el registro común de escuelas y de plantilla de personal, el cual se utilizaba para calcular los recursos presupuestarios transferidos a los estados y se incluían las erogaciones que correspondientes a los impuestos federales y aportaciones de seguridad social y 2) los recursos presupuestarios del FAEB transferidos a los estados de acuerdo al PEF del ejercicio inmediato anterior, incluyendo la actualización de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuela.³

Esta distribución ha sido criticada ya que genera diversos incentivos perversos. Por un lado, creó desequilibrios distributivos dado que sólo consideraba la oferta educativa y no hubo criterios objetivos que incorporarán indicadores efectivos de la demanda. Los mecanismos de distribución planteados mantuvieron la inercia de la asignación del gasto y no hubo incentivos para estimular el financiamiento de la educación con recursos propios de los estados. Asimismo, persiste el trato especial en materia educativa en el caso del Distrito Federal cuyo sistema educativo es financiado en su totalidad con recursos del gobierno federal.

² Es importante mencionar que el gasto educativo federal no es el único componente del gasto educativo del país, si a este gasto sumamos el gasto que cada entidad federativa destina a la educación, obtenemos el gasto público educativo. Sin embargo, este último concepto es sólo una gran proporción del gasto educativo del país; es decir, si queremos conocer el gasto nacional en educación, debemos sumar el gasto privado que se destina a este servicio.

³ Artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta el 2007.

Por otro lado, la mayor parte del gasto está ligado a los salarios del magisterio (véase tabla 4) lo que generó mayores presiones de gasto en las haciendas estatales dada la negociación salarial con el SNTE y los sindicatos magisteriales de cada entidad federativa. Esta presión financiera llevó a estados como Zacatecas y Tlaxcala a plantear la posibilidad de regresar el sistema educativo a la federación.

Tabla 4
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (Clasificación económica)

Concepto	2007		2008		2009	
	mill pesos	%	mill pesos	%	mill pesos	%
Total (I + II)	210 531.3	100.0	204 027.0	100.0	220 332.6	100.0
I. Gasto Corriente	209 843.4	99.7	203 317.1	99.7	219 588.6	99.7
Servicios Personales	200 445.8	95.2	193 618.8	94.9	209 424.8	95.0
Servicios Generales	9 397.6	4.5	9 698.3	4.8	10 163.8	4.6
II. Gasto de Capital	687.9	0.3	709.9	0.3	744.0	0.3
Inversión Física	687.9	0.3	709.9	0.3	744.0	0.3

Fuente: elaboración propia con base en información del PEF 2007-2009, SHCP.

En este punto, el peso de los gastos corrientes que incluyen sueldos y salarios es similar a lo que presentan los países de la OCDE, donde el porcentaje de gasto corriente es de 91% y de capital de 9 por ciento.

Dada la discrecionalidad y los desequilibrios que generó esta forma de asignación de los recursos del FAEB, se planteó modificar esta tendencia. La reforma de 2007 modificó el artículo 27 de la LCF e introdujo una nueva fórmula para calcular los recursos destinados a los estados, la cual quedó de la siguiente manera:

$$t_{i,t} = T_{i,t-1} + (FAEB_t - FAEB_{t-1})(0.2C1_{i,t} + 0.5C2_{i,t} + 0.5C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t} + 0.2C4_{i,t})$$

Donde:

$T_{i,t}$ = transferencia del FAEB que le corresponde a la entidad i en el año t

$T_{i,t-1}$ = transferencia del FAEB que recibió la entidad i en el año anterior

$C1$ = Coeficiente que compensa a entidades que recibieron un monto menor a la media nacional por alumno

$C2$ = Coeficiente que asigna recursos en términos de la matrícula relativa

$C3$ = Coeficiente que asigna recursos en función del Índice de Calidad Educativa

$C4$ = Coeficiente que compensa el esfuerzo de las entidades que dirigen recursos propios a cubrir el gasto educativo local

$C1_{i,t} = \frac{B_{i,t}}{\sum_t B_{i,t}}$	$B_{i,t} = \left(\frac{FAEB_{t-1}}{M_{N,t-1}} - \frac{T_{i,t-1}}{M_{N,t-1}} \right) M_{N,t-1}$	<p>→ Compensa a entidades que recibieron un monto menor a la media nacional por alumno ($B_{i,t}$ sólo si es +)</p>
---	---	--

$C2_{i,t} = \frac{M_{i,t}}{\sum_t M_{i,t-1}}$	→	Matrícula
$C3_{i,t} = \frac{IC_{i,t-1} M_{i,t-1}}{\sum_t IC_{i,t-1} M_{i,t-1}}$	→	Calidad Educativa
$C4_{i,t} = \frac{\frac{G_{i,t-1}}{FAEB_{i,t-1}}}{\sum_t \frac{G_{i,t-1}}{FAEB_{i,t-1}}}$	→	Premia a entidades que hacen un esfuerzo mayor por dirigir recursos propios al pago del sistema de educación básica

En principio, esta modificación se planteó para evitar que la distribución del FAEB fuera inequitativa para alguno de los estados del país. Con este fin, la fórmula pretende dirigir mayores recursos a los estados que tienen una demanda mayor del servicio educativo. Asimismo, se intenta premiar a las entidades federativas que dirigen mayores recursos propios a financiar el sistema educativo local. Por otro lado, se trata de reducir la brecha entre los estados que reciben mayores y menores recursos por los dos conceptos anteriores y así, acercar a la mayoría de las regiones al promedio nacional.

En otras palabras, la fórmula está compuesta por: 1) un componente compensatorio para las entidades que reciben un monto menor a la media nacional; 2) un índice de matrícula; 3) un índice de calidad educativa y, 4) un premio para las entidades federativas que realizan un esfuerzo por dirigir recursos propios a la educación. Cabe destacar que una de las novedades de la nueva fórmula es la introducción de un indicador de calidad educativa; sin embargo, en 2007 se previó que la SEP publicaría dicho índice en el transcurso del año 2008 y que el porcentaje de recursos asignados por este coeficiente se adicionaría al coeficiente de la matrícula hasta que se publicara. Hasta ahora no se ha publicado el Índice de Calidad.

Análisis de la nueva fórmula del FAEB

Durante el periodo 1998-2007 se hicieron notar las distorsiones de la asignación del FAEB antes de la Reforma 2007. En la tabla 5 se muestran las 8 entidades con mayor nivel de matrícula y las 8 entidades con menor número de alumnos y las transferencias que recibieron por concepto del FAEB durante 2000 y 2007 (en términos absolutos y por alumno).

Los resultados de este ejercicio muestran que las entidades con mayor matrícula recibieron menores transferencias por alumno y por el contrario, entidades con el menor nivel de matrícula recibían mayores transferencias por alumno.

Por ejemplo, en el año 2000 se puede observar que de las entidades que tienen mayor número de alumnos, el estado de México recibió la asignación más baja por alumno del FAEB (5 682.4 pesos por alumno) mientras que Baja California Sur que era la entidad federativa con menor número de estudiantes recibió vía FAEB 17 091.5 pesos por alumno. Es decir, el estado de México recibía 3 veces menos recursos por alumno que Baja California Sur. Siguiendo esta misma lógica, en el año 2007 el estado de México (estado con más matrícula en el país) recibió por alumno 6 097 pesos (el más bajo en el año); en

comparación Baja California Sur recibió 15 898.8 pesos por alumno (el más alto en el año), es decir, 2.6 veces más que el estado de México.

Tabla 5
Distorsiones del FAEB millones de pesos a precios de 2007

Entidad	Matrícula	FAEB	FAEB por alumno	Entidad	Matrícula	FAEB	FAEB por alumno
	Miles de alumnos	Millones de pesos	Pesos		Miles de alumnos	Millones de pesos	Pesos
2000				2007			
TOTAL	23 565.8	174 635.8	7 410.6	TOTAL	25 380.8	210 531.3	8 294.9
México	2 950.0	16 763.2	5 682.4	México	3 294.2	20 087.3	6 097.8
Distrito Federal	1 791.1	-	-	Distrito Federal	1 781.0	-	-
Veracruz	1 638.6	13 820.4	8 434.3	Veracruz	1 717.3	15 774.3	9 185.5
Jalisco	1 504.4	9 057.4	6 020.6	Jalisco	1 616.1	10 948.3	6 774.5
Puebla	1 299.0	7 598.1	5 849.2	Puebla	1 412.8	9 446.5	6 686.3
Guanajuato	1 214.2	6 828.7	5 624.0	Guanajuato	1 292.0	8 245.4	6 381.9
Chiapas	1 115.3	9 537.2	8 551.3	Chiapas	1 273.1	10 857.6	8 528.4
Michoacán	1 019.6	8 614.2	8 448.6	Michoacán	1 010.0	9 940.1	9 841.7
Oaxaca	977.4	8 924.1	9 130.4	Oaxaca	1 007.1	11 478.7	11 397.8
Zacatecas	350.6	3 660.9	10 441.9	Zacatecas	351.7	4 493.0	12 775.1
Aguascalientes	242.3	2 248.9	9 281.3	Tlaxcala	276.0	2 756.2	9 986.1
Tlaxcala	240.4	2 336.9	9 720.8	Aguascalientes	270.8	2 876.8	10 623.4
Nayarit	224.9	2 779.0	12 356.6	Quintana Roo	266.8	2 944.2	11 035.3
Quintana Roo	216.2	2 250.1	10 407.4	Nayarit	228.5	3 171.7	13 880.7
Campeche	172.9	2 220.8	12 844.6	Campeche	178.6	2 765.1	15 482.2
Colima	127.0	1 594.8	12 557.4	Colima	125.6	1 923.8	15 317.0
Baja California Sur	101.5	1 734.8	17 091.5	Baja California Sur	123.8	1 968.3	15 898.8

Fuente: elaboración propia con base en información de SHCP y SEP.

* Los datos están ordenados de mayor a menor en términos de la matrícula.

La nueva fórmula de distribución del FAEB entró en vigor en el año 2008 y para evaluar los impactos posibles que tendría esta modificación se comparó la asignación de esta partida presupuestal en 2007 vs. 2008. El objetivo de este ejercicio fue calcular cómo se hubiera comportado la asignación del fondo en 2008 si se hubiese mantenido la forma de distribución previa a la reforma a fin de compararla con la asignación que realmente se realizó en ese año.

De los resultados obtenidos se observa que la nueva fórmula redujo el nivel de recursos del Fondo de 18 entidades en 2008. Sin embargo, de acuerdo con el FAEB por alumno, desde 2008 se ha ido reduciendo la brecha entre los estados que obtienen menores recursos y el promedio nacional (la desviación estándar –medida que nos permite identificar la dispersión de los datos– disminuye con la nueva fórmula).

Cuadro 6
Comparación de la distribución del FAEB (fórmula anterior vs fórmula nueva)

Entidad	Distribución FAEB 2008 (Millones de pesos)		Distribución FAEB por alumno 2008 (Pesos por alumno)	
	Fórmula Anterior	Fórmula Nueva	Fórmula Anterior	Fórmula Nueva
TOTAL	204 027.0	204 027.0	7 934.7	7 934.7
Aguascalientes	2 659.2	2 677.7	9 531.3	9 597.5
Baja California	6 166.3	6 094.6	9 096.2	8 990.4
Baja California Sur	1 982.1	1 960.9	15 461.1	15 295.8
Campeche	2 635.0	2 592.6	14 671.5	14 435.4
Coahuila	6 102.1	6 051.7	10 026.4	9 943.7
Colima	1 873.8	1 869.1	14 789.0	14 752.5
Chiapas	10 954.7	10 856.3	8 433.8	8 358.1
Chihuahua	6 231.8	6 261.1	8 146.2	8 184.5
Durango	4 665.8	4 653.5	12 112.7	12 080.7
Guanajuato	8 035.5	8 210.8	6 186.9	6 321.8
Guerrero	10 317.5	10 229.1	11 325.4	11 228.4
Hidalgo	6 751.5	6 721.9	10 733.7	10 686.6
Jalisco	10 345.9	10 462.8	6 390.3	6 462.5
México	18 649.8	18 903.8	5 538.8	5 614.3
Michoacán	9 855.0	9 832.9	9 665.6	9 643.9
Morelos	3 884.2	3 886.2	9 974.7	9 980.1
Nayarit	3 152.4	3 128.7	13 730.2	13 626.6
Nuevo León	6 924.2	6 954.4	7 106.9	7 137.8
Oaxaca	11 250.9	11 145.1	11 100.0	10 995.5
Puebla	9 138.6	9 275.2	6 338.8	6 433.5
Querétaro	3 348.3	3 359.3	7 998.7	8 025.0
Quintana Roo	2 866.9	2 846.9	10 290.5	10 218.7
San Luis Potosí	6 468.2	6 467.9	9 995.7	9 995.2
Sinaloa	5 531.9	5 550.1	8 825.7	8 854.7
Sonora	5 218.9	5 226.7	9 120.7	9 134.4
Tabasco	4 783.7	4 750.3	8 933.2	8 870.8
Tamaulipas	7 368.4	7 296.7	10 485.9	10 383.8
Tlaxcala	2 691.4	2 692.5	9 632.8	9 636.7
Veracruz	15 818.2	15 758.3	9 024.5	8 990.4
Yucatán	3 887.2	3 877.6	9 244.3	9 221.3
Zacatecas	4 467.3	4 432.2	12 662.5	12 562.9
Media	6 581.5	6 581.5	9 889.5	9 860.1
Desviación estándar	3 979.0	4 002.3	2 508.2	2 445.4
Coefficiente de variación	60.5	60.8	25.4	24.8

Fuente: elaboración propia con base en información de SHCP y SEP.

* Las celdas sombreadas se refieren a las entidades federativas que pierden recursos con la nueva fórmula.

A pesar de los resultados observados en este ejercicio, para poder determinar un impacto real de la modificación de la fórmula es necesario revisar la tendencia de este cambio a largo plazo. Con la información que se tiene de la matrícula, del FAEB y del gasto educativo local, se realizó una simulación “con reforma” para calcular el comportamiento de la asignación del FAEB por entidad federativa durante el periodo 1999 al 2008 y así poder inferir los impactos de la nueva fórmula. Sin embargo, hay que tener en cuenta algunas consideraciones:

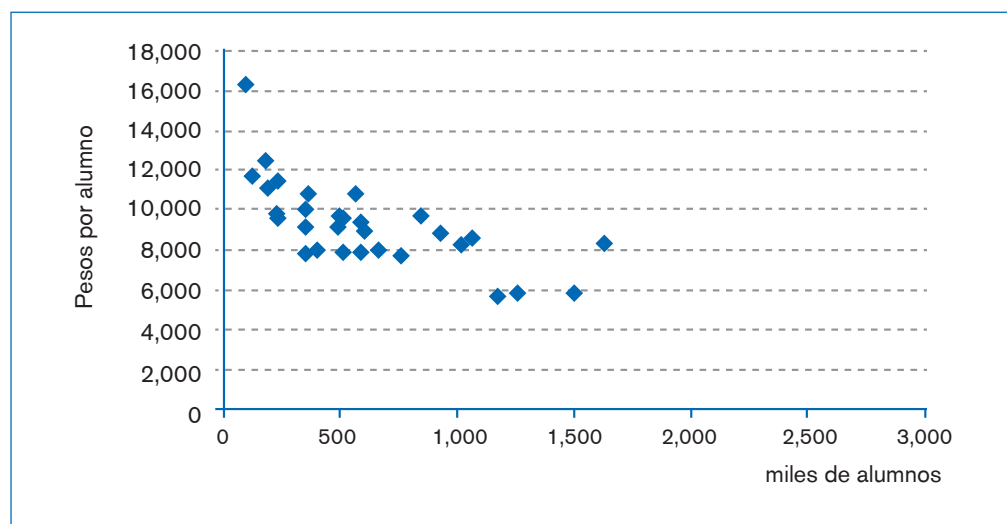
- Se hace el supuesto de que la modificación a la fórmula de distribución del FAEB se llevó a cabo en el año 1998 para entrar en vigor en 1999, esto con el fin de trabajar con datos reales y no con proyecciones.
- Se supone también, que desde 1998 hasta el 2008 la SEP no publicó el Índice de Calidad Educativa, por lo que se asume que uno de los coeficientes no ha entrado en operación.
- Se realizó el cálculo de los coeficientes de distribución de la nueva fórmula en términos del coeficiente que compensa a entidades que recibieron un monto menor a la media nacional (0.2C1), Coeficiente de matrícula relativa (0.6C2) y Coeficiente de gasto local educativo (0.2C2) que premia a entidades que hacen un esfuerzo mayor por dirigir recursos propios al pago del sistema de educación básica.

De acuerdo a lo anterior, se estimó la asignación del FAEB para todos los estados desde 1998 hasta 2008 (véase cuadro 3.1- 3.10 del anexo). Uno de los principales resultados de este ejercicio se refiere a la disminución de la brecha entre las entidades con mayor asignación de recursos y las entidades con menor asignación. Esto significa, que con la nueva fórmula, en 10 años se podrá observar que la mayoría de las entidades federativas estarán recibiendo una asignación del FAEB muy cercana al promedio nacional, mientras que con la anterior fórmula se mantendría la brecha.

En la gráfica 1 se muestra la situación de partida de la matrícula y el FAEB por alumno (1998) donde la tendencia era la concentración de recursos por parte de las entidades con menor número de alumnos.

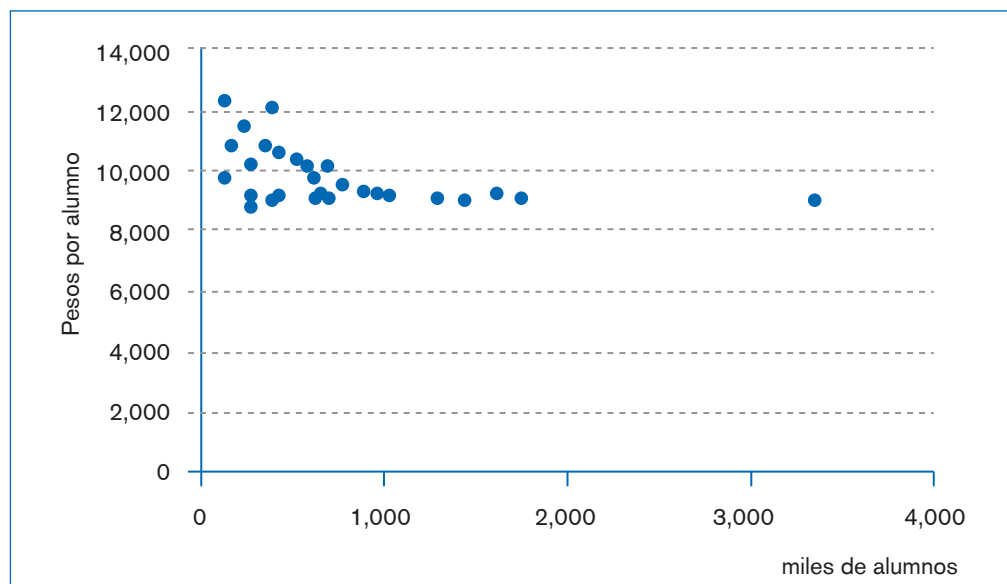
Gráfica 1
FAEB por alumno
Matrícula 1998

ECONOMIAUNAM vol. 9 núm. 26



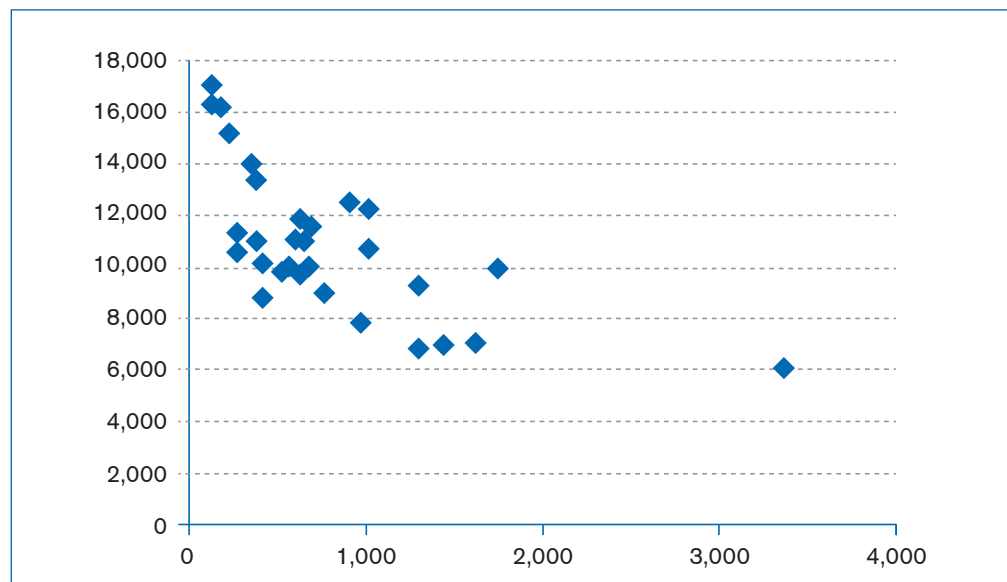
Mediante el ejercicio de simulación realizado, la gráfica 2 muestra que dicha tendencia se ha ido modificando, acercando la asignación de la mayoría de las entidades al nivel del promedio nacional.

Gráfica 2
Nueva fórmula FAEB
por alumno
Matrícula 2008



En el caso de no haber llevado a cabo ninguna modificación a la fórmula de asignación del FAEB, la tendencia sería igual a la situación inicial de 1998 (la gráfica 3 es similar a la gráfica 1).

Gráfica 3
Fórmula anterior
FAEB por alumno
Matrícula 2008



Además, al comparar la entidad que recibe mayores recursos con la que recibe la menor asignación (Baja California Sur vs. Estado de México) se obtuvo como resultado que la nueva fórmula es eficaz en reducir la diferencia de manera sustancial entre estos extremos (véase cuadro A).

En 2008, de acuerdo a la nueva fórmula, la diferencia entre estas dos entidades federativas sería de 3 335 pesos por alumno, mientras que con la fórmula anterior esta diferencia sería de 10 984 pesos por alumno.

Los estados ganadores con la reforma 2007 y la modificación a la fórmula de distribución del FAEB en 10 años serían el estado de México, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Yucatán y Tabasco; de los cuales destaca que Yucatán y Tabasco no son de las entidades con mayor número de alumnos. Por su parte, los estados que más perderían son Baja California Sur, Quintana Roo, Tamaulipas, Campeche, Guerrero e Hidalgo (véase cuadro B).

Uno de los elementos que supone la nueva fórmula de distribución es que el gasto por alumno de educación básica es el mismo en todo el país. En otras palabras, no se toma en cuenta la heterogeneidad regional. En México existe una alta dispersión de la población, Conapo considera que alrededor de 30% de la población vivía en 2005 en localidades con menos de 5 000 habitantes (Índice de Marginación 2005); no obstante, 17 entidades federativas se ubican por arriba del promedio nacional, lo cual nos habla de que una buena parte de la población todavía vive en zonas rurales donde predominan escuelas multigrado o la tele-educación. Asimismo, no se puede asumir que el costo de educar sea el mismo en éste tipo de escuelas.

Además, se pueden observar grandes retos respecto al costo de la educación generado por la convivencia en los ámbitos locales del sindicato federal y los sindicatos estatales lo cual incrementa la presión de gasto en las haciendas públicas subnacionales por las negociaciones salariales.

Por otro lado, la nueva fórmula de distribución introdujo mecanismos de competencia en dos de sus coeficientes, uno es la calidad educativa y el otro el del esfuerzo que cada entidad federativa hace para financiar el sistema educativo local. En éste último punto, hay que mencionar que es diferente el financiamiento de la educación que las entidades federativas pueden realizar, con lo cual estarían en desventaja para competir aquellos estados que tengan debilidades fiscales o que tengan presiones de gasto en otros rubros diferentes al educativo.

Calidad educativa

A pesar de las modificaciones en la fórmula de distribución del FAEB todavía queda pendiente la calidad educativa en el país. Los últimos resultados de la prueba PISA arrojaron datos alarmantes: 1) alrededor de 50% de los alumnos cuentan con un Nivel 2 de educación, es decir, tienen los conocimientos mínimos necesarios para la vida en la sociedad actual y 2) menos de 1% de los alumnos están ubicados en el nivel 5 y 6, en otras palabras, sólo unos pocos están preparados para realizar actividades cognitivas complejas.

La SEP reportó que los puntajes en PISA "...van de los 0 a los 800 puntos y se distribuyen en 6 niveles. En la competencia lectora, México logró el nivel 2 de desempeño de la escala global (410 puntos). Los puntajes de México y Uruguay son superiores a los de otros países participantes de América Latina, pero siguen siendo inferiores a los puntajes de algunos países de Europa y Asia.

En competencias matemáticas, el promedio de México se ubicó en el nivel 1 de la escala global (406 puntos), mientras que en competencias en el área de cien-

cias, el puntaje fue marginalmente superior al Nivel 2 (410 puntos).” A nivel estatal Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Guerrero registran los niveles más bajos del país en la prueba PISA; no obstante, Tabasco por ejemplo sería uno de los ganadores con las modificaciones de la fórmula de distribución del FAEB con esto ¿podrá elevar la calidad educativa sólo con la mayor transferencia de recursos federales? y ¿qué pasará con las demás entidades federativas que pierden recursos con la nueva fórmula de distribución en términos de calidad educativa?

México es un país heterogéneo y desigual. Bajo estas circunstancias, se debe reflexionar sobre el costo de la enseñanza en cada una de las regiones de las entidades federativas con la finalidad de distribuir los recursos lo más equitativo posible. En otras palabras, se le debe proporcionar mayores recursos a aquellos estados que, por sus condiciones, les es más gravoso dar el servicio a la educación.

Al no publicarse el índice de equidad, esta parte de la fórmula se transfiere a la matrícula, por lo que se acentúa el criterio de trato igual a desiguales. El valor de la equidad nos permite hacer diferencias entre los individuos y grupos con el objeto de alcanzar una verdadera igualdad en los hechos (Carbonell, 2007). Al repartir los recursos de acuerdo a la matrícula de cada una de las entidades, no se puede garantizar calidad ni acceso a la población de zonas marginadas ya que el presupuesto asignado no cubre los costos reales.

Diversos planteamientos sobre economía y desarrollo le dan un valor especial a la educación para generar y aprovechar condiciones para el desarrollo (Becker y Schultz) un elemento que hay que considerar para el caso mexicano es la profunda desigualdad y heterogeneidad entre las regiones, comunidades y poblaciones. Las características del proceso educativo en zonas urbanas es diferente a lo que sucede en las zonas rurales, especialmente en las marginadas. Desde el ángulo de las condiciones de vida de la población, hasta la infraestructura y tipo de escuela (tradicional o multigrado) se aprecian serias diferencias que la sola aplicación de los recursos del FAEB no podrá resolver.

Esta heterogeneidad es lo que hay que seguir y evaluar, más aún cuando el indicador de calidad entre en operación, pues las diferentes condiciones para el desarrollo de las entidades federativas pueden generar resultados no deseados en términos de rezagos y baja calidad educativa. Ahora debemos esperar que la SEP publique el Índice de Calidad con la esperanza de que tome en cuenta estas condiciones del país.

Conclusiones

La educación es el rubro del gasto con la mayor asignación presupuestal en el país e implica una fuerte carga financiera; sin embargo, México tiene los menores niveles de gasto anual educativo por estudiante en comparación con los países de la OCDE. Independientemente de esto, los resultados en términos de calidad y aprovechamiento son deficientes de acuerdo con cifras del *PISA-OCDE*.

Las modificaciones a la fórmula de distribución del FAEB son un avance importante en la transparencia de la asignación hacia las entidades federativas. Dichos cambios introdujeron incentivos y mecanismos de competencia para ir avanzando en los retos regionales en educación. Se puede inferir que la nueva fórmula reducirá la brecha existente entre los recursos que reciben los gobiernos locales, acercándolos a la media nacional. Sin

embargo, esto presupone que el costo de educar es igual para todas las regiones. Hay evidencia para considerar que la nueva fórmula de distribución del FAEB podría vincular las transferencias con la demanda del servicio educativo (matrícula), además de premiar el esfuerzo de aquellos estados que financian una parte del sistema educativo local con recursos propios.

No obstante, todavía quedan retos por superar. La calidad educativa es, sin duda, una preocupación fundamental. No se trata sólo de analizar las bajas posiciones que el país ocupa en las comparaciones internacionales sino también de reconocer que una educación de calidad hace una contribución fundamental al desarrollo del capital humano.

Desafortunadamente, la heterogeneidad regional de país, pone en desventaja a los estados con amplios rezagos contra los estados con una mayor dinámica productiva. Con la nueva fórmula de distribución del FAEB la competencia es desigual desde el principio entre las entidades federativas y esto puede tener como resultado que no se reduzcan los rezagos educativos del país.

Otros de los retos pendientes en materia educativa se refieren a la publicación del Índice de Calidad Educativa por parte de la SEP, a la necesidad de resolver el estatus de excepción del Distrito Federal y, por supuesto, a la revisión del papel que juega el SNTE en la negociación, asignación y ejercicio del gasto en educación.

Bibliografía

- Carbonell, M. (2007), *Igualdad y Libertad. Propuestas de renovación constitucional*, México, D.F., UNAM y CNDH.
- Schultz, T. (1991), *Valor económico de la educación*, México, D.F., UTHEA.
- Becker, G. (1983), *El Capital Humano: análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*. España, Alianza.
- Sour, L. (2004), El sistema de transferencias federales en México, *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, número 3.
- Oates, Wallace E. (2006), *On the theory and practice of fiscal decentralization*, Institute for Federalism and Intergovernmental Relations, University of Kentucky, working paper 2006-2005.
- Esquivel, G. (1999), *Educación y Desarrollo Regional: una evaluación inicial de las asignaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica*, Colmex Mimeo.
- Latapí, P. y Ulloa, M. (2000), *El Financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo*, México, D.F., FCE.
- Merino, G. (1998), Las Transferencias Federales para la Educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia, *Gestión y Política Pública*, Vol. VII, núm. 2.
- Montaño, S. (2006), *Algunas Consideraciones sobre el Gasto Público en el Sector Educativo*, IV Congreso Nacional de Educación-Documentos de discusión. SNTE.
- Ortega, J. (2004), Diagnóstico Jurídico y Presupuestal del Ramo 33: una etapa en la evolución del federalismo en México, México, D.F., CIDE.