

Presupuesto federal en educación y su distribución por tipo de gasto, ramo y fondo. Impacto de la fórmula de la distribución del FAEB, 2008-2012

Federal budget on education and its distribution by type of expenditure, branch and fund. Impact of the distribution formula of the fund of contributions for basic education, 2008-2012

*Fernando Mejía Botero**

RESUMEN

Trabajo que pretende mostrar el comportamiento general de las finanzas públicas en materia de educación, haciendo énfasis en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) del Ramo 33. Para ello se irá mostrando la participación de la educación en el presupuesto general y su distribución al interior. El centro del texto es dar cuenta de lo sucedido desde 2008, año en que entró en vigencia el cambio de la fórmula con la cual se distribuye el FAEB. Remontando lo ya dicho sobre las circunstancias y los cambios particulares a dicha fórmula (Mancera, 2012; Serdán, 2011; Trujillo, 2012; Mejía y Olvera, 2008), se muestra la desproporcionalidad redistributiva en la asignación de recursos a los estados más pobres de México y se sugieren criterios atingentes, más propios de la función de gobierno, para atender la educación como categoría, nunca suficiente, hacia la superación de la pobreza.

Palabras clave: presupuesto federal, educación, distribución del gasto educativo.

ABSTRACT

This document aims to show the general behavior of public finance in education, emphasizing on the Contribution Fund for Basic and Teacher Education (FAEB) from the Branch 33. For this, we will be showing the share of education in the general budget and its distribution inside. The center of this paper is to give account of what has happened since 2008, year in which the change in the formula that distributes the FAEB became effective. Going back on what has been said about the circumstances and the particular changes to the formula (Mancera, 2012; Serdán, 2011; Trujillo, 2012; Mejía y Olvera, 2008), it shows the redistributive disproportionality in the allocation of resources to the poorest States in Mexico and suggests according criteria, more proper of the government's functions, to address education as a category, never sufficient, towards overcoming poverty.

Key words: federal budget, education, distribution of educational expenditure.

* Director general del CEE.

PRESUPUESTO GENERAL

El presupuesto general de egresos de la Federación 2012 asciende a 2 869 583 millones de pesos, monto mayor al de 2011 en 9%. El presupuestado para 2012 al área prioritaria de educación asciende a 564 980 millones de pesos, con una participación de 19.6%. Los ramos que comprende el sector educativo son el 11, el 25 y el 33. Esta proporción es significativamente menor a la de 2002, cuando la participación fue de 24%.

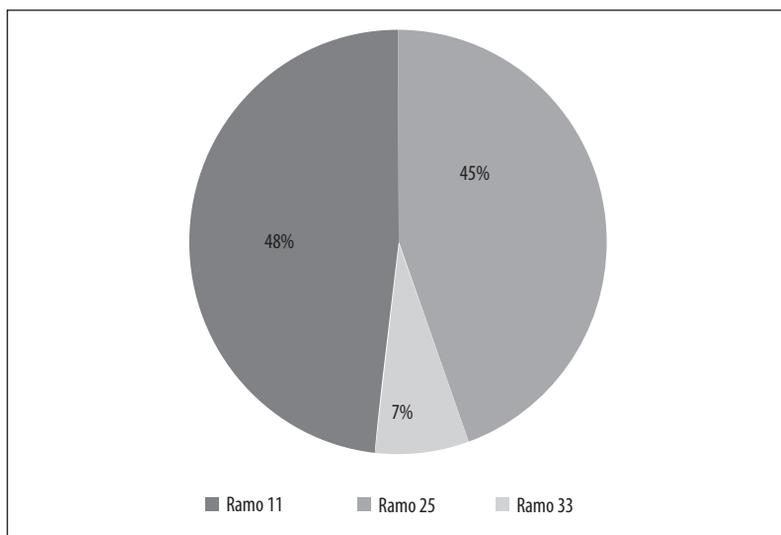
Cabe aclarar la manera de hacer los cálculos:

- El Ramo 11 corresponde a la Secretaría de Educación Pública (SEP), y ha sido considerado en su totalidad.
- Con el Ramo 25 se atienden tanto las previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, como todo lo relacionado con la administración de los servicios educativos del Distrito Federal; el cálculo aquí contenido corresponde a ambos rubros.
- El Ramo 33 son las aportaciones federales para entidades federativas y municipios y comprende, según la ley, múltiples áreas prioritarias para el desarrollo nacional (como la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las entidades federativas municipios y Distrito Federal, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos); no obstante, en el presente cálculo solo se tuvo en cuenta 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).

La participación de cada uno de estos tres ramos en la inversión educativa total federalizada (con énfasis en básica) se puede apreciar en la gráfica 1. El mayor porcentaje lo tiene el Ramo 33 (48%), seguido por Ramo 11 (45%) y, por último, el Ramo 25 (7%).



GRÁFICA 1. Distribución del presupuesto federal educativo por ramo, 2012



Fuente: Cálculos propios con base en SHCP. *Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012.*



DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EDUCATIVO FEDERALIZADO POR TIPO

El Ramo 33 se conforma por diferentes fondos de aportaciones que comprenden áreas prioritarias para el desarrollo nacional, que son una serie de recursos que el ámbito federal transfiere a los locales (incluidos los municipios). De ese ramo nos ocuparemos, a continuación, de los tres fondos que están etiquetados directamente a educación: FAEB, FAETA y FAM. En el presupuesto de 2012 se asignaron los siguientes montos:

CUADRO 1. Distribución de tres fondos de aportaciones etiquetados para educación del Ramo 33 por tipo de gasto, 2012 (millones de pesos)

Fondo	Total	Servicios personales	Otros	Inversiones
FAEB	263 625 (96.8%)	251 613	11 193	819
FAM	5 610 (2.1%)			5 610

FAETA	3 128 (1.1%)	2 953	175	
Total	272 363 (100%)	254 566	11 368	6 429
Participación		93.5%	4.2%	2.4%

Fuente: Cálculos propios con base en SHCP. *Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012*.

Como se puede apreciar, la mayor proporción entre esos tres fondos corresponde al FAEB (97%), seguido por el FAM (2%) y FAETA (1%). Del FAEB, 95.4% se utiliza para el financiamiento de servicios personales, es decir, la nómina magisterial en las entidades estatales (distintas al Distrito Federal; más adelante mostraremos los datos incluyendo esta entidad); 4.2% para otros y 0.3% para inversión. No obstante, si englobamos los tres fondos, las proporciones cambian: servicios personales, 93.5%; otros, 4.2% e inversión, 2.4%.

Si a las anteriores cifras agregamos lo correspondiente al Ramo 25, con el cual se atienden los servicios educativos en el Distrito Federal, y además se hacen las previsiones salariales del Ramo 33 y 25 (las previsiones de la nómina de maestros), los montos aumentan, pero las proporciones se modifican poco. Cabe aclarar que estas cifras obedecen a los egresos federalizados, y que aquí no están contabilizados los que realizan las entidades con recursos propios.

CUADRO 2. Distribución de tres fondos de aportaciones educativas del Ramo 33 y Ramo 25 por tipo de gasto, 2012 (millones de pesos)

Fondo	Total	Servicios personales	Otros	Inversiones
Ramo 33	272 363	254 566	11 368	6 429
Ramo 25	30 339	28 747	1 593	30 339
Total	313 215	293 825	12 960	6 430
Participación	100%	93.8%	4.1%	2.1%

Fuente: Cálculos propios con base en SHCP. *Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012*.

Del cuadro anterior se desprende una consideración importante: la proporción destinada al salario y previsiones sociales del magisterio asciende a cerca de 93.8% de los recursos federalizados destinados a educación. Y esto es advertido, desde diferen-

tes ópticas, como inadecuado. No obstante, surgen las siguientes preguntas: ¿acaso el servicio educativo, sobre todo en básica –preescolar, primaria y secundaria– no es intensivo en servicios personales?, ¿existe algún interés implícito en que el presupuesto se modifique hacia “inversiones”? El sector privado ha sido amigo de la liberación de los presupuestos públicos (como es el caso de las pensiones en México desde hace un par de décadas). Sin embargo, olvidan que la demanda agregada se afianza en la capacidad de demanda de las familias.

La lógica detrás de la presentación como “inadecuada” de la distribución del gasto en educación es simple: “malos resultados”, que son atribuidos a un único actor del sistema educativo (maestros), quienes tienen “buenos salarios”; por lo tanto, hay que modificar esta ecuación. El resultado es hacer que las participaciones de los tipos de gasto se modifiquen y, para ello, hay dos opciones: aumentar el presupuesto público en educación o disminuir la participación de servicios personales.

Un dato más, las cifras se modifican en cantidad y participación de manera importante si a ellas añadimos la parte de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) del Ramo 11. La inversión de este ramo es fundamentalmente el presupuesto donde se soporta la inversión que hace la Federación en los rubros de desarrollo curricular, materiales educativos –libros de texto, bibliotecas, TIC en aula, entre otros–, formación continua de maestros, gestión y asesoría escolar –Programa Escuelas de Calidad, Escuela y Salud, Programa Emergente de Atención a Escuelas con rezago– y la educación indígena. Es decir, para 2012, al sumar los fondos del Ramo 33, Ramo 25 (para básica y previsiones) y Ramo 11 (solo básica), las participaciones de los tipos de gasto quedan así: servicios personales, 89.5%; inversiones, 6.5%; otros 3.9%.



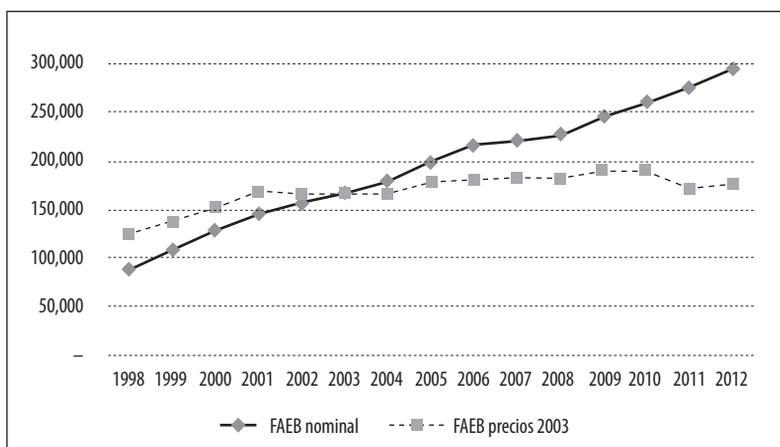
CARACTERÍSTICAS PRESUPUESTALES DEL FAEB

En este apartado abordaremos el FAEB, tanto en su comportamiento histórico, como en asuntos propios de su fórmula de distribución, que ha tenido repercusiones presupuestales sobre las cuales habría que tomar algunas decisiones.

El FAEB, según la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), ha de estar destinado, exclusivamente, a “financiar las atribuciones señaladas en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación (LGE)”¹; es decir, financiar la educación inicial básica, incluyendo la indígena, especial y normal para la formación de maestros.

Para empezar, y como se ve en la gráfica 2, el monto nominal del FAEB tuvo un comportamiento ascendente entre 1998 y 2010, año a partir del cual la tendencia cambió (en 2011 disminuyó y en 2012 volvió a un monto cercano al de 2010). Eso ocasiona una tendencia a la baja en términos reales,¹ como puede observarse en la línea punteada (FAEB precios 2003). El monto nominal en 2012 equivale a cerca de \$15 mil millones menos de lo previsible y, en términos reales, equivale a un monto total menor que en 2005.

GRÁFICA 2. Monto nominal y real del FAEB, 1998-2012



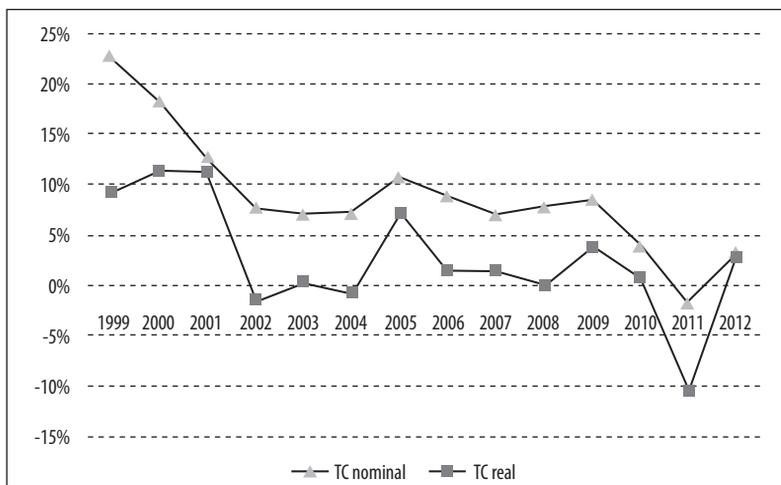
Fuente: Cálculos propios con base en SHCP. *Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012*; INEE, 2012; INEGI, 2012.

Para corroborar el comportamiento anterior, en la gráfica 3 se muestra que las tasas de crecimiento anual del FAEB, entre 1998

¹ Se refiere a un cálculo económico en el cual los valores nominales se deflactan con base en algún índice (puede ser el precio al consumidor –o inflación, como comúnmente se le conoce–, o el índice nacional de precios al productor (INPP), que es el que se usó para este trabajo). Este cálculo se hace poniendo todos los años con una misma base (2003) para hacerlos comparables, es decir, todos los valores en términos reales están a precios de 2003.

y 2012, son descendentes, tanto en términos nominales como reales. Es decir, cada año, el FAEB es mayor que el anterior en términos nominales y reales, pero ese crecimiento es cada vez más pequeño. En otras palabras, la tasa anual de aumento del FAEB es cada vez de menor dimensión.

GRÁFICA 3. Tasa de crecimiento anual nominal y real del FAEB, 1998-2012



Fuente: Cálculos propios con base en SHCP. *Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012*; INEE, 2012; INEGI, 2012.

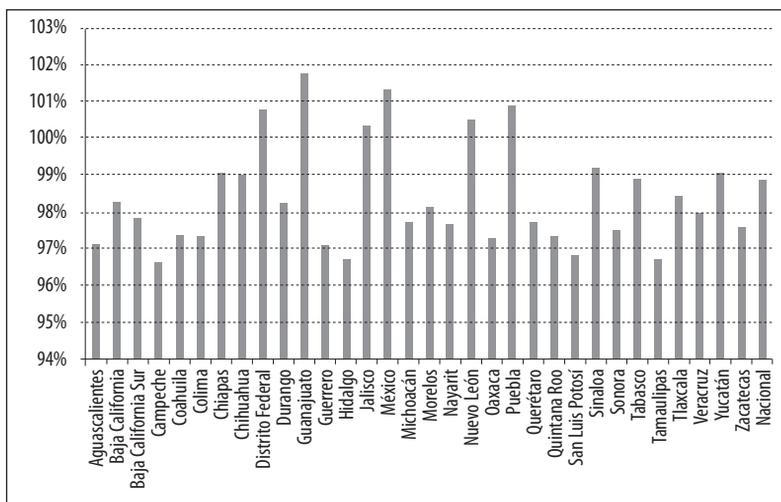
Ahora bien, la fórmula de distribución del FAEB fue modificada en diciembre de 2007; la que se estableció para distribuir por entidad federativa los recursos autorizados, se hizo sin perjuicio de la forma y las variables utilizadas para la determinación de este fondo. Dicha reforma iniciaría a partir del ejercicio 2008; la fórmula y los ponderadores quedaron como sigue:

1. Por la matrícula pública en educación básica, 50%.
2. Por el rezago en gasto federal por alumno, 20%.
3. Por el gasto estatal en educación, 20%.
4. Por el índice en calidad educativa que determine la SEP, 10%.



Ese cambio de fórmula trajo consigo una distribución del FAEB que tiende a la regresividad. Como vemos en la gráfica 4, el cambio real de este fondo, entre 2007 y 2012, muestra que solo seis entidades federativas están recibiendo, en términos reales, más que en 2007: Guanajuato, México, Distrito Federal, Puebla, Nuevo León y Jalisco; estos no son propiamente los estados donde se presentan las mayores carencias sociales y educativas del país. El resto de las 26 entidades reciben menos que en 2007. Incluso hay siete estados que obtienen alrededor de tres puntos porcentuales menos (Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí y Tamaulipas).

GRÁFICA 4. Cambio del FAEB en términos reales por entidad federativa, 2007-2012

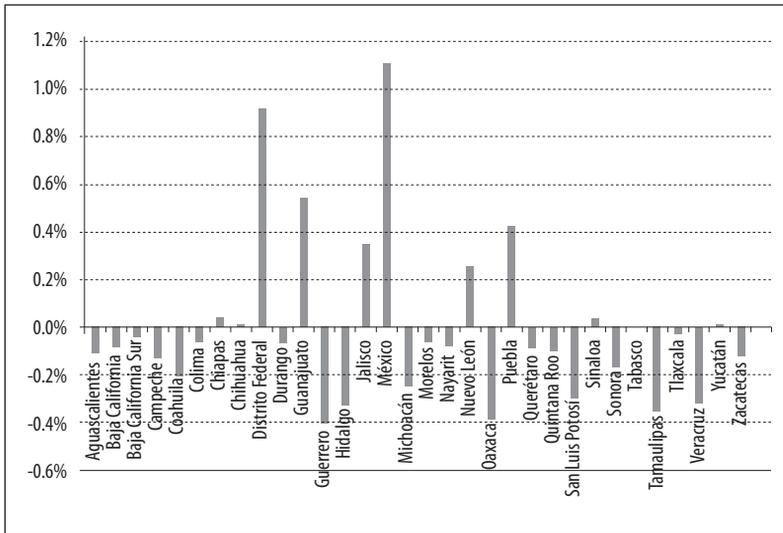


Fuente: Cálculos propios con base en SHCP. *Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012*; INEGI, 2012.

En la gráfica 5 se muestra la diferencia en la participación de las entidades en el monto total del FAEB de 2007 y 2012. Así, los porcentajes positivos indican que la participación aumentó, y los negativos que disminuyó. De esta manera aparecen las mismas seis entidades mencionadas en el cambio del monto real, y dos

más en la participación (Chiapas y Sinaloa); esto debido, fundamentalmente, a la reducción del monto total del FAEB anotado antes.

GRÁFICA 5. Cambio en la participación en el FAEB por entidades federativas, 2007-2012



Fuente: Cálculos propios con base en, SHCP. *Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012*.

El tema de la fórmula es fundamental, pues si un fondo tiene un destino predeterminado, no es procedente que se use para otra cosa; es decir, su fórmula ha de estar constituida por criterios propios del destino de los recursos y no procurar incentivar el gasto local. En otras palabras, si el FAEB está destinado al financiamiento de la nómina del magisterio y unas pequeñas proporciones para otros tipos de gasto (los cuales son financiados por otros fondos y otros ramos), lo que tiene caso poner en la fórmula son criterios atinentes a esto y no el gasto estatal en educación.

Si no se atiende el tema de la fórmula, la tendencia será cada vez más deficitaria en los erarios estatales, tal como lo muestra Trujillo (2012).

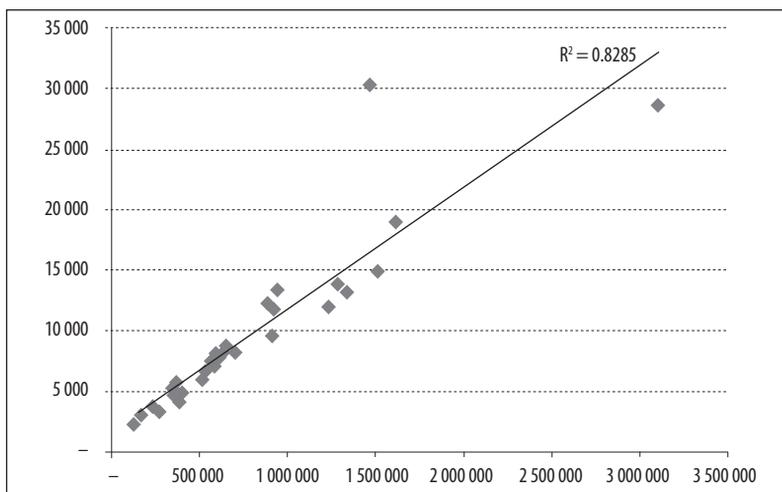


A tener en cuenta para una posible modificación de la fórmula

A continuación presentamos una serie de gráficas donde se muestra la correlación del monto del FAEB 2012, con unos indicadores que puede ser más pertinente tener en cuenta a la hora de diseñar la fórmula.

En la gráfica 6 se muestra que el monto del FAEB tiene una alta correlación con el número de alumnos (R^2 0.8285), lo cual es pertinente y se explica porque 50% de la fórmula corresponde a la matrícula pero, además, ese criterio ha sido el de mayor ponderación desde el inicio del Ramo 33. Los dos puntos en el extremo superior son el Estado de México y el Distrito Federal.

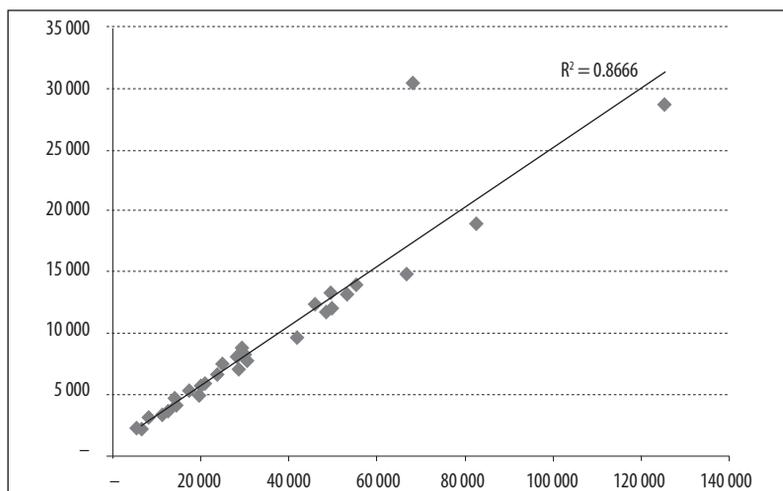
GRÁFICA 6. Correlación entre número de alumnos en básica 2010 y monto de FAEB 2012 (millones de pesos)



Fuente: Cálculos propios con base en SHCP. *Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012*; Bases de datos de tablas estadísticas, INEE, 2012.

Al igual que con los alumnos, la gráfica 7 muestra una muy alta correlación entre el FAEB 2012 y el número de docentes en básica, por entidad federativa (R^2 0.8666).

GRÁFICA 7. Correlación entre número de docentes en básica 2010 y monto de FAEB 2012 (millones de pesos)



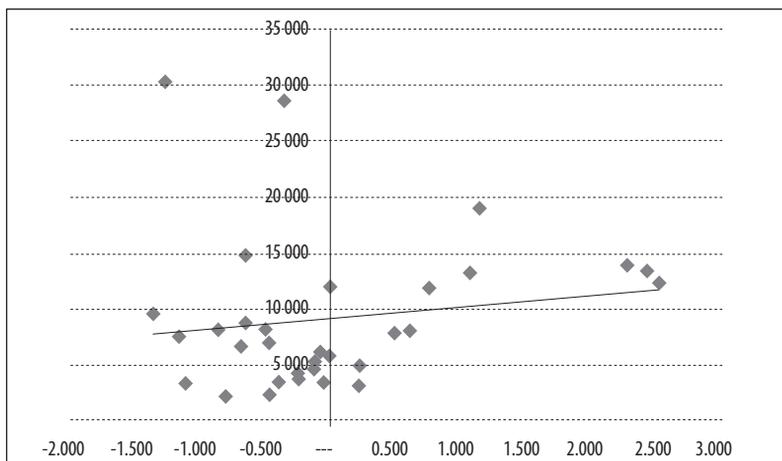
Fuente: Cálculos propios con base en SHCP. *Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012*; Bases de datos de tablas estadísticas, INEE, 2012.

La fórmula del FAEB podría incluir criterios más cercanos, atingentes a la educación, y más propios de la responsabilidad del orden federal: la redistribución. Está suficientemente demostrado que la pobreza es un asunto que se refuerza a sí misma (Accinelli *et al.*, 2007; Burdín *et al.*, 2008). Para que una población salga de la pobreza hay que romper los determinismos sociales que influyen en ella, y la educación es uno de los principales. Se puede decir que la educación es necesaria y no suficiente para salir de la pobreza pero, como condición necesaria, hay que atenderla.

Ante esta situación, es imperativo usar la distribución de los fondos de aportaciones con criterios redistributivos. Dentro de los criterios a utilizar se pueden tener en cuenta indicadores de pobreza, como el índice de rezago social del CONEVAL. En la gráfica 8 se muestra una correlación entre el monto del FAEB 2012 y este índice. Allí se aprecia que la correlación es casi nula (R^2 0.0232), es decir, no hay relación entre el nivel de rezago social y el monto recibido del FAEB.



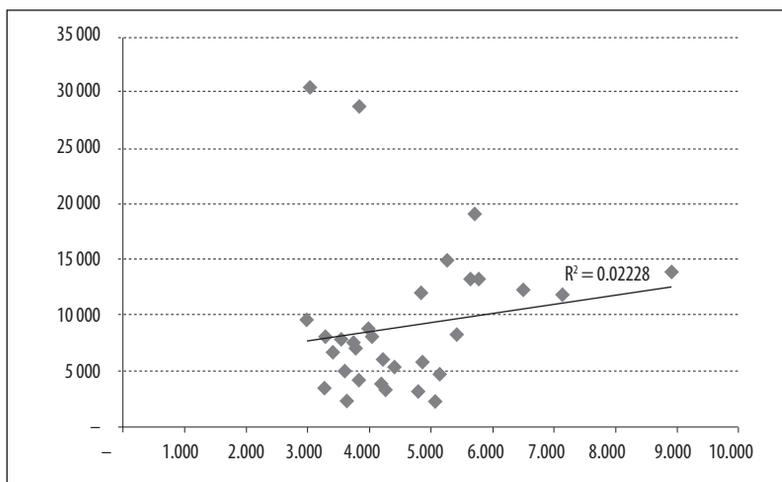
GRÁFICA 8. Correlación entre Índice de Rezago Social 2010 y monto de FAEB 2012 (millones de pesos)



Fuente: Cálculos propios con base en, SHCP. *Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012*; CONEVAL, 2010.

Si usamos un indicador más preciso en el tema educativo, como es la población que no asiste a la escuela y cuya edad está entre seis y 14 años (es decir, en edad de estar cursando la básica), tampoco hay correlación con el monto del FAEB (R^2 0.0228). Esto se puede advertir en la gráfica 9.

GRÁFICA 9. Correlación entre población entre seis y 14 años que no asiste a la escuela, 2010 y monto de FAEB 2012 (millones de pesos)



Fuente: Cálculos propios con base en SHCP. *Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012*; CONEVAL, 2010.



Incluir en la fórmula de distribución del FAEB criterios educativos cuya índole sea distributiva es un asunto de primerísima relevancia. El legislativo no puede hacer suyos los llamados a desestimar la necesidad de que las entidades con mayores carencias cuenten con los recursos suficientes para hacer frente a la situación de pobreza imperante y que no cede. El FAEB no es la vía para procurar que las entidades hagan esfuerzos fiscales.

Pero este tema no es solo de fórmulas y montos; es de un acuerdo de gran calado entre la Federación y las entidades, en el que se pueda hacer una revisión de las atribuciones y las funciones de cada uno de ellos. Un pacto social por todos los mexicanos, empezando por los más pobres.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Accinelli, E., J. Brida y S. London. "Crecimiento económico y trampas de pobreza: ¿cuál es el papel del capital humano?", en *Investigación económica*, vol. LXVI, núm. 261, México, UNAM, 2007, pp. 97-118. Fecha de acceso, 21 de septiembre de 2012. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/601/60126104.pdf>
- Burdín, G., M. Ferrando, M. Leites y G. Salas. *Trampas de pobreza: concepto y medición. Nueva evidencia sobre la dinámica de ingreso en Uruguay*, Uruguay, Instituto de Economía/Universidad de la República/Infamilia-MIDE, 2008. Fecha de acceso, 21 de septiembre de 2012. Disponible en http://www.ecineq.org/ecineq_ba/papers/Ferrando.pdf
- CONEVAL. "Índice de rezago social, 2010", México, CONEVAL, 2010. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/cifras/rezago%20social%202010.es.do>
- INEE. *Panorama educativo de México 2011. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, México, INEE, 2012.
- INEGI. *Índice Nacional de Precios al Productor. Base diciembre 2003=100. Ponderadores para bienes intermedios*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/inp/inpp.aspx>
- Mancera, C. "El carácter regresivo del FAEB", en *Educación 2001*, núm. 207, México, 2012, pp. 3-10.
- Mejía, F. y A. Olvera. "Nueva regla para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXVIII, núms. 3 y 4, México, CEE, 2009, pp. 271-281.
- Serdán, A. *Panorama del gasto educativo en México 2012*, México, Muévete por la educación/Coalición Ciudadana por la Educación, 2011. Fecha de acceso, 13 de septiembre de 2012. Disponible en <http://www.porlaeducacion.com/archivos/Panorama%20del%20gasto%20educativo%202012.pdf>
- Trujillo, J. R. "El impacto deficitario en los erarios estatales de México por la aplicación de la fórmula del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica 2008-2012 y sus tendencias al 2020", en *XVII Congreso Internacional del CLAD Reforma del Estado y Administración Pública*, Cartagena de Indias, Colombia, 2012.