

{ ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS }

Una evaluación del gasto educativo en México

POR MÉXICO EVALÚA
Y FUNDACIÓN ESTE PAÍS

Ampliar la cobertura educativa y proveer a los estudiantes de las competencias necesarias para formar parte activa de la sociedad a la que pertenecen son algunos de los elementos básicos que debe ofrecer una educación de calidad. Por ello, elevar la calidad de la educación es una condición necesaria para mejorar las perspectivas de desarrollo de la población y del país en su conjunto.

Dada la importancia de la educación en el desarrollo nacional es fundamental analizar la dimensión, destino e impacto de los cuantiosos recursos que se canalizan al sector educativo.

Como parte del programa de difusión de conocimiento útil de la Fundación Este País y con el propósito de contribuir a un debate informado en el marco de las discusiones actuales sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, en esta entrega de *Indicadores* se presentan algunos de los principales resultados de un análisis en materia de gasto educativo realizado por la organización México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C. El análisis forma parte de un estudio más amplio en el que también se evalúa el gasto gubernamental en salud, infraestructura y protección social.

Alto nivel de gasto y bajos logros educativos

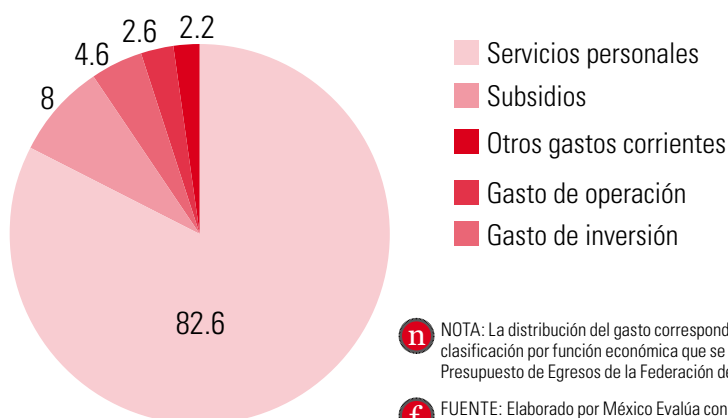
El desempeño del sistema educativo en México parece ser insuficiente para que los estudiantes adquieran las competencias requeridas para competir en un contexto cada vez más demandante. Por ejemplo, la mitad de los estudiantes mexicanos de 15 años está por debajo del nivel mínimo de desempeño que establece el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes.¹ Asimismo, la prueba Enlace de 2010 indica que la mayoría de los alumnos de primaria tienen desempeño elemental o insuficiente en español (63%), matemáticas (66%) e historia (79%).²

Los resultados del sistema educativo no corresponden con el nivel de gas-

to asignado:³ en 2006, México ocupaba el primer sitio entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la proporción del gasto público total asignado a la educación, que fue de 22%, mientras que el promedio de los países que integran la OCDE fue de 9%.⁴

Un gasto creciente y ampliado en educación tiene pocas posibilidades de generar un efecto favorable en la calidad educativa si la mayor parte del mismo se destina a gasto administrativo (por ejemplo, 82.6% a sueldos y salarios, en 2010), y sólo 4.8% se canaliza a infraestructura y equipamiento escolar (gasto de inversión, 2.2%, y gasto de operación, 2.6%).

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN, 2010 (%)



n NOTA: La distribución del gasto corresponde a la clasificación por función económica que se realiza en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2010.

f FUENTE: Elaborado por México Evalúa con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2010 (Ramos 11, 25 y 33).



Evaluación del gasto en educación, salud, infraestructura y equidad social: ¿gastamos para mejorar?

www.mexicoevalua.org

Distribución de recursos a las entidades federativas

Como en otros ámbitos de la vida pública nacional, en materia educativa el gasto descentralizado tiene una función importante ya que buena parte de los recursos que el gobierno federal destina a la educación (64% del total del gasto nacional en la materia en 2009) se integran a fondos que ejercen los gobiernos de las entidades federativas y que se suma al gasto que las propias entidades realizan en educación (14.3% del total).

Entre los fondos mencionados se encuentran los siguientes: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Los fondos mencionados carecían en un inicio de mecanismos claros de asignación, evaluación o reporte de resultados, particularmente antes de 2007. Desde la descentralización educativa de 1992, el gobierno federal entregó la administración de los recursos a las entidades federativas pero no se definió una asignación clara de funciones para la gestión y el uso de los recursos. En 2007 se definieron reglas para los fondos,

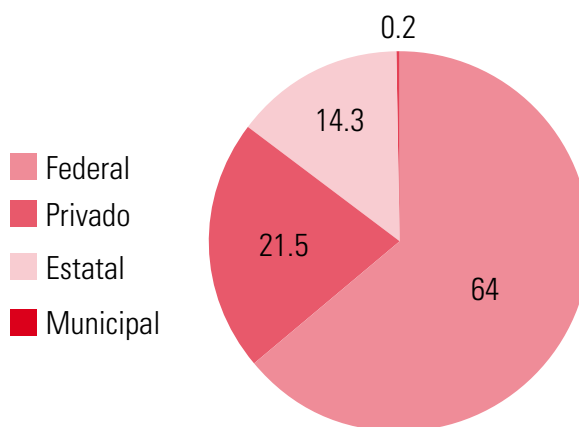
con criterios y fórmulas de asignación de recursos. No obstante, dentro de las entidades federativas aún falta dar mayor claridad a los criterios que se siguen para asignar los recursos dirigidos a la educación.

Por otro lado en relación con de las obras de infraestructura que se realizan en las escuelas, la evidencia muestra que se requiere de una regulación más clara para la coordinación entre instancias locales. La situación actual genera duplicidades, ineficiencias y un bajo nivel de responsabilidad en cuanto a resultados y desempeño.⁵

Finalmente, sobresale que después

del gobierno federal, el sector que más recursos destina a la educación es el privado (21.5% del gasto nacional en educación en 2009), incluso más que los gobiernos de las entidades federativas (14.3%, sin considerar los Fondos de Aportación que canaliza el gobierno federal a las entidades) y los municipales (0.2%). Esto es destacable si se considera que 44.2% de la población en México vive en condiciones de pobreza y para la cual el acceso a la educación gratuita, establecida en la propia Constitución en el caso de la educación pública, es fundamental para mejorar sus oportunidades de desarrollo.⁶

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN, 2009 (%)



Panorama Educativo 2010:
Indicadores de la OCDE

www.oecd.org/edu/eag2010

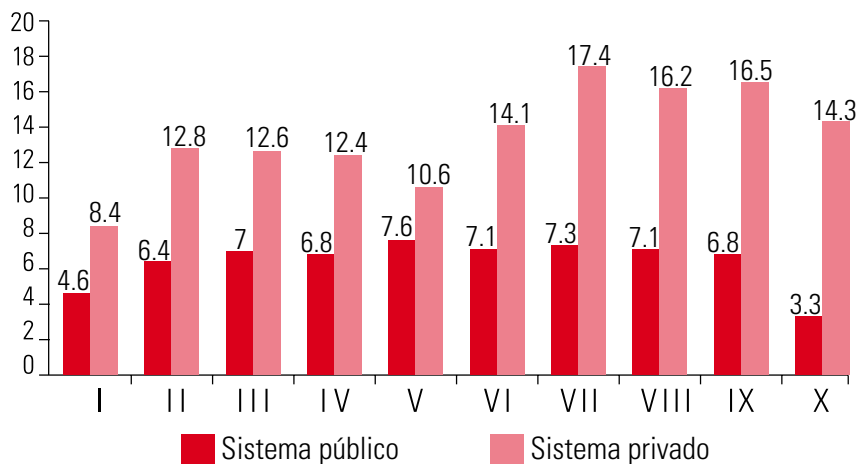
Financiamiento y Gestión de la
Educación en América Latina, 2004,
de la CEPAL y la UNESCO

n NOTA: El porcentaje de gasto federal incluye los Fondos de Aportaciones que se distribuyen a las entidades federativas para su administración.

f FUENTE: Estimación de México Evalúa con base en: INEGI, *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2008, 2009* y Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno, 2009*, <www.presidencia.gob.mx>.

¿Es gratuita la educación en México?

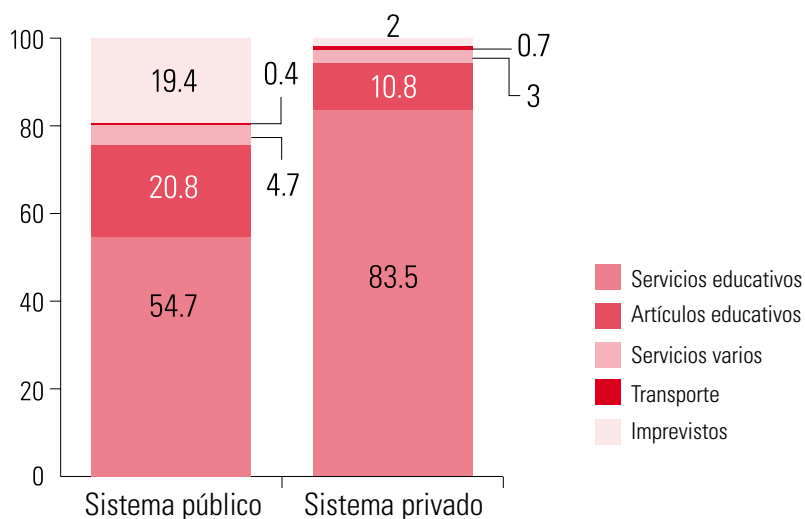
GASTO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL DE LOS HOGARES POR DECIL DE INGRESO, 2008



n NOTA: Los deciles de ingreso son grupos de hogares clasificados en diez niveles según su ingreso, donde el decil I es el del 10% de los hogares con menor ingreso y el decil X corresponde al 10% de los hogares con mayor nivel de ingreso.

f FUENTE: Estimación de México Evalúa con información de la (ENIGH) 2008.

GASTO EDUCATIVO DE LOS HOGARES POR TIPO DE GASTO, 2008



n NOTA: Servicios educativos comprende: inscripción, colegiatura y útiles escolares; Artículos educativos incluye: libros de texto, computadoras, calculadoras; Servicios varios incluye: estancias infantiles, educación especial para discapacitados, cuidado de niños (servicio particular); Imprevistos comprende: trámites escolares (por ejemplo, derecho a examen, cursos de regularización), aportaciones regulares o esporádicas de padres de familia para festividades y necesidades de la escuela.

f FUENTE: Estimación de México Evalúa con información de la ENIGH 2008.

La asignación poco eficiente del gasto público educativo genera espacios y necesidades de apoyo que no son atendidos por ninguna instancia, y que derivan en una carga económica para los padres de familia. Esta situación sugiere que, en la práctica, la educación pública en México no es gratuita, contradiciendo así el artículo 3 de la Constitución.

En 2009, las familias mexicanas gastaron en educación pública el equivalente a 0.83% del Producto Interno Bruto (PIB) y en educación privada el gasto fue igual a 0.98% del PIB.⁷ Los hogares con niveles de ingreso intermedio son los que destinan más recursos a la educación.⁸ De acuerdo con cifras de 2008, los hogares gastan casi 18% de su ingreso familiar en educación privada (decil VII), y casi 8% en educación pública (decil V). Se esperaría que los deciles I, II y III tuvieran un gasto mínimo en educación privada, por tratarse de la población con los niveles de ingreso más bajo y a la que se debería garantizar el acceso a educación pública de calidad, pero las cifras indican que su nivel de gasto es de hasta 13%.

Los padres de familia han tenido que canalizar recursos propios para apoyar el costo operativo de escuelas públicas, que argumentan insuficiencia de fondos. Esto se aprecia en las cifras sobre gastos de los hogares en materia educativa. Por ejemplo, en el sistema de educación pública, el tercer gasto educativo más importante de los hogares es en imprevistos (19.4%) y es casi diez veces superior a los gastos en el sistema privado (2%). Estos imprevistos incluyen cooperaciones "voluntarias", como cuotas por derechos a examen, contribuciones para fiestas, eventos, mantenimiento y equipamiento escolar, los cuales implican una proporción mayor en el sector público que en el privado.

Mejorar el gasto para una educación de calidad

Fortalecer la calidad de la educación y las posibilidades de desarrollo de México requiere de mejorar la calidad del gasto público educativo.

La evidencia indica que es necesario hacer más transparente el financiamiento educativo y mejorar la rendición de cuentas. Ambos propósitos exigen, entre otros aspectos, de la definición y seguimiento de indicadores básicos que permitan evaluar el gasto.

Es necesario contar con información más precisa respecto de la estructura de costos y los diferentes servicios educativos.

Un primer paso es generar indicadores más confiables y pertinentes de costo por alumno, que incluyan todos los gastos y presupuesto asignado a la tarea educativa. Hasta ahora, sólo se considera lo que destina el gobierno federal y es común que no se incluyan otros recursos dirigidos a programas educativos de apoyo, como los fondos de aportaciones a las entidades federativas (FAEB, FAETA y FAM), el Ramo 25, ni las prestaciones laborales incluidas en el Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

También es necesario contar con información básica que permita conocer y evaluar los costos en los que incurre

cada escuela y su eficiencia en la prestación de servicios educativos, tales como:

→ **Información sobre docentes, personal administrativo y auxiliar en las escuelas:**

- Salario base por puesto de trabajo.
- Antigüedad.
- Prestaciones por puesto de trabajo.
- Incrementos salariales por antigüedad, carrera magisterial y nivel de escolaridad.
- Horas de trabajo.

→ **Información sobre gastos administrativos de las escuelas:**

- Compras de bienes y servicios.
- Mantenimiento y bienes básicos.
- Viajes con fines educativos.

La estructura y arreglos actuales del sistema educativo dificultan que la educación supere sus actuales rezagos y mejore las perspectivas de competitividad del país.

Una mayor transparencia y mejor rendición de cuentas sobre el gasto público y su efectividad en la tarea educativa son necesarias para lograr avances significativos en la calidad de la educación, la preparación de los estudiantes y las perspectivas de desarrollo presentes y futuras de México.



CONSEJO DIRECTIVO

PRESIDENTE
Luis Rubio

VICEPRESIDENTE
Fernando Senderos

SECRETARIO
Emilio Carrillo

CONSEJEROS
Luis de la Calle, Carlos Elizondo, Eugenio Garza, Ricardo González, Martha Mejía, Federico Reyes Heróles, Jaime Zabludovsky

DIRECTORA GENERAL
Edna Jaime

DIRECTOR DE ESTRATEGIA E INVESTIGACIÓN
José Tapia

INVESTIGADORA
Mariana García

ANALISTAS
Luis Mejía, Mónica Sigüenza

Mariana Campos, Brenda Jarillo y Lucrecia Santibáñez para el proyecto *Evaluación del gasto en educación, salud, infraestructura y equidad social: ¿gastamos para mejorar?* de México Evalúa



CONSEJO DIRECTIVO
PRESIDENTE

Federico Reyes Heróles

CONSEJEROS

Rosa María Rubalcava
Francisco Suárez Dávila

DIRECTOR EJECUTIVO
Eduardo A. Bohórquez

**COORDINADOR ACADÉMICO
Y DE INVESTIGACIÓN APLICADA**
Roberto Castellanos C.

**COORDINADORA DE PROYECTOS
Y ENLACE INSTITUCIONAL**
Bárbara Castellanos R.

COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA
Vanía Montalvo

DISEÑO
Mayanín Ángeles

N **NOTAS:** **1** Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), *Science Competencies for Tomorrow's World*, OCDE, 2006. **2** Resultados de 2010 de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) en educación básica y media superior, <www.enlace.sep.gov.mx>. **3** Estudios de PISA señalan que si bien el gasto educativo es importante en aspectos tales como la equidad en el acceso a la educación, un mayor gasto es condición necesaria pero no suficiente para mejorar el aprendizaje de los estudiantes y la calidad educativa. Ver, por ejemplo, PISA, *Science Competencies... Op cit.* **4** OCDE, "Gasto en Instituciones Educativas", en: *Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics*, 2009, <www.sourceoecd.org/factbook>. **5** México Evalúa, *Evaluación del gasto en educación, salud, infraestructura y equidad social: ¿gastamos para mejorar?*, 2010, <www.mexicoevalua.org.mx>. **6** Corresponde a la estimación de pobreza multidimensional de 2008 realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Coneval, *Metodología de medición multidimensional de la pobreza*, 2009, <www.coneval.gob.mx>. **7** México Evalúa, *Evaluación del gasto en educación, salud, infraestructura y equidad social: ¿gastamos para mejorar?*, 2010, <www.mexicoevalua.org>. **8** Los deciles de ingreso son grupos de hogares clasificados en diez niveles según su ingreso, donde el decil I es el 10% de los hogares con menor ingreso y el decil X corresponde al 10% de los hogares con mayor nivel de ingreso.