Una reforma urgente

La distribución a los estados de los recursos federales para la educación

PABLO LATAPÍ SARRE

Cuando, a fines de este año, debatan los diputados el proyecto de presupuesto de egresos del gobierno federal, seguramente revisarán la reglamentación del ramo 33 de dicho presupuesto, en el que figuran las aportaciones que reparte el gobierno federal a los estados y municipios para educación, salud y desarrollo social, y las fórmulas que rigen su distribución. El presente artículo1 se propone analizar la manera cómo actualmente se distribuyen a las entidades federativas los recursos para la educación (que representan el 67.5% del ramo 33), mostrar sus inconsistencias y sugerir algunas vías de solución.

¿Cómo se distribuyen actualmente los recursos federales para la educación básica?

Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal del ramo 33 se distribuyen a las entidades federativas según un procedimiento que recoge los criterios que ha seguido tradicionalmente el gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en sus relaciones financieras con los estados. Al firmarse el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, quedaron acordados el Registro Común de Escuelas y las Plantillas de Personal vigentes en todos los estados; en los años siguientes estos registros y plantillas se han venido actualizando tomando en cuenta el establecimiento de nuevos planteles, los aumentos salariales y prestaciones, la creación de nuevas plazas, la incorporación de maestros a la Carrera Magisterial y la homologación de percepciones entre el personal que era federal y el estatal, en caso de haber ocurrido.

Las autoridades de la SEP afirman que esta fórmula de distribución ha funcionado históricamente, por lo que es sustancialmente satisfactoria, aunque también reconocen que debe mejorarse; así lo reconocen también el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Pero no se han advertido, en los seis años transcurridos desde la "federalización" educativa, acciones encaminadas a reordenar la distribución de manera más racional y más congruente con el régimen federal.

Los porcentajes de distribución vigentes se fueron estableciendo a lo largo de los años mediante negociaciones bilaterales que realizaba la SEP con cada estado según circunstancias particulares; los criterios que los determinan no son arbitrarios, pero sí pragmáticos; responden a situaciones creadas (principalmente los volúmenes de la matrícula federal en cada entidad), no a principios claros ni explícitos de equidad, de compensación de los rezagos, de estímulo a la eficiencia, por ejemplo, que tuviesen validez para todos los estados y fuesen consensados por todos ellos.

Los acuerdos fueron siempre bilaterales y a veces obedecieron a circunstancias coyunturales; así, la SEP acordó con seis entidades, en diversos momentos, asumir la plena responsabilidad de su enseñanza básica; con otras que asignaban pequeñas proporciones de sus presupuestos a este rubro, aceptó aportar contribuciones considerables; y con aquellas que decidieron ampliar con recursos propios sus subsistemas escolares decidió otorgarles proporciones menores de estos recursos.

Las inconsistencias

Desde la actual perspectiva federalista la fórmula mediante la cual se distribuyen los recursos educativos federales a los estados —y que ha quedado sancionada en la LCF— debe considerarse insatisfactoria por varias razones.

Las actuales pautas de distribución son fruto, como se ha dicho, de arreglos bilaterales, no de la aplicación de criterios objetivos y comunes, aceptados por todas las entidades y auditables. Por esto la distribución que resulta es profundamente inequitativa, en evidente contradicción con el derecho de los estados y de todos los habitantes del país a participar equitativamente en los recursos federales.

Aun dentro del procedimiento pragmático seguido históricamente por la SEP, ésta procedió sin ajustar sus asignaciones a criterios consistentes para ella misma. Cada gobierno federal ajustaba sus aportaciones a las situaciones que heredaba y tomaba nuevas decisiones respondiendo a las coyunturas que debía afrontar; la SEP no intentó diseñar políticas que tendieran a un reordenamiento equitativo en el largo plazo.

Al normar sus asignaciones fundamentalmente por el volumen de la matrícula federal (hasta 1992), tampoco fue plenamente consistente con este criterio (véase gráfica A).2 Hay discrepancias considerables en varias entidades; muchas reciben proporciones sustancialmente mayores del gasto federal que las que corresponderían a sus proporciones de matrícula básica en el total nacional. Baja California Sur (62.4% más), Baja California (39.1%), Durango (44.1%, Coahuila (30.3%) y otras cinco entre 20 y 30 por ciento más. En cambio reciben proporciones menores: el Distrito Federal (39.6% menos), Guanajuato (19.5%), Puebla 15.9%), Querétaro (15.0% y Michoacán (10.1%). Se concluye que, aunque la SEP hasta 1992 intentaba ajustar la distribución de sus recursos al criterio pragmático del volumen de la matrícula que dependía de ella, tampoco fue éste un criterio rigurosamente observado. En todo caso, prolongar este criterio al presente y al futuro, cuando ya esa matrícula dejó de ser federal, implica aceptar una profunda inequidad en el tratamiento financiero que se da a las entidades federativas.

Gráfia A Inconsistencia entre las proporciones de recursos federales que reciben algunos estados y las que representa su matrícula básica exfederal en el total nacional

La actual distribución del GFEB tampoco se ha ajustado a mantener rangos comparables en los gastos unitarios (gastos por alumno) en los diversos estados; dichos gastos unitarios federales varían (1993) mucho de entidad a entidad para el mismo nivel y la misma modalidad escolar.3

En la enseñanza preescolar, siendo el gasto promedio nacional por alumno federal en la modalidad general, $4,743 (pesos educativos de 19804), hay entidades en las que este gasto supera (1993) los $6000 (como Guerrero o Veracruz) y otras en que está por abajo de $3,800 (como Morelos o Puebla). Variaciones mayores se encuentran en los gastos unitarios de las modalidades indígena y de cursos comunitarios, con diferencias superiores al 100 por ciento.

En la primaria, el gasto por alumno federal (también en la modalidad general) oscila (1993) desde $832 (Distrito Federal) hasta $5,134 (Nayarit) y $6,365 (Baja California), siendo el promedio nacional de $4,293; semejante es el caso de la educación comunitaria rural. En secundaria, finalmente, siendo el promedio (modalidad general también) de $ 6,840, el gasto unitario asciende a $ 9,760 (Baja California Sur) y oscila en el rango de los $ 5000 en otros estados (Querétaro, Puebla y Guanajuato).

Estos ejemplos muestran que no ha habido ni equidad ni consistencia en el tratamiento financiero dado a las entidades federativas desde el punto de vista de los gastos por alumno, aun dentro del enfoque adoptado por la SEP de atender a la matrícula de (ex)sostenimiento federal.

Las inconsistencias comentadas se dan dentro de la perspectiva pragmática a la que se ha atenido el gobierno federal en la distribución de estos recursos; mucho mayores son las que se detectan desde una perspectiva amplia que considere objetivamente la actual distribución, como puede ser el gasto por niño o joven demandante en edad de cursar educación básica, o el gasto por habitante. Recuérdese que, en principio, los recursos federales para educación debieran distribuirse equitativamente entre todos los niños demandantes y todos los habitantes de la República.

La realidad es muy diferente. Si en promedio el gasto federal por niño demandante de preescolar (de tres a cinco años) es (1993) de $525, la aportación que de hecho hace la Federación a las diversas entidades varía desde $1,249 (Baja California Sur) hasta $230 (Estado de México). En el caso de la demanda de primaria (seis a once años),

en que el promedio es $1,194, oscila desde $2,355 (Baja California Sur) y $2,022 (Coahuila) hasta $265 (curiosamente en el Distrito Federal); y en el de la secundaria (doce a catorce años), con un promedio de $1,331, desde $3,383 (también en Baja California Sur) hasta $643 (Guanajuato).

Por otra parte, si se considera el gasto federal educativo por habitante, que en promedio nacional era, en 1993, de $1,853 (pesos educativos de 1980), se comprueba que algunas entidades lo superan en un 75%, Baja California ($3,045) o el Distrito Federal ($ 3,131), mientras en otras es casi la mitad de ese promedio (Puebla, Guanajuato, Chiapas); el caso extremo es el Estado de México con $789. Son, pues, muchos los estados que se sienten desfavorecidos en el actual esquema de distribución y reclaman un reordenamiento racional y equitativo de las finanzas educativas.

Estos análisis muestran que son insostenibles, desde un punto de vista federalista, las actuales pautas de distribución de los recursos federales para la educación básica. Aunque se comprendan las razones históricas que las han generado y se valore como adecuada en su momento la decisión de transferir estos recursos a los estados, no se puede aceptar que esas pautas se proyecten indefinidamente al futuro. Desde la perspectiva de avanzar hacia un verdadero federalismo educativo es indispensable hacer un planteamiento diferente, basado en criterios de distribución que sean objetivos, claros, explícitos, convincentes y que, por tanto, puedan ser objeto de consensos entre la Federación y todas las entidades federativas.

Qué parámetros considerar

El problema del financiamiento educativo ha sido poco explorado, pero puede iniciarse su planteamiento examinando algunos parámetros tanto educativos como no educativos que debieran atenderse en su solución.

Parámetros no educativos

a) Relación del gasto educativo con el marco hacendario general (véase cuadro).

El tema de la distribución de los recursos federales para la educación y específicamente para la educación básica se entrelaza con el de las relaciones fiscales y hacendarias de los estados con la Federación, relaciones reguladas por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Un aspecto fundamental en este primer parámetro es la relación entre el gasto federal educativo (GFE) y la capacidad recaudatoria de cada entidad en beneficio de la Federación. En el cuadro anexo, con datos de 1993, se compara el perfil de distribución del GFE a las entidades (columna a) con el perfil de distribución de la capacidad recaudatoria (columna

b); se aprecia que sólo tres entidades (Distrito Federal, Nuevo León y Tamaulipas) reciben un GFE de menor monto que las contribuciones, por ingresos tributarios y no tributarios, que hacen a la Federación; todas las demás reciben porcentajes del GFE superiores a su contribución.5

Es claro que la actual distribución de los recursos federales educativos no se ajusta a este primer parámetro. Algunas desproporciones sobresalen por su magnitud: Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala

y Zacatecas; otras son considerablemente menores (Jalisco, Chihuahua y Coahuila, por ejemplo).

El grado de desarrollo, medido por el PBI.

Si se compara la distribución del GFE (columna a) con el perfil de las aportaciones que hacen las entidades al PIB nacional (columna c), el Distrito Federal resulta "castigado", aunque en grado menos extremo que en el caso anterior; de ese sacrificio se benefician muchas entidades en su educación. Sin embargo, hay bastantes estados que aportan proporciones mayores del PIB que las proporciones del GFE que reciben; es el caso sobre todo de Nuevo León, Campeche, Estado de México y Jalisco; con diferencias menores también resultan superavitarias Baja California, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Querétaro, Quintana Roo y Sonora. Tampoco hay, por tanto, consistencia entre este parámetro y la distribución del GFE.

El volumen de población y la demanda de educación básica.

La actual distribución de los recursos federales tampoco es simétrica con las proporciones de población de cada entidad federativa (columna d). El Distrito Federal recibe casi el doble de recursos para la educación (18.1%), respecto a lo que representa su población en el total

(9.6%), sin duda por la concentración de instituciones de educación posbásica; la entidad más "castigada" es el Estado de México y, en grado menor, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Nuevo León, Veracruz, Chiapas, Yucatán, Michoacán y Chihuahua. Un buen grupo de estados resultan en proporción razonablemente equilibrada en esta comparación.

Por otra parte, también es de interés comparar el gasto específico que hace la Federación en educación básica (GFEB) con la población de 3 a 14 años que constituye la demanda de ésta. En esta comparación (últimas dos columnas del cuadro), el Distrito Federal resulta también desfavorecido, pues su demanda de educación básica representa el 7.5% de la delpaís y recibe sólo un 6.0% del GFEB, pero la diferencia es mucho menor que en las comparaciones anteriores. El estado más "castigado" es en este caso es también el Estado de México; de su sacrificio y del de Jalisco, Guanajuato, el Distrito Federal y Nuevo León, se benefician todos los demás.6

El esfuerzo financiero por la educación.

Otro parámetro indispensable para normar la distribución del GFE es el esfuerzo financiero que realizan los estados por su educación. Aunque hay diversas fórmulas para medir este esfuerzo financiero, examinaremos sólo el porcentaje que asigna cada estado a la educación de su presupuesto de egresos.

Por circunstancias específicas de su historia, que sería difícil precisar y explicar, cada entidad ha asignado un peso diferente al rubro educativo en su presupuesto: desde proporciones muy pequeñas cercanas a cero hasta porcentajes superiores al 40%. Esta situación refleja, en forma gruesa, la amplitud con que los estados han desarrollado sus propios servicios educativos. Aunque el porcentaje promedio (excluyendo el Distrito Federal) era en 1995 el 9.4% (ha disminuido drásticamente, por cierto, desde el 16.4% en 1990), las variaciones entre estados son muy amplias.

Considerando específicamente el gasto federal en educación básica (GFEB), es posible clasificar a las entidades en cuatro estratos según la proporción de su presupuesto que asignan a este rubro (1992), según se expone en la gráfica B:

De 0 a 5%, ocho entidades: Oaxaca, Quintana Roo, Baja California, Aguascalientes, Hidalgo, Distrito Federal, Guerrero y Morelos.

De más de 5 a 10%, cuatro: Campeche, Nayarit, Tabasco y Tlaxcala.

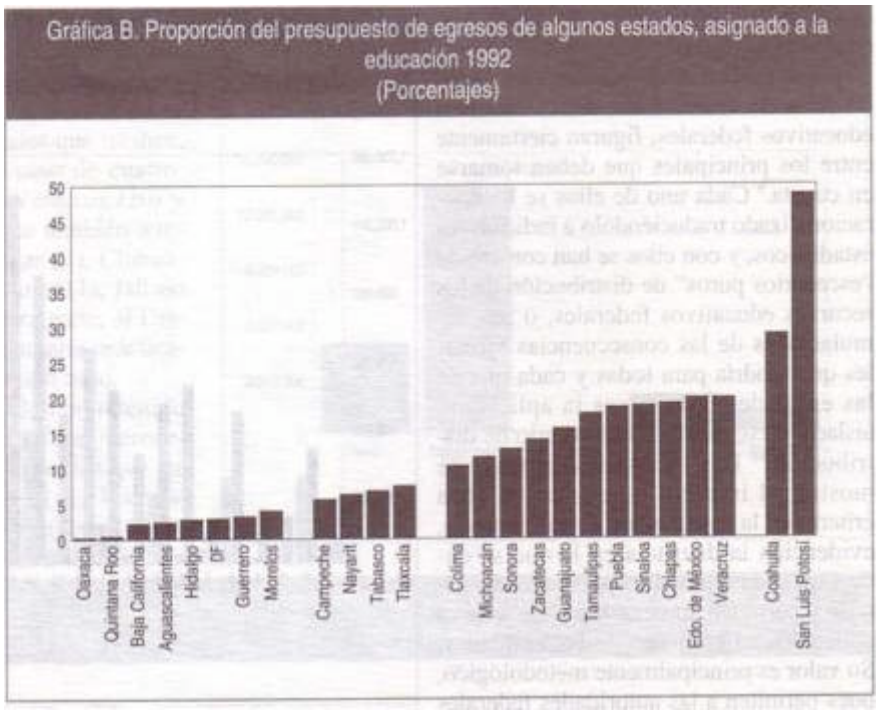
De más de 10 a 20%, otras once: Colima, Michoacán, Sonora, Zacatecas, Guanajuato, Tamaulipas, Puebla, Sinaloa, Chiapas, Estado de México y Veracruz.

Más de 20%, dos más: Coahuila con 28.9% y San Luis Potosí con 48.7%.

(N.D. para las siete entidades restantes).

El espectro es sumamente amplio: de 0.3 a 48.7%. Estas grandes variaciones evidencian la complejidad de atender a este parámetro al normar la distribución de los recursos federales para educación, y patentizan también que la manera como estos recursos se distribuyen actualmente no guardan ninguna relación consistente con el esfuerzo financiero de las diversas entidades.

Gráfica B. Proporción del presupuesto de egresos de algunos estados, asignado a la educación 1992



Parámetros educativos

Otros parámetros que deben tomarse en consideración se relacionan directamente con el servicio educativo de cada entidad.7

El volumen de la matrícula.

Es obvio que esta dimensión debe atenderse. Dadas las actuales diferencias entre las entidades, desde el punto de vista de la proporción de la matrícula que era federal hasta 1992, hay que elaborar fórmulas que sean por una parte equitativas y, por otra, que favorezcan una homogeneización progresiva en el tiempo.

La demanda no atendida.

Este sería el parámetro "compensatorio", de especial importancia por dos razones: la necesidad y urgencia de reducir las enormes desigualdades en el desarrollo educativo de los estados, y la responsabilidad específica que tiene la Federación de compensar los

rezagos (Ley General de Educación, arts. 34-36), pues es función suya velar porque el desarrollo educativo sea armonioso y equilibrado en todo el país.

La eficiencia por alumno retenido.

Los recursos federales destinados a la educación debieran también servir para estimular un mejor desempeño de los sistemas educativos estatales. Los coeficientes de eficiencia intracurricular (porcentaje de alumnos retenidos en cada grado) e intercurricular (los retenidos hasta el 6° de primaria o el 3° de secundaria) permiten construir indicadores compuestos de eficiencia para ordenar a los estados según este parámetro.

La eficiencia por aprendizaje efectivo.

Otro aspecto de la eficiencia de los subsistemas estatales directamente relacionado con la calidad educativa es el aprendizaje efectivo de los alumnos; también debería considerarse en la asignación de los recursos federales, principalmente con el fin de estimular a los estados rezagados a superarse. El aprendizaje efectivo podrá ser medido (más confiablemente que por las calificaciones que otorgan los maestros individuales, debido a las diferencias de criterio al otorgarlas) cuando se disponga de los resultados de exámenes nacionales, aplicados en la primaria y la secundaria.8 Es obvio que en la actual fórmula de distribución no se atienden explícitamente estos parámetros.

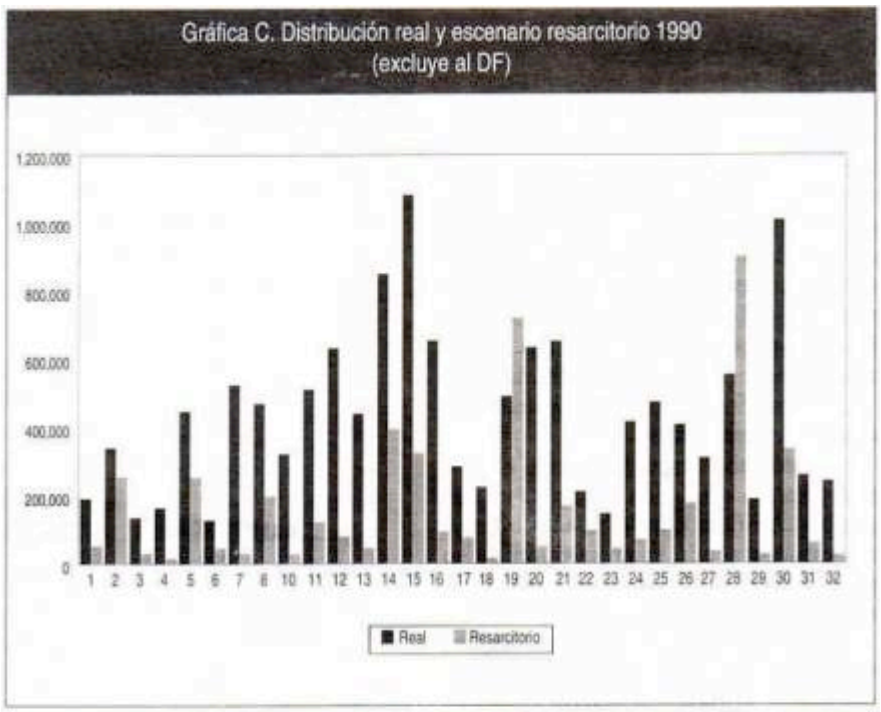
Una propuesta metodológica

Los ocho parámetros enumerados podrían constituir un punto de partida para iniciar los estudios encaminados a reordenar las finanzas educativas en un sentido federalista. Con el fin de abrir nuevos horizontes y de sugerir una metodología para avanzar por este camino, en otro lugar (Latapí y Ulloa, 1997) hemos analizado cuatro de estos parámetros –el resarcitorio, el de esfuerzo financiero, el de eficiencia por alumno retenido y el compensatorio—; resumimos aquí brevemente algunos resultados.

Estos parámetros, considerados como criterios de distribución de los recursos educativos federales, figuran ciertamente entre los principales que deben tomarse en cuenta.9 Cada uno de ellos se ha operacionalizado traduciéndolo a indicadores estadísticos, y con ellos se han construido "escenarios puros" de distribución de los recursos educativos federales, o sea, simulaciones de las consecuencias virtuales que tendría para todas y cada una de las entidades federativas la aplicación aislada y exclusiva de ese criterio de distribución.10 Los escenarios, además de mostrar el impacto específico de cada criterio en la distribución de los recursos, evidencian la distancia en la que se encuentra cada entidad respecto a cada criterio y permiten apreciar los efectos de su aplicación al conjunto de las entidades. Su valor es principalmente metodológico, pues permiten a las autoridades federales y estatales abordar el estudio del problema y, mediante ejercicios de este tipo, aproximarse gradualmente a fórmulas de financiamiento más justo y equilibrado, tanto a largo plazo (estableciendo metas por alcanzar), como en los años inmediatos (fijando etapas para avanzar hacia esas metas). Así también se logrará que el financiamiento de la educación se vaya convirtiendo en un instrumento eficaz de planeación.

Las gráficas C a F presentan los resultados de este ejercicio (para el año (1990); de ellas se ha excluido la representación del Distrito Federal pues distorsionaría la escala (pero en los cálculos sí se le incluye); los resultados del Distrito se presentan en la gráfica G; las entidades están ordenadas alfabéticamente.

Gráfica C. distribución real y escenario resarcitorio 1990

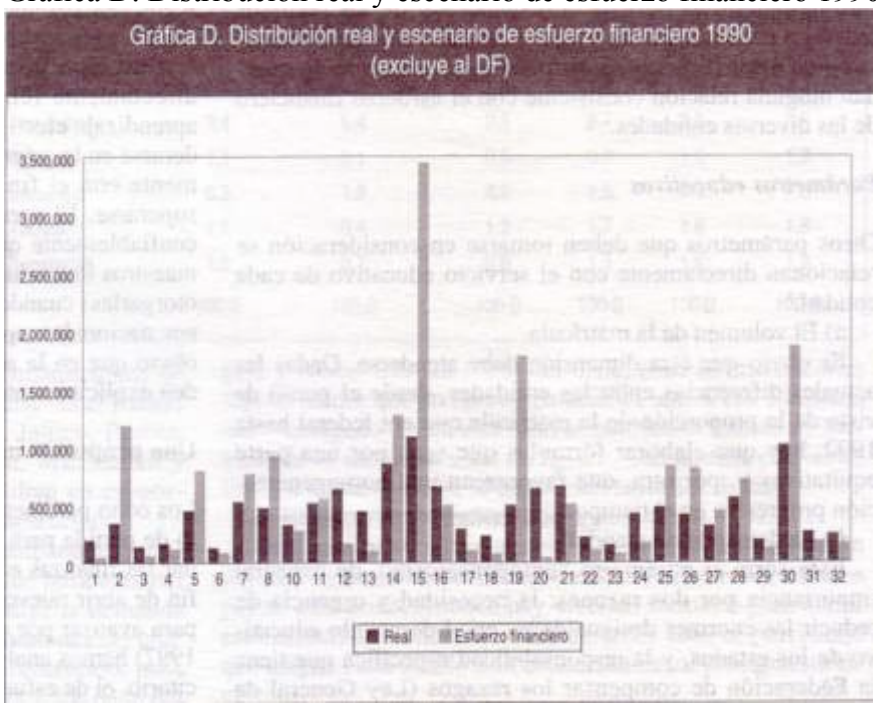


En las gráficas C-F los estados numerados del 1 al 32 son: **1** Aguascalientes, **2** Baja California, **3** Baja California Sur, **4** Campeche, **5** Coahuila, **6** Colima, **7** Chiapas, **8** Chihuahua, **9** Distrito Federal, **10** Durango, **11** Guanajuato, **12** Guerrero, **13** Hidalgo, **14** Jalisco, **15** México, **16** Michoacán, **17** Morelos, **18** Nayarit, **19** Nuevo León, **20** Oaxaca, **21** Puebla, **22** Querétaro, **23** Quintana Roo, **24** San Luis Potosí, **25** Sinaloa, **26** Sonora, **27** Tabasco, **28** Tamaulipas, **29** Tlaxcala, **30** Veracruz, **31** Yucatán, **32** Zacatecas.

En el escenario resarcitorio (gráfica C) destaca, como ya se indicó, que todas las entidades (menos el Distrito Federal, Nuevo León y Tamaulipas) resultan beneficiadas puesto que reciben más recursos educativos de los que aportan a la Federación por sus ingresos tributarios y no tributarios. Se advierte también que las diferencias más altas corresponden a las entidades más deprimidas (Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Veracruz), lo que indica que se está produciendo una cierta compensación, inclusive en este escenario; este patrón ligeramente compensatorio se comprueba por lo demás en varios años.

El escenario de esfuerzo financiero (gráfica D) se ha construido comparando el GFE (promedio nacional) y el GEE (específico de cada entidad), ambos por habitante. Se aprecia que el esfuerzo financiero que realizan 13 estados no se ve correspondido con las aportaciones federales que reciben. Llama la atención la desproporción en el caso de cuatro: Estado de México (15), Nuevo León (19), Veracruz (30) y Baja California (2); pero esta situación existe también aunque en menor grado, en Coahuila (5), Chiapas (7), Chihuahua (8), Sinaloa (25), Sonora (26), Guanajuato (11), Jalisco (14), Tabasco (27) y Tamaulipas (28). Por otra parte, al Distrito Federal (véase gráfica G) no le correspondería prácticamente nada porque su esfuerzo financiero es casi nulo.

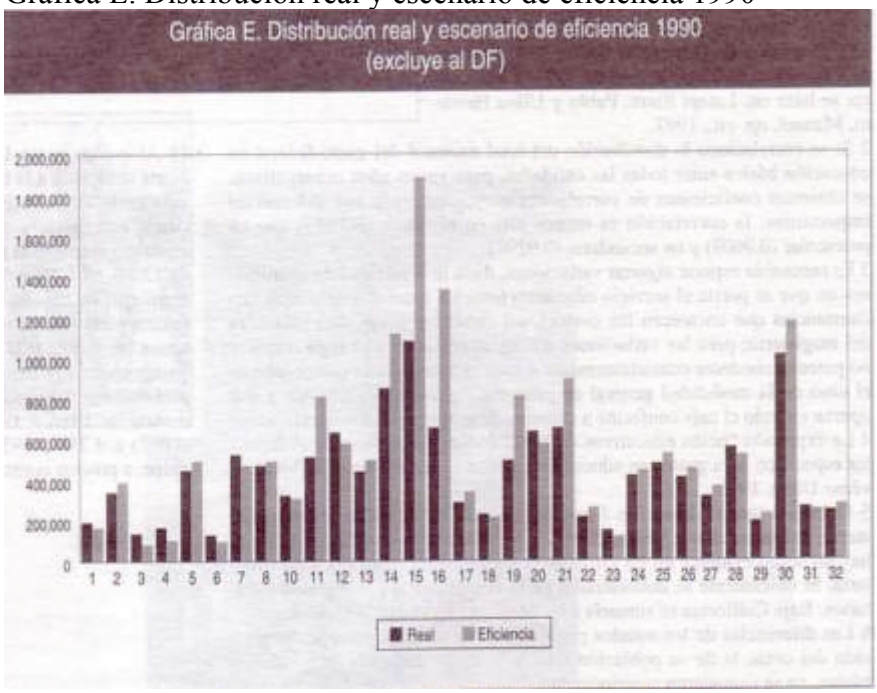
Gráfica D. Distribución real y escenario de esfuerzo financiero 1990



Gráfica G. Distrito Federal 1990 comparación de escenarios

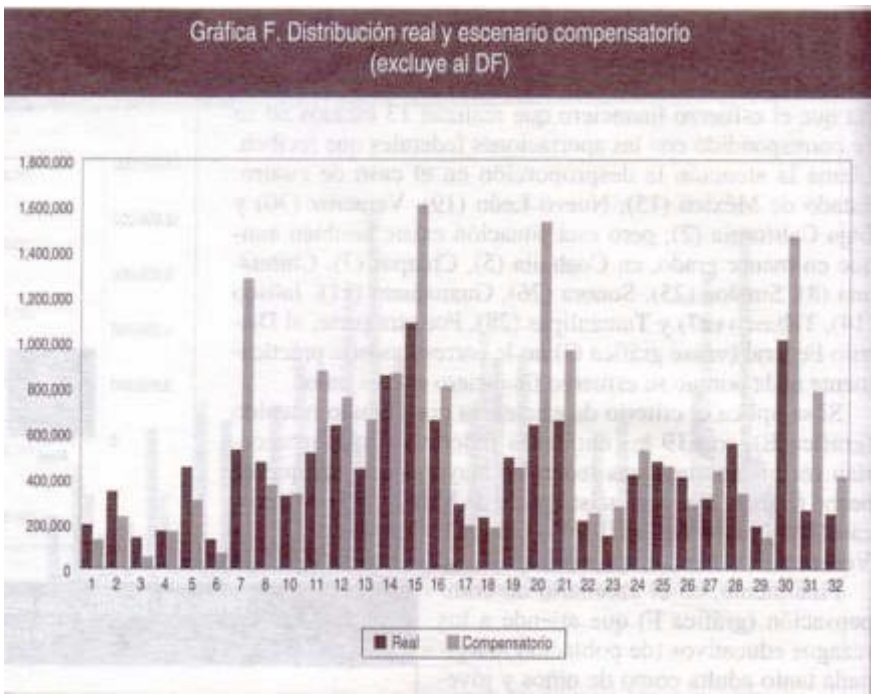
Si se aplica el criterio de eficiencia por alumno retenido (gráfica E), son 19 las entidades federativas que merecerían recibir aportaciones federales mayores que las que de hecho reciben. Destacan seis: Estado de México (15), Michoacán (16), Nuevo León (19), Puebla (21), Guanajuato (11), y Veracruz (30). Con menores diferencias les siguen 13 más.

Gráfica E. Distribución real y escenario de eficiencia 1990



Finalmente, en el escenario de compensación (gráfica F) que atiende a los rezagos educativos (de población marginada tanto adulta como de niños y jóvenes indígenas, rurales y urbanos), serían 18 las entidades que merecerían recibir aportaciones federales mayores a las que están recibiendo. Los déficit principales se encuentran en cinco: Chiapas (7), Oaxaca (20), el Estado de México (15), Yucatán (31) y Veracruz (30). Déficit menores se consignan también en otras 13; el Distrito Federal no resulta deficitarjo según este criterio.

Gráfica F. Distribución real y escenario de compensatorio



Conclusiones

1) Las actuales pautas de distribución de los recursos educativos federales distan mucho de ser satisfactorias desde una perspectiva federalista. Por comprensibles que sean las razones históricas que las han determinado, son hoy cuestionables por no corresponder a criterios objetivos, claros y explícitos, que se estén aplicando consistentemente a todas las entidades, hayan sido consensados por ellas y puedan ser auditados.

Desde el punto de vista de las exigencias de nuestro régimen federal, no es satisfactorio haber incorporado a la LCF (dándoles fuerza de ley) las fórmulas de distribución vigentes, fruto de arreglos bilaterales; son fórmulas inerciales que arrastran circunstancias del pasado hacia el futuro; con ello sólo se congeló y proyectó al futuro un conjunto de soluciones inconsistentes. Además, se comprueba que la fórmula actual no está alentando el crecimiento del gasto educativo estatal y municipal como se esperaba con la "federalización", sino todo lo contrario.11

Es obvio que la situación vigente no puede modificarse en forma drástica; debe procederse gradualmente para ir avanzando hacia un reordenamiento de las finanzas de laeducación básica (federales, estatales y municipales) que sea congruente con el régimen federal; la metodología sugerida muestra una manera de hacerlo. Pero si nunca se empieza ese proceso, nunca se terminará.

El Congreso de la Unión, para poder cumplir con su atribución de "distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios (y) fijar las aportaciones económicas correspondientes" (art. 3, VIII) debe impulsar un proceso por el cual todas las partes involucradas (la SEP, la SHCP y los gobiernos estatales) exploren fórmulas de distribución más satisfactorias y vayan estableciendo gradualmente, por consenso, nuevos criterios de distribución. Para ello ayudará crear un organismo semejante al del

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que realice funciones de información, estudio, discusión y negociación, indispensables para impulsar dicho proceso.

Ley General de Educación, Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1993.

, Ley de Coordinación Fiscal, 1997.

, Programa para un Nuevo Federalismo, 5 de agosto de 1997.

Latapí Sarre, Pablo y Ulloa Herrero, Manuel, El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, 1997, manuscr.

Secretaría de Educación Pública, Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, México, 1995.

Gobiernos de los estados y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, OONALTE, México, 1992.

Ulloa Herrero, Manuel, "Algunas reflexiones en torno al financiamiento de la educación", en Revista de la Educación Superior, vol. XXV (3), núm. 99, julio-septiembre de 1996.

1 Versión abreviada de la ponencia presentada en el Foro "Instrumentos de distribución del ramo 33", Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, el 25 de agosto de 1998. La ponencia se basa en: Latapí Sarre, Pablo y Ulloa Herrero, Manuel, op. cit., 1997.

2 Si se correlaciona la distribución del total nacional del gasto federal en educación básica entre todas las entidades, para varios años consecutivos, se obtienen coeficientes de correlación muy altos, pero hay diferencias importantes: la correlación es menos alta en primaria (0.7683) que en preescolar (0.9609) y en secundaria (0.9298).

3 Es razonable esperar algunas variaciones, dada la diversidad de condiciones en que se presta el servicio educativo (estados montañosos u otras circunstancias que encarecen los costos), así como las diferencias salariales del magisterio; pero las variaciones encontradas son de un rango mayor y no parecen obedecer consistentemente a esos factores; así se comprueba en el caso de la modalidad general de primaria y secundaria, urbanas y que operan en todo el país conforme a criterios de normatividad generalizados.

4 La expresión "pesos educativos de 1980" indica que aplicamos el deflactor específico para gastos en educación elaborado por el Banco de México; véase Ulloa, 1996.

5 Debido a que el domicilio fiscal de muchas empresas, independientemente del lugar donde desarrollan sus actividades es el Distrito Federal, hay un sesgo evidente en las cifras de la recaudación tributaria y no tributaria. Si únicamente se considerasen en la comparación los ingresos tributarios, Baja California se sumaría a las otras tres entidades deficitarias.

6 Las diferencias de los estados por razón de la relación entre la distribución del GFEB, la de su población total y la de su demanda de educación básica, ya se expusieron anteriormente.

7 Pueden sugerirse otros varios parámetros relevantes para la calidad educativa: la capacidad de innovación pedagógica, el desempeño profesional de los maestros, la participación efectiva de los padres de familia, etcétera; sin embargo, no es fácil traducirlos a indicadores estadísticos claros y confiables. Además, el problema de la distribución de

los recursos federales es de tal complejidad que conviene abordarlo inicialmente con parámetros de más sencillo manejo.

8 Se espera que tales exámenes empiecen a aplicarse en dos o tres años; ya los aplican varios estados (Aguascalientes, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y otros).

9 Si los criterios de aprendizaje efectivo y eficiencia pueden expresarse en la frase "te doy porque lo estás haciendo bien", y el compensatorio en la frase "te doy porque lo necesitas más", el resarcitorio se expresaría diciendo "te doy porque me das" y el de esfuerzo financiero completaría esta visión añadiendo "hagamos un esfuerzo conjunto equilibrado".

10 Estos escenarios se han construido con el GFE, no con el GFEB, debido a que muchos estados no desagregan suficientemente su información; aunque sí se cuenta con los datos necesarios para considerar el GFEB en los escenarios de eficiencia y de compensación, se ha preferido construir todos con el GFE por razones de comparabilidad.

11 Al menos hasta 1996 el gasto educativo estatal, que ya acusaba una fuerte tendencia a la baja desde varios años atrás, no mostró ninguna inflexión en 1993; inclusive descendió más bruscamente en ese año que en los cuatro anteriores, y continuó descendiendo hasta 1996. En términos porcentuales respecto al gasto educativo total, el estatal abatió su participación de 13.2% en 1992 a 9.4% en 1995 y a 8.5% (estimado) en 1996). El gasto municipal ha descendido de 1992 a 1995, en términos constantes, en una tercera parte (de 0.6 a 0.4 mdpe de 1980), al igual que en términos porcentuales (de 0.30 a 0.21%), descenso que llegó en 1996 a 0.19% (estimado). Tampoco se advierte incidencia alguna de la "federalización" en el comportamiento del gasto privado, cuya participación había venido descendiendo de 1986 a 1992; a partir del ANMEB ha abatido su nivel de 6.4 (1992) a 4.7% (1995) en términos porcentuales, y de 12.7 mdpe a 9.0 mdpe. a precios constantes.

El autor es investigador titular en el Centro de Estudios sobre la Universidad, Universidad Nacional Autónoma de México.