

## Distribución de competencias y recursos en materia educativa entre los ámbitos de gobierno

---

*Fernando Mejía Botero\**

Presentamos información acerca de una parte de los arreglos institucionales para la distribución de competencias y recursos en educación entre los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Estos arreglos constituyen la forma como se procedió después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

Comenzamos con la enumeración de la distribución de competencias para mostrar, posteriormente, algunas cifras de la distribución de recursos por ramos, y en particular al interior del Ramo 33, que es donde se concentran los fondos para la prestación del servicio.

Esta información, junto con la presentada en el número anterior de esta revista, muestra datos sobre la manera como se ha procedido en el proceso de descentralización o federalismo educativo, con el objetivo de animar a un diálogo informado. Lo contenido aquí es parte (y sólo parte) de la información necesaria para ello.

Cualquier sugerencia, comentario o aporte puede ser enviado al siguiente correo electrónico: [cee@cee.edu.mx](mailto:cee@cee.edu.mx).

Con sus participaciones esperamos ir construyendo un saber más amplio respecto de este tema y de otros que se publicarán en los siguientes números de esta revista.

---

\* Director académico del Centro de Estudios Educativos.

## A. Distribución de competencias

*Competencias educativas federales* (art. 12 de la Ley General de Educación)<sup>1</sup>

- I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación básica.
- III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos.
- V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación básica.
- VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica.
- VII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar.
- VIII. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias.
- X. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional para el funcionamiento de los consejos de participación social.
- XI. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluarlo y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar.

*Competencias educativas estatales* (art. 13 de la Ley General de Educación)

- I. Prestar los servicios de educación inicial, básica —incluyendo la indígena—, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.
- II. Proponer a la Secretaría de Educación Pública (SEP) los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación básica.
- IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educa-

---

<sup>1</sup> Las “competencias” están contenidas en la *Ley General de Educación*, mientras que los “recursos” están contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

- ción básica, de conformidad con las disposiciones generales que la SEP determine.
- V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, secundaria, normal y demás, para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la SEP expida.
  - VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
  - VII. Las demás que con tal carácter establezca esta Ley y otras disposiciones aplicables.

*Competencias educativas municipales* (art. 15 de la Ley General de Educación)<sup>2</sup>

El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad.

También podrá realizar actividades concurrentes entre Federación y estados:

- V. Editar libros y producir otros materiales didácticos.
- VI. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas.
- VII. Promover la investigación que sirva como base a la innovación educativa.
- VIII. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica.

El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer el equipo básico a las escuelas públicas, estatales y municipales.

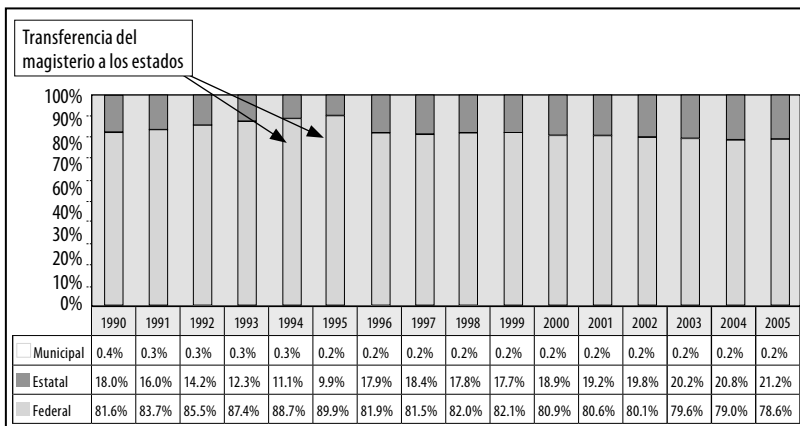
El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.

<sup>2</sup> Desde la Constitución nacional se restringe la participación de los municipios; allí dice: “Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes...” (Carbognell, 2000: 225), y no está contemplado el sector educativo (art. 115. III).



## B. Distribución de recursos<sup>3</sup>

GRÁFICA 1. Distribución del gasto público en educación por ámbito de gobierno 1990-2005



Fuente: Cálculos propios con base en el Quinto Informe de Gobierno, 2005. Anexo.

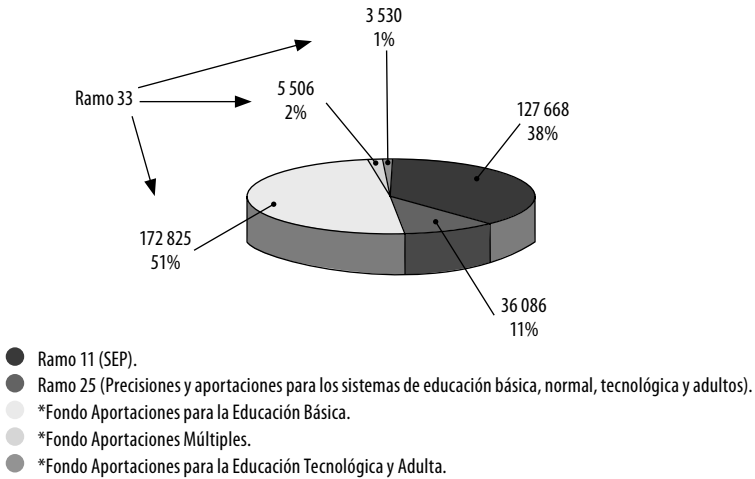
- La tasa de crecimiento promedio del gasto público (como porcentaje del PIB) durante el periodo fue del 2.7%, y se distribuyó de la siguiente manera: federal 2.6%, estatal 4.0% y municipal -1.6%.
- Hasta 1995, la proporción federal iba en aumento, pero una vez hechos los arreglos institucionales al ANMEB, ésta disminuyó hasta ubicarse alrededor del 80%.
- La tendencia en el último sexenio es aumentar la proporción del gasto estatal, mientras se reduce la federal y la municipal.
- La pequeña y decreciente proporción del gasto municipal se explica, básicamente, por la distribución de competencias y recursos por ámbito.
- La distribución diferenciada de los recursos entre los ámbitos de gobierno no necesariamente obedece a la distribución de

<sup>3</sup> Como se mencionó en la nota 1, la “distribución de recursos” se plasma en la Ley de Coordinación Fiscal, lo cual significa que los recursos se distribuyen desde La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y no desde la Secretaría de Educación Pública (SEP). Esto podría no ser un contrasentido, si las fórmulas de reparto tuvieran los mejores criterios educativos.



competencias; es más una distribución de concentración de recursos por parte de la Federación.

**GRÁFICA 2. Distribución de los recursos federales para educación por ramo, 2005**



Fuente: Cálculos propios con base en SEP, 2005.

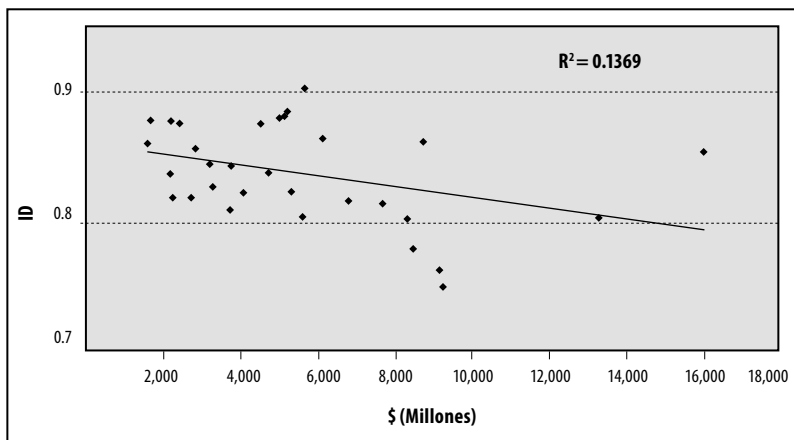
- El 38% de los recursos federales para educación se destina directamente a la SEP, el 11% para provisiones pensiones y 54% para transferencia a los estados.
- La mitad de los recursos destinados a los estados (51%) se transfiere mediante el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB).
- ¿Qué relación tiene este gasto transferido con la cobertura en básica, con la pobreza o aportes estatales?

Según la ley, la distribución del Ramo 33 obedecerá a una relación inversa a los niveles de pobreza (véase gráfica 3).

- Efectivamente, la relación es inversa (-0.370), pero su magnitud no es tan alta como se esperaba.



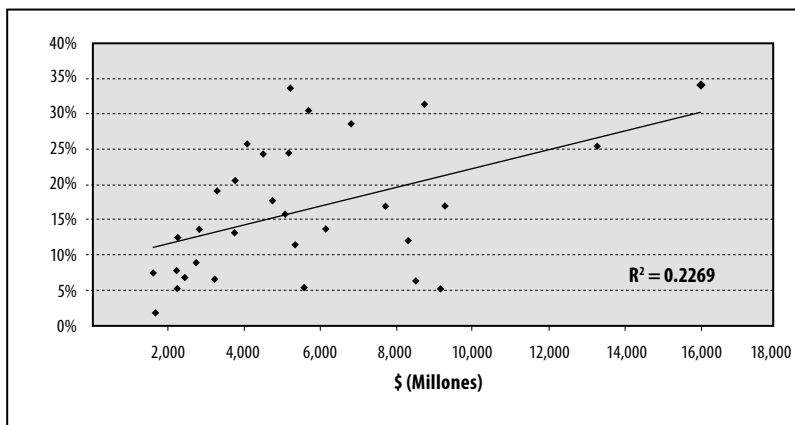
**GRÁFICA 3. Relación entre total Ramo 33 (educación) e índice de desarrollo**



Fuente: Cálculos propios con base en Canales, 2006.



**GRÁFICA 4. Relación entre Ramo 33 (educación) y aportación estatal**



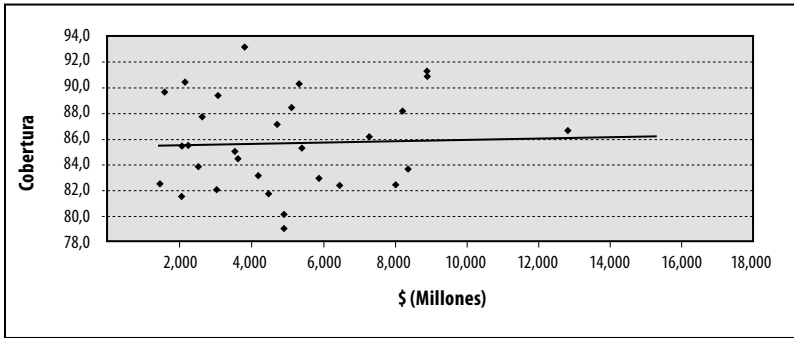
Fuente: Cálculos propios con base en Canales, 2006.

- La relación con el gasto estatal es positiva, pero existe una alta dispersión; no obedece a una distribución relacionada con el “esfuerzo fiscal en el gasto”.

1. *Destino del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)*

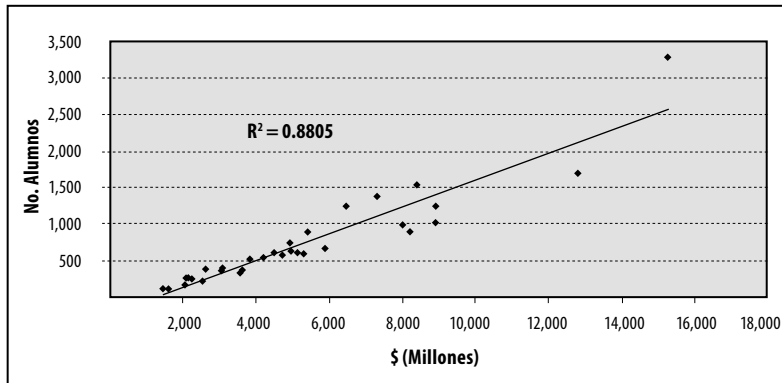
- Soportar financieramente la prestación de los servicios de educación básica, transferidos mediante el ANMEB (1992).
- La Federación traspasó a los estados los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, muebles e inmuebles.
- ¿Con qué se relaciona la distribución del FAEB entre los estados?

**GRÁFICA 5. Relación entre FAEB y cobertura en básica, 2005**



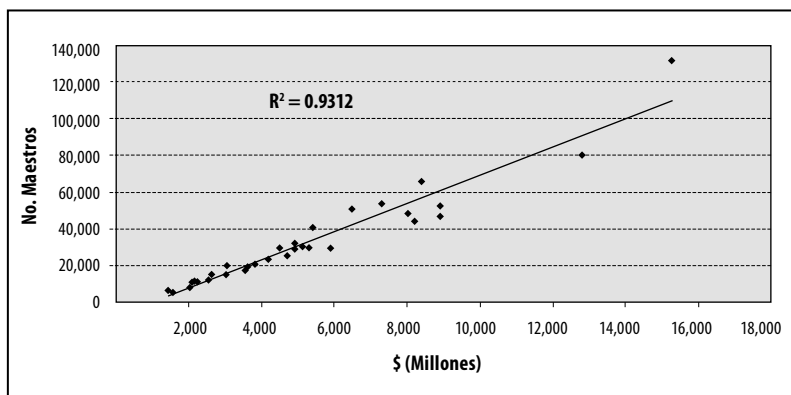
Fuente: Cálculos propios con base en SEP, 2005.

**GRÁFICA 6. Relación entre FAEB y número de alumnos en básica, 2005**



Fuente: Cálculos propios con base en SEP, 2005.

GRÁFICA 7. Relación entre FAEB y maestros en básica, 2005



Fuente: Cálculos propios con base en SEP, 2005.

- La racionalidad del gasto federal transferido a los estados para la educación básica mediante el FAEB (aunque no es todo lo que se transfiere) no tiene relación con la cobertura, pero sí con la matrícula y con los maestros.
- La Ley de Coordinación Fiscal previó que la distribución de los recursos debía corresponder a criterios compensatorios; sin embargo, no contempla ninguno (art. 27); los dos que señala son: 1) el Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, y 2) los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior.
- En muchos de los estados, más del 95% de los recursos recibidos se destina a la nómina de maestros.
- Los recursos del FAEB no eran para sustituir las partidas de los estados, sino para complementarlas.

Existen otros fondos de aportaciones para soportar la educación en el país. A continuación se presentan los destinos y las distribu-



ciones de dos de ellos: el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FAIS).

## 2. Destino del FAM

- Las aportaciones federales que los estados de la Federación y el Distrito Federal reciban con cargo al FAM se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo (DIF),<sup>4</sup> así como a la construcción, el equipamiento y la rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria (CAPFCE).
- Si los anteriores son los destinos, la fórmula para su reparto debería estar basada en ellos.

## 3. Distribución del FAM

- Aunque la ley prevé que se distribuyan bajo la siguiente fórmula:
  - ▶ 42.5% matrícula escolar,
  - ▶ 25% rezago educativo,
  - ▶ 7.5% crecimiento de la población,
  - ▶ 25% por índice de marginación,

los anteriores ponderadores tienen un espíritu de subsidiariedad.

- Sin embargo, los datos arrojan que las aportaciones obedecen, principalmente, a los criterios de matrícula ( $R^2$  0.628) e índice de desarrollo ( $R^2$  0.365), mientras que respecto a los criterios de cobertura ( $R^2$  0.097) es casi nulo. En otras palabras, se puede inferir cierta relación entre la distribución real y la fórmula.

---

<sup>4</sup> Se hace notar que para atender los temas de pobreza, en el país se llevan a cabo múltiples acciones y programas desde diferentes Secretarías de Estado (SEDESOL, Economía, Salud, entre otras) y otras instancias gubernamentales.



- Pero, por qué no mejorar los criterios. Por ejemplo, si por el FAM se transfieren los recursos para la construcción y el mantenimiento de las escuelas (CAPFCE), bien valdría la pena tener este criterio más depurado. A fin de cuentas, el rezago en infraestructura escolar es inmenso porque no se atiende debidamente. Lo anterior implica erigir estándares de infraestructura escolar, recoger información censal en este rubro y usarla de manera transparente.

#### 4. *Destino del FAIS*

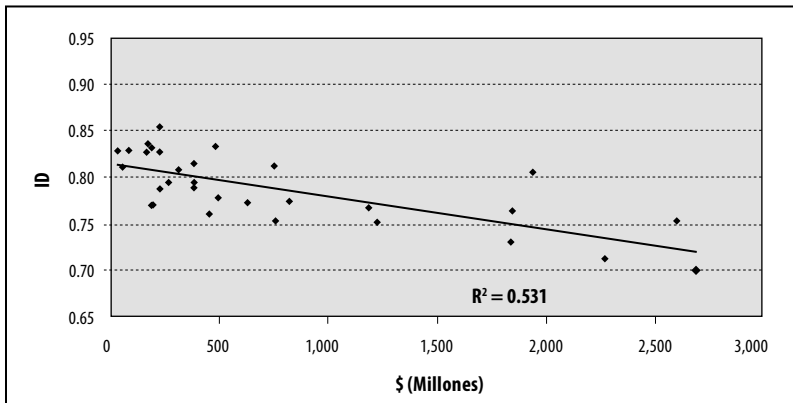
- Es entregado por SEDESOL, y se divide en estatal y municipal (con mayor énfasis):
  - ▶ Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social Estatal (FAISE): obras o acciones de alcance regional o intermunicipal.
  - ▶ Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal (FAISM): infraestructura básica educativa, agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, infraestructura básica en salud, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, infraestructura productiva rural.

#### 5. *Distribución del FAIS*

- Se destina el 2.5% de la recaudación federal participable:
  - ▶ FAISE: 0.303%,
  - ▶ FAISM: 2.197%,
- Distribución (fórmula del art. 34 LCF):
  - ▶ ingreso *per cápita* del hogar,
  - ▶ nivel educativo promedio del hogar,
  - ▶ disponibilidad de drenaje,
  - ▶ combustible para cocinar.



GRÁFICA 8. Relación entre FAIS e Índice de Desarrollo, 2004.



Fuente: Cálculos propios con base en SEP, 2005, Márquez, 2006 y CIDE, 2006.

- La relación inversa entre FAIS e índice de desarrollo ( $R = -0.738$  y  $R^2 = 0.531$ ) da cuenta de que en la distribución se incorporan criterios de pobreza. No obstante, hay tres estados (Puebla, \$1 845 millones; Guerrero, \$1 840 millones y Estado de México, \$1 937 millones) que recibieron relativamente lo mismo, mientras que poseen índices de desarrollo distintos (0.765, 0.730 y 0.805, respectivamente).<sup>5</sup>
- Entre 1999 y 2000 hubo mucha variabilidad entre los montos asignados a los estados: algunos reportaron incrementos de cerca del 25% (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Veracruz), mientras que otros presentaron decrementos de más del 50% (Baja California Sur y Colima). Entre 2000 y 2001 todos obtuvieron los mismos incrementos (19.23%). En ninguno de los casos, los montos obedecen a las fórmulas de distribución contempladas en la ley (CIDE, 2006). Esta variabilidad ha ido disminuyendo en los últimos años.



<sup>5</sup> Se puede argumentar que la fórmula es compuesta y que por lo tanto no ha de tener correlaciones altas con una sola variable, lo cual seguramente es así. Pero es que entre las trampas de la pobreza está la educación, por lo que es muy probable que los indicadores de pobreza tengan correlaciones altas con indicadores de educación que muestren problemas de cobertura, equidad, eficiencia terminal, entre otros.

- Poco se sabe sobre el uso de los recursos del FAISM y las formas en que los municipios deciden distribuirlo entre los destinos; en cambio, sí se sabe que en muchos estados este nivel es el que los administra (cobrándoles una comisión por su uso). Esto, aunado a las pocas competencias atribuidas a los municipios en materia educativa, hace probable que sea poco lo que se destine a educación de este fondo.

### C. Consideraciones finales

- La Federación concentra la mayoría de los recursos y las competencias educativas fundamentales del sistema.
- El proceso de descentralización en México fue a los estados, más en competencias que en recursos.
- En algunos fondos (incluso donde se establecen fórmulas de distribución), las transferencias de los recursos a los estados obedecen a criterios discrecionales.
- El proceso de municipalización en México es incipiente, tanto en competencias como en recursos.



### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Canales, Alejandro. *Descentralización y Federalismo*. México, Observatorio Ciudadano de la Educación, Plataforma Educativa, 2006 (Cuaderno de trabajo).
- Carbonel, Miguel. *Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, tomo IV, México, Porrúa/UNAM, 5a. ed., 2000.
- CIDE. *Diagnóstico jurídico y presupuestario del Ramo 33: Una etapa del federalismo en México*, México, CIDE, 2006.
- SEP. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, SEP, 2005.

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y RECURSOS EN MATERIA EDUCATIVA...

ANEXO

Información general, por estado, sobre indicadores educativos, poblacionales y fiscales (diferentes años)

	Matrícula básica (2005-2006) <sup>1</sup>	Miembros (2005-2006) <sup>1</sup>	Cobertura (2004-2005) <sup>1</sup>	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (2005) <sup>1</sup>	Fondo de Aportaciones Múltiples (2005) <sup>1</sup>	Fondo de Aportaciones Inversión Social (2004) <sup>1</sup>	Índice de desarrollo 2000 <sup>2</sup>	Aportación estatal para educación local (2004) <sup>1</sup>
Aguascalientes	267.2	11,089.0	85.4	2,084	88	88.9	0.828	5.4%
Baja California	656.0	28,806.0	80.1	4,938	162	173.1	0.836	33.5%
Baja California Sur	115.5	5,321.0	89.7	1,589	41	36.3	0.829	1.9%
Campeche	179.9	8,316.0	81.5	2,062	66	226.6	0.788	7.8%
Coahuila	586.3	25,484.0	87.2	4,719	188	190.1	0.831	15.9%
Colima	125.4	6,369.0	82.5	1,458	124	57.4	0.811	7.5%
Chiapas	1,253.7	52,341.0	91.3	8,905	180	0.0	0.700	17.0%
Chihuahua	752.6	31,695.0	79.0	4,921	122	0.0	0.833	24.4%
Durango	378.0	19,557.0	84.5	3,630	73	0.0	0.794	20.5%
Guajuato	1,247.9	50,481.0	82.4	6,477	194	0.0	0.767	28.5%
Guerrero	909.4	44,161.0	88.2	8,216	160	0.0	0.730	6.4%
Hidalgo	610.5	29,460.0	90.3	5,329	194	0.0	0.754	5.5%
Jalisco	1,560.8	65,919.0	83.7	8,381	184	752.0	0.812	31.4%
México	3,285.9	131,501.0	84.1	15,248	329	1,937.4	0.805	34.1%
Michoacán	1,001.2	48,203.0	82.5	8,017	153	1,224.1	0.752	12.1%
Morelos	382.2	15,255.0	82.1	3,052	108	270.4	0.795	6.6%
Nayarit	224.7	12,060.0	83.8	2,544	120	199.6	0.770	8.9%
Nuevo León	903.4	40,465.0	85.3	5,401	170	226.4	0.854	30.5%
Oaxaca	1,018.9	47,180.0	90.9	8,918	162	2,269.6	0.713	5.4%
Puebla	1,392.3	53,979.0	86.2	7,295	269	1,845.4	0.765	17.0%
Querétaro	398.8	15,001.0	87.7	2,637	122	316.9	0.808	13.6%
Quintana Roo	260.8	10,771.0	85.5	2,241	125	166.5	0.827	6.9%





**Información general, por estado, sobre indicadores educativos, poblacionales y fiscales (diferentes años) (continuación)**

	Matrícula básica (2005-2006) <sup>1</sup>	Maestros (2005-2006) <sup>1</sup>	Cobertura (2004-2005) <sup>1</sup>	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (2005) <sup>1</sup>	Fondo de Aportaciones Múltiples (2005) <sup>1</sup>	Fondo de Aportaciones Inversión Social (2004) <sup>2</sup>	Índice de desarrollo 2000 <sup>3</sup>	Aportación estatal para educación local (2004) <sup>3</sup>
San Luis Potosí	625.6	29,975.0	88.4	5,135	127	0.0	0.774	11.4%
Sinaloa	614.7	29,756.0	81.7	4,487	108	0.0	0.789	17.8%
Sonora	549.7	23,735.0	83.2	4,195	164	227.3	0.827	24.3%
Tabasco	534.9	20,607.0	93.2	3,831	133	630.6	0.773	25.7%
Tamaulipas	677.3	29,357.0	82.9	5,893	127	384.1	0.815	13.6%
Tlaxcala	269.7	11,383.0	90.5	2,150	50	195.5	0.770	12.6%
Veracruz	1,711.9	80,470.0	86.7	12,807	263	2,594.7	0.753	25.4%
Yucatán	413.4	19,856.0	89.4	3,074	115	496.0	0.778	19.1%
Zacatecas	349.0	17,587.0	85.1	3,551	141	452.5	0.760	13.1%

Fuentes: <sup>1</sup> SEP, 2005; <sup>2</sup> CIDE, 2006; <sup>3</sup> Canales, 2006.