

Nueva regla para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)

*Fernando Mejía B.
Adriana Olvera L.**

En el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), de 1992, la federación y los estados emprendieron la construcción de una serie de reglas formales para distribuir competencias y recursos entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal; sin embargo, como se mencionó en el número anterior de la Revista, estos acuerdos tendieron a delegar a los estados las competencias y las responsabilidades más que la distribución de los recursos.

A continuación se presenta un diálogo informado en el cual se toca el tema de cómo se están distribuyendo los recursos en educación, haciendo especial énfasis en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), del Ramo 33.

I. DISTRIBUCIÓN POR RAMOS

Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) hay varios Ramos donde quedan asignadas las partidas para educación. En el siguiente cuadro se muestran las partidas presupuestales de 2009 para los Ramos que soportan directamente el Sistema Educativo Nacional (SEN). El resto de Ramos no citados contemplan presupuestos de secretarías diferentes de la de Educación Pública (SEP), de donde se destinan recursos para la educación.

* Centro de Estudios Educativos.

**CUADRO 1. Presupuesto de Egresos de la Federación 2009
Total y por Ramos**

<i>Ramo</i>	<i>Monto (\$ millones)</i>	<i>Porcentaje</i>
Total	2 320 352.40	100
Ramo 11. Secretaría Educación Pública	200 930.56	8.7
Ramo 25. Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	49 036.37	2.1
Ramo 28. Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	430 182.09	18.5
Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	396 262.33	17.1

Fuente: SHCP. *Presupuesto de Egresos de la Federación*, México, SHCP, 2009.

- Del total de Ramos del presupuesto, el 8.7% es destinado directamente a la SEP a través del Ramo 11.
- Los Ramos 25 y parte del 33 se destinan fundamentalmente a gastos administrativos y pago de nóminas de maestros y directivos.
- El Ramo 28 incluye los recursos para soportar la infraestructura educativa.
- Éstos no son los gastos totales en educación, pues estos Ramos son apalancados mediante recursos propios de los estados, el Distrito Federal y los municipios.

Al desglosar el Ramo 33, en este mismo presupuesto, tenemos la siguiente distribución:

**CUADRO 2. Presupuesto de Egresos de la Federación 2009
Distribución por Fondos del Ramo 33**

<i>Fondo</i>	<i>Monto (\$ millones)</i>	<i>Porcentaje</i>
FASPEDF (Seguridad Pública)	6 916.80	1.7
FAEB (Educación Básica)	220 332.60	55.6
FAMIEB (Infraestructura Educación Básica)	4 48472.00	1.1
FAM (Aportaciones Múltiples)	5 922.60	1.5
FAETA (Educación Tecnológica y Adultos)	6 899.43	1.7
FASSA (Salud)	48 617.76	12.3
FAIS (Infraestructura Social)	4 833.54	1.2
FAISM (Infraestructura Social Municipal)	35 047.16	8.8
FORTAMUN (Fortalecimiento Municipal)	40 874.52	10.3
FAFEF (Fortalecimiento Entidades Federativas)	22 333.19	5.6

Fuente: *Ídem.*

- De los fondos contenidos en este Ramo, se quiere hacer énfasis en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), cuyos recursos tienen como destino la atención de necesidades de educación básica y normal (para el Distrito Federal se sigue otorgando vía el Ramo 25).
- Como se puede notar, el 55.6% del Ramo 33 va al FAEB, y de éste entre el 95 y el 98% se destina al pago de nómina docente.
- El otro fondo para la educación básica es el de Aportaciones Múltiples para Infraestructura de Educación Básica (FAMIEB), el cual asciende al 1.1% del total del Ramo.

II. DISTRIBUCIÓN DEL FAEB ANTES DE 2007

La Cámara de Diputados, mediante un documento titulado “Antecedentes, evolución y distribución del Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal (FAEB)”, con fecha 4 de octubre de 2007, manifiesta que el FAEB, hasta el ejercicio presupuestal de ese año, no tenía fórmula alguna para distribuir los recursos. Aunque en el artículo 27 de la LCF se establecía que el monto del FAEB se determina anualmente en el PEF, conforme a los siguientes criterios:



- I. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal; y
- II. De acuerdo con los recursos presupuestarios del ejercicio inmediato anterior, adicionándole lo siguiente:
 - a) Las ampliaciones presupuestarias al FAEB;
 - b) El importe por Previsiones derivadas del ejercicio anterior, y
 - c) La actualización que se determine para los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

III. DISTRIBUCIÓN A PARTIR DE 2008

En el mismo documento se plantean las reformas para el ejercicio 2008, que es la introducción de una fórmula y ponderadores, los cuales son:

- I. Por la matrícula pública en educación básica, 50%.
- II. Por el rezago en gasto federal por alumno, 20%.
- III. Por el gasto estatal en educación, 20%.
- IV. Por el índice en calidad educativa que determine la Secretaría de Educación Pública, 10%.

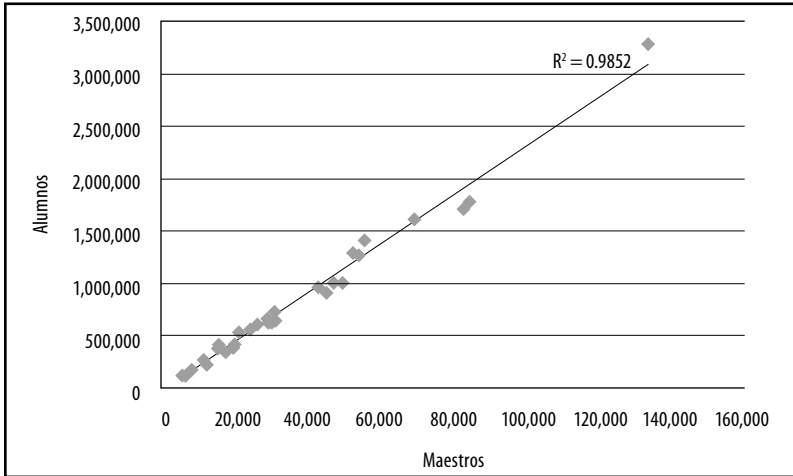
La mayoría de los recursos del FAEB se destinan al pago de la nómina de los docentes; sin embargo, este aspecto no se contempla en la fórmula.

a) Primer criterio

- ¿Por qué el legislador no incorpora este aspecto dentro de la fórmula? Puede ser que busca que los recursos se dirijan a otro aspecto, pero que eso ocurra es bastante improbable, porque las plazas ya están destinadas.
- La fórmula indica que la mitad de los recursos se designan de acuerdo con la matrícula, lo cual hace que la tendencia en el mediano y largo plazos sea conseguir que el financiamiento de la educación sea *per cápita*.
- Parece razonable pagar lo mismo por alumno, pero este criterio, en principio, adolece de realidad, pues un alumno en una escuela urbana debería costar menos que uno en una escuela rural. Los costos por aglomeración son evidentes y claros desde hace mucho tiempo. Sin embargo, un alumno que asiste a una escuela pública de zona rural le cuesta menos al Estado que uno de zona urbana.



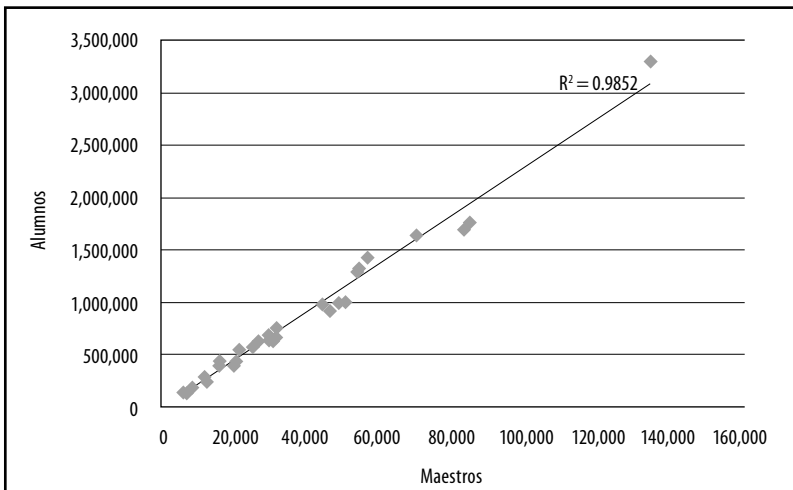
GRÁFICA 1. Relación entre número de maestros y alumnos, por entidad federativa, ciclo escolar 2006-2007



Fuente: SEP. Principales cifras. Ciclo escolar 2006-2007, México, SEP, 2007.



GRÁFICA 2. Relación entre número de maestros y alumnos, por entidad federativa, ciclo escolar 2007-2008



Fuente: SEP. Principales cifras. Ciclo escolar 2006-2007, México, SEP, 2007.

- De acuerdo con las estadísticas, tener dentro de la fórmula el criterio de número de alumnos es tener el de número de maestros, pues como se observa en las anteriores gráficas (ciclos escolar 2006-2007 y 2007-2008), su correlación es casi de 1.

b) Segundo criterio

- Busca acercar más el FAEB al financiamiento *per cápita*. Lo que implica el 20% para disminuir el rezago es compensar al estado donde el costo por alumno sea menor. Esto suena bien, pero como el fondo es más o menos igual a precios constantes (como veremos más adelante), entonces se hace a costa de los otros estados.

c) Tercer criterio

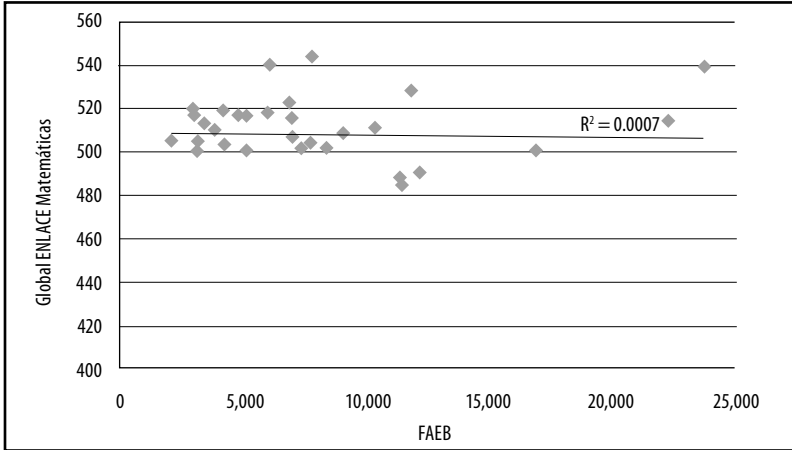
- Tiende a favorecer lo que en finanzas públicas se denomina “esfuerzo fiscal”: premiar a los estados que más aportan de sus finanzas para educación (20% de la fórmula).
- Considerar el esfuerzo fiscal es asumir que los estados siguen la misma dinámica en sus ingresos, lo cual no es cierto.
- Este criterio profundiza las disparidades regionales, pues el indicador de “esfuerzo fiscal” es la relación entre los gastos con ingresos propios respecto a los gastos totales (la diferencia son los ingresos federales) y no entre lo que se destina de los ingresos totales estatales para educación y los gastos totales. Un estado con mayores ingresos (dada su dinámica económica) tiene mayor posibilidad de aportar que un estado con bajos ingresos, aunque este último destine en proporción más a educación.

d) Cuarto criterio

- Se incluye con un ponderador de 10% un “índice en calidad educativa” que determina la SEP (habrá que esperar cuál indicador).
- Adelantándonos un poco, a continuación presentamos dos gráficas que relaciona el FAEB con un valor global de ENLACE, tanto en matemáticas como en español.



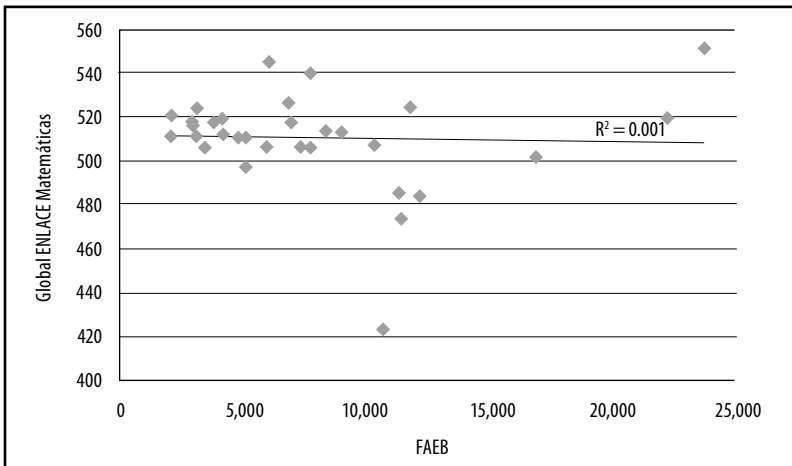
GRÁFICA 3. Relación entre FAEB (2008) y nivel de logro en matemáticas Enlace (2008)



Fuente: SEP, 2008. ENLACE. SHCP. *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2009. Disponible en <http://www.pai.hacienda.gob.mx/estadisticasWeb/ControlServlet>



GRÁFICA 4. Relación entre FAEB (2008) y nivel de logro en español Enlace (2008)



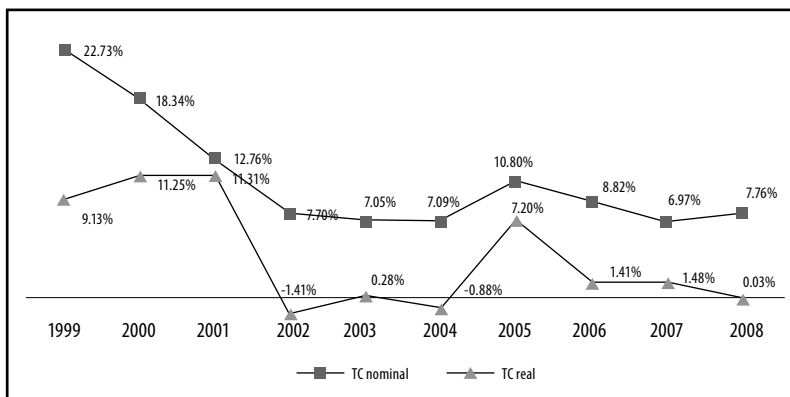
Fuente: *Ídem*.

Como se puede observar, éste no es un indicador que tendencialmente dé cuenta o discrimine. Por ejemplo, en los tres estados por encima de 540 de puntaje promedio en la medición (tanto en matemáticas como en español), sus ingresos por el FAEB son muy distintos. O, cómo estados que reciben aportaciones similares (FAEB, 2008: Chiapas 11 400, Guerrero 11 294, Jalisco 11 767, Michoacán 10 638 y Oaxaca 12 137), tienen puntajes muy diferentes (en matemáticas 2008: Chiapas 485, Guerrero 488, Jalisco 528, Michoacán 407 y Oaxaca 490).

IV. RESULTADOS DE LOS CAMBIOS

La inclusión de “criterios de reparto” es un buen avance, aunque vale ir pensando en establecer unos criterios más cercanos a las necesidades educativas regionales e incluir más intencionalmente el tema de equidad. A continuación daremos algunos datos importantes respecto al estado de las cosas en cuanto al reparto del FAEB.

GRÁFICA 5. Tasa de crecimiento anual nominal y real del FAEB, 1998-2008

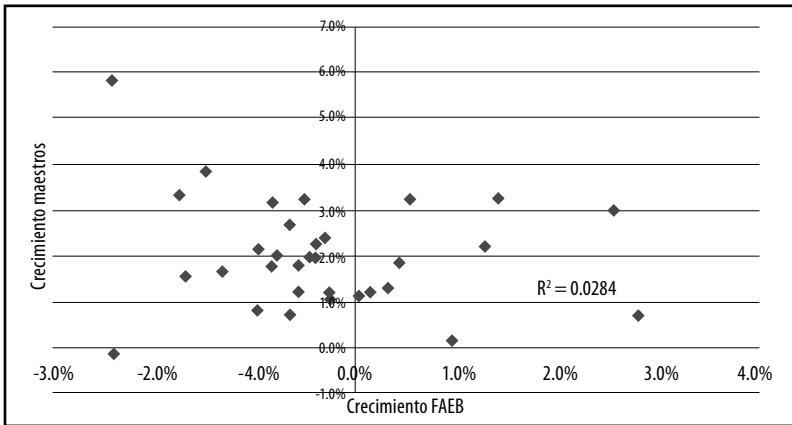


Fuente: SHCP. *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2009. Disponible en <http://www.pai.hacienda.gob.mx/estadisticasWeb/ControlServlet>

- En la gráfica anterior se comparan los incrementos nominales y reales del FAEB desde su constitución hasta 2008.

- Ambas curvas son decrecientes, lo cual indica que el incremento de un año respecto al anterior es cada vez menor, tanto en términos nominales como reales.
- En términos nominales, el FAEB creció para 2007 en 7.0% y para 2008 en 7.8%; pero a precios reales los incrementos fueron de 1.48% y -0.03%.¹ Esto indica que en términos reales se distribuyó una cantidad ligeramente menor que en 2007 (-0.03); mientras que el número de maestros aumentó en 1.6% y el de alumnos en 0.5% entre los dos años.

GRÁFICA 6. Relación entre el crecimiento FAEB 2008/2007 y el crecimiento del número de maestros 2008/2007 por entidades federativas



Fuente: SEP. *Principales cifras. Ciclo escolar 2007-2008*. SHCP. *Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2009. Disponible en <http://www.pai.hacienda.gob.mx/estadisticasWeb/ControlServlet>

- La gráfica anterior nos muestra que hay diferencias en la distribución misma entre los estados. Cada punto es una relación entre el crecimiento del FAEB 2008 respecto al crecimiento del número de maestros.
- Hay diez estados que presentan aumento en ambas variables (lado derecho superior);² hay 21 que muestran disminución

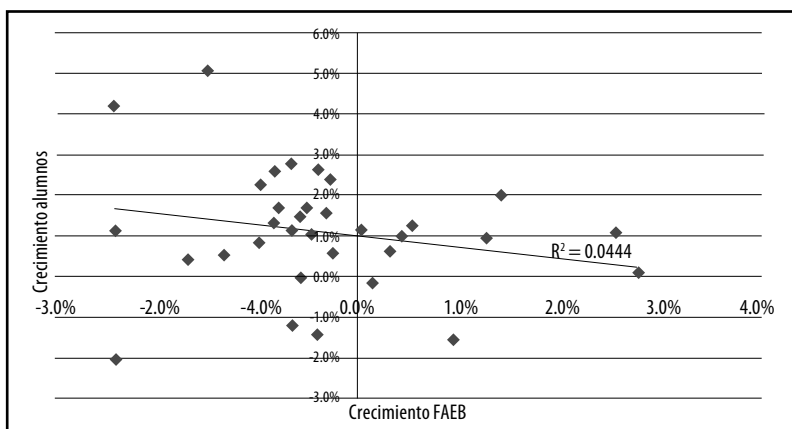
¹ Se usó como deflactor para convertir precios nominales en reales el índice de precios al productor del Banco de México, Base 2003.

² El punto de corte de la gráfica es en el 0% tanto vertical como horizontalmente.



en el FAEB y aumento en los maestros (lado izquierdo superior); uno indica decrecimiento en ambos asuntos (lado izquierdo inferior); y ninguno presenta aumento en el FAEB y disminución en maestros.

GRÁFICA 7. Relación entre el crecimiento FAEB 2008/2007 y el crecimiento del número de alumnos 2008/2007 por entidad federativa



Fuente: *Ídem*.

- Esta gráfica también muestra diferencias en la distribución misma entre los estados, pero ahora teniendo en cuenta el crecimiento en el número de alumnos. Cada punto es una relación entre el crecimiento del FAEB 2008 respecto al crecimiento del número de alumnos.
- Hay ocho estados que presentan aumento en ambas variables (lado derecho superior);³ 18 que tienen disminución en el FAEB y crecimiento en número de alumnos (lado izquierdo superior); cuatro muestran decrecimiento en ambos asuntos (lado izquierdo inferior); y dos presentan aumento en el FAEB y decrecimiento en el número de alumnos.

³ El punto de corte de la gráfica es en el 0% tanto vertical como horizontalmente.

- Esta dispersión ha de deberse seguramente al uso de una fórmula “compuesta”, la cual, como ya mencionamos, tiene serios problemas, particularmente de equidad.

V. COLOFÓN

- Es importante que la distribución de recursos de los fondos obedezca a criterios claros, en eso se avanza en la ley a partir de 2008.
- No basta que tenga criterios, es importante que ellos obedezcan fundamentalmente a la equidad. Criterios que propendan por la eficacia y la transparencia son importantes, pero no lo son tanto como la equidad, sobre todo en un país como México, donde hay tanta desigualdad.
- La tendencia de financiamiento desde la federación con un fuerte sesgo hacia unificar el costo por alumno en todas las entidades federativas, soslaya las condiciones de desigualdad. No todas las entidades están en las mismas condiciones económicas, sociales ni geográficas para considerar que cada alumno ha de costar lo mismo en todo el territorio. El criterio tecnocrático es insostenible desde la óptica de equidad y más de la educativa.
- Se reitera que la educación requiere un acuerdo nacional que tienda a clarificar las competencias, recursos y responsabilidades entre los actores. Para ello, en materia fiscal, es importante construir un modelo de coordinación fiscal más acoplado para evitar la dispersión de recursos.
- Lo importante no es unificar el costo por alumno, ni determinarlo fehacientemente, lo clave será en todo caso hacer llegar los recursos a las escuelas de manera más integrada.

