

Análisis del presupuesto de egresos de 2007 y 2013 de la Secretaría de Educación Pública, en especial formación inicial y continua de docentes

Expenditure Budget Analysis 2007 and 2013 of the Ministry of Education, particularly initial and continuous training of teachers

*Fernando Mejía Botero**

RESUMEN

En este trabajo se analiza el cambio en la distribución del presupuesto público de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (Ramo 11), de 2007 a 2013; es decir, se comparan el inicio de los sexenios 2006-2012 y 2012-2018. La distribución se va desagregando de acuerdo con los rubros en que se presenta en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Al final se hace una comparación de las dos unidades responsables (UR) de atender, una, a la formación inicial, como es la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) y, la otra, a la formación continua, como es la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCCMS).

Palabras clave: Educación básica, presupuesto federal para educación, formación docente, escuelas normales y formación continua.

ABSTRACT

This paper examines the change in the distribution of the Mexican Education Ministry (Secretaría de Educación Pública), (item line 11), from 2007 to 2013; comparing the beginning of the Federal Government periods 2006-2012 and 2012-2018. The distribution is broken down according to the items in which it is presented in the Federal Expenditure Budget. A comparison of the two units responsible for teacher initial and continuous training (Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, DGESPE, and Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, DGFCCMS) is highlighted.

Key words: basic education, federal budget for education, teacher training, teacher continuous training.

* Director general del Centro de Estudios Educativos.

INTRODUCCIÓN

Con este texto se busca presentar un panorama general de la distribución del presupuesto destinado por el Congreso de la Unión a la Secretaría de Educación Pública (SEP) (Ramo 11), de 2007 a 2013; es decir, se comparan el inicio de los sexenios 2006-2012 y 2012-2018.¹ Se aclara que estos montos no constituyen el total de la inversión que hace la Federación, ni México, en educación, pues existen otros ramos donde también se invierte en este sector.²

La distribución se va desagregando de acuerdo con los rubros en que se presenta en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para desagregar la información, en primer lugar se muestra la proporción del Ramo 11, respecto del total del presupuesto federal; en segundo lugar, se presentan los tres grandes rubros: Sector Central, órganos administrativos desconcentrados y entidades apoyadas; en tercer lugar, se hace un acercamiento a la distribución del Sector Central según unidades de gestión: Oficina de la Secretaría, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (UPEPE),³ Subsecretaría de Educación Básica (SEB), Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), Subsecretaría de Educación Superior (SES) y Oficialía Mayor (OM); en cuarto lugar, se muestra la distribución del gasto de la SEB en sus seis UR: Oficina de la Subsecretaría, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE), Dirección General de Materiales e Informática Educativa (DGMIE), Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC), Dirección General de Educación Indígena (DGEI) y Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS); por último, se hace un análisis de la participación de las dos direcciones generales que

¹ Los valores se usan con los precios corrientes por año, puesto que la comparación se hace respecto a la distribución y no a los cambios de los montos, donde sería apropiado usar precios constantes.

² En el presupuesto de egresos de la Federación solo hay cuatro ramos con participaciones mayores a la SEP: Ramo 19, Aportaciones a Seguridad Social (2007: 11.0% y 2013: 13.9%); Ramo 24, Deuda Pública (2007: 10.6% y 2013: 9.6%); Ramo 28, Participaciones (2007: 18.5% y 2013: 18.2%); Ramo 33, Aportaciones (2007: 19.0% y 2013: 17.5%), ambos a a Entidades Federativas y Municipios.

³ La UPEPE, en la Reforma Administrativa del Estado, regresará a ser la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. En el presupuesto de egresos de 2013 permanece con la denominación de Unidad.



se ocupan, una de la formación inicial, la Dirección General de Educación Superior de Profesionales de la Educación (DGESPE) y la otra de la formación continua, la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS).

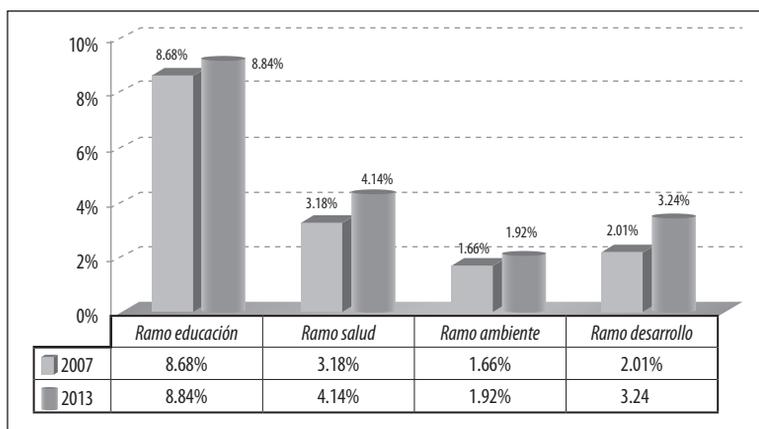
RAMO 11 RESPECTO AL PRESUPUESTO FEDERAL

En este apartado se comparan los porcentajes de participación de algunos ramos de inversión social (educación, salud, medio ambiente y desarrollo social). Cabe advertir que estos no constituyen la inversión total en cada uno de esos sectores, pues corresponde solo al presupuesto de las secretarías correspondientes. Aun así, es un indicador que ayuda a dimensionar su participación en el presupuesto federal total.

En la gráfica 1 se observa que el Ramo 11 (SEP) es el de mayor proporción entre estos cuatro, aunque fue el que tuvo menor cambio porcentual entre los dos años de referencia. Un dato importante es el cambio en la proporción del Ramo de Desarrollo Social, el cual subió de 2.01% en 2007 a 3.24% en 2013; este aumento se explica por la canalización de recursos presupuestales para los programas de la “Cruzada Nacional contra el Hambre”.



GRÁFICA 1. Proporción del Ramo 11 respecto al gasto programable federal, 2007 y 2013



Fuente: Cálculos propios con base en SHCP, 2007, 2013.

El presupuesto de gasto programable total de la Federación tuvo una variación de 68% entre 2007 y 2013, mientras que la SEP presentó un aumento poco superior (71%); a su vez, la variación en salud fue de 119%; en medio ambiente, de 95% y en desarrollo social, de 171%. Con lo anterior, se advierte que educación mantuvo un presupuesto proporcionalmente similar entre los dos años, aunque hubo otros sectores que tuvieron mayores participaciones.

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA SEP

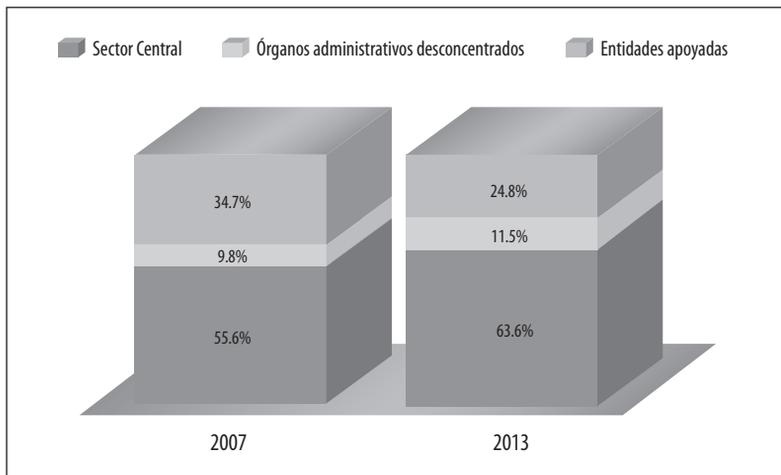
A continuación se presenta la distribución del gasto de la SEP respecto a los tres rubros de mayor agregación: Sector Central, órganos administrativos desconcentrados y entidades apoyadas. El Sector Central está comprendido, como ya se mencionó, por la Oficina de la Secretaría, las tres subsecretarías, la Unidad de Planeación y la Oficialía Mayor. En los órganos desconcentrados están la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), Radio Educación, Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), e Instituto Nacional del Derecho de Autor. Por último, dentro de las entidades apoyadas están, entre otras, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), el Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA), y Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

Como se observa en la gráfica 2, las proporciones entre estos tres rubros se modificaron entre los dos años analizados. El cambio fundamental fue el aumento de ocho puntos porcentuales (de 55.6% a 63.6%) de la proporción en el Sector Central, a costa de la disminución de diez puntos porcentuales en las entidades apoyadas (de 34.7% a 24.8%).

Si comparamos la variación en términos corrientes de esos rubros, vemos que el presupuesto del Sector Central tiene una variación de 0.96 veces, mientras que el de las entidades apoyadas fue solo de 0.23.



GRÁFICA 2. Distribución del presupuesto de la SEP, según rubros generales, 2007 y 2013



Fuente: Cálculos propios con base en SHCP, 2007, 2013.

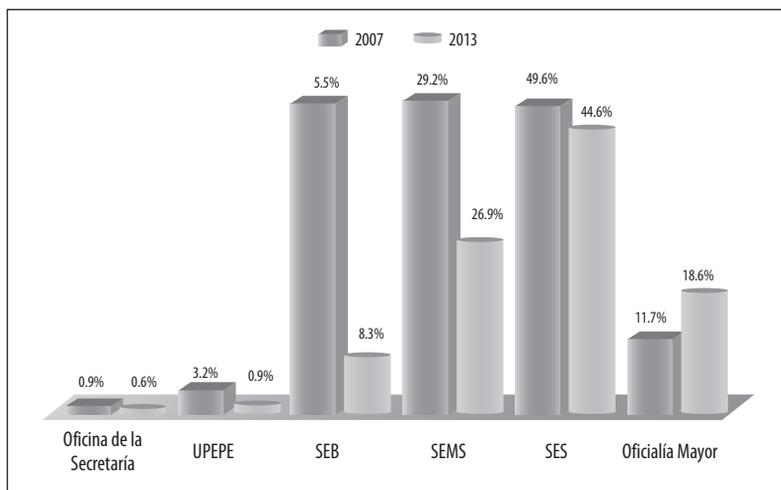


DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN EL SECTOR CENTRAL

El Sector Central está comprendido, también, por las instancias públicas que atienden los tres niveles educativos en que se distribuye el Sistema Educativo Nacional (SEN) –básica, media superior y superior–, una instancia de planeación y evaluación (que es, por ejemplo, la que ha tenido a su cargo la prueba ENLACE y el concurso nacional de plazas docentes).

Como se muestra en la gráfica 3, el gasto del Sector Central presenta cambios relativamente importantes en cada una de sus instancias. Así, mientras que la Oficina de la Secretaría, la UPEPE, la SEMS y la SES disminuyeron la proporción del gasto de todo el sector, la SEB y la OM lo aumentaron. Esta última es la que presenta la mayor variación, con 6.9 puntos porcentuales.

GRÁFICA 3. Distribución del presupuesto del Sector Central de la SEP, según instancias, 2007 y 2013



Fuente: Cálculos propios con base en SHCP, 2007, 2013.

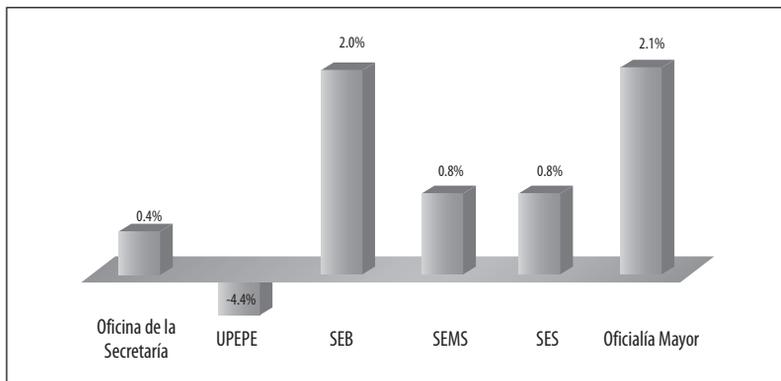
En la gráfica 4 se puede observar las variaciones de los presupuestos de 2007 a 2013 de cada instancia del Sector Central. El cálculo permite determinar las veces que el presupuesto varió entre los dos años. Cabe advertir que este cálculo está en valores corrientes, por lo que no puede servir para mostrar la variación, en términos reales, aunque sí permite comparar cómo fueron los aumentos al interior del Sector Central.

Ya habíamos mencionado que este casi se duplicó en el monto corriente, y ese aumento origina unos cambios importantes dentro de sus instancias. Por ejemplo, el presupuesto de la OM creció, entre los dos años de referencia, tres veces; esto es concurrente con el cambio en su participación mencionada con anterioridad.

Si tenemos como referencia que el presupuesto del Sector Central varió entre esos años en 0.96 veces, notamos que solo la SEB (2.0 veces) y la OM (2.1 veces) tuvieron variaciones por encima de aquel, mientras que las otras cuatro instancias estuvieron por debajo. Cabe destacar que incluso a la UPEPE se le asignó, en valores corrientes, menos en 2013 que en 2007.⁴

⁴ Si esos valores se deflactaran, es decir, se pusieran a precios constantes –cálculo que indica la capacidad de “compra real”– la disminución de la UPEPE sería aún mayor.

GRÁFICA 4. Variación del presupuesto del Sector Central según instancias, a precios corrientes, entre 2007 y 2013



Fuente: Cálculos propios con base en SHCP, 2007, 2013.

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA SEB

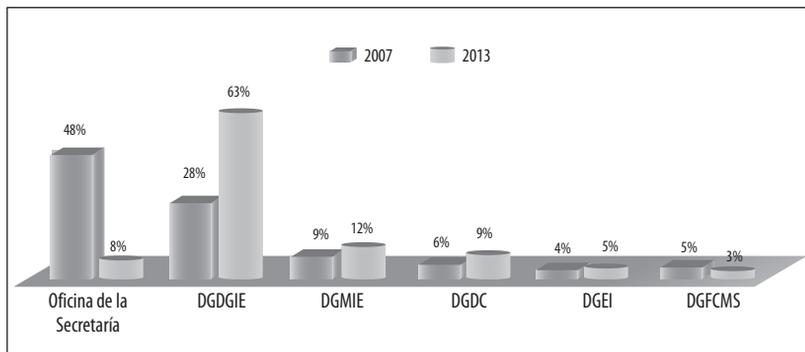
Ya mencionamos que la SEB aumentó su presupuesto durante el sexenio pasado. Ahora observaremos el comportamiento en su interior. Está conformada por seis UR; además de la Oficina de la Subsecretaría, hay cinco direcciones generales: Gestión e Innovación, Materiales e Informática Educativa, Desarrollo Curricular, Educación Indígena y Formación Continua de Maestros en Servicio.

En la gráfica 5 se puede observar la distribución del presupuesto de la SEB según sus UR, tanto para 2007 como para 2013; también permite comparar, para cada UR, el cambio en la proporción del presupuesto. Así, se puede afirmar que en 2007, $\frac{3}{4}$ partes del mismo estaban en dos UR: casi la mitad en la Oficina de la Subsecretaría y $\frac{1}{4}$ en la de Gestión e Innovación.

En la Oficina de la Subsecretaría el monto mayor era por \$1 884 millones; se refiere a “Subsidios a las entidades federativas y municipios”, y es una asignación para compensar la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). A su vez, en la DGDGIE está el Programa Escuelas de Calidad (PEC), que cuenta con mayores recursos asignados (\$1 250 millones).



GRÁFICA 5. Distribución del presupuesto de la SEB, según unidades responsables, a precios corrientes, 2007 y 2013



Fuente: Cálculos propios con base en SHCP, 2007, 2013.

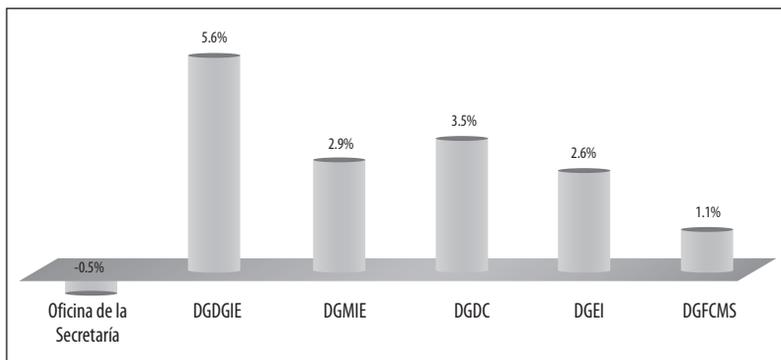
Resulta interesante observar que para 2013 se presenta un cambio drástico en la distribución del presupuesto, explicado de manera fundamental en el incremento en la DGDGIE y en la disminución en la Oficina de la Subsecretaría; en la primera pasó de 28% a 63%, mientras que en la segunda de 48% a 8%. El aumento en la DGDGIE obedeció a la asignación que tuvo el Programa de Tiempo Completo (\$6 103 millones); el cambio en la Oficina de la Subsecretaría se debió a la reducción en el rubro de “apoyos complementarios para el FAEB” (disminuyó a \$1 000 millones).

Las DGMIE y la DGDC tuvieron un incremento en la proporción del presupuesto. En la primera el aumento obedece a la asignación de \$1 000 millones al programa de subsidios “Laptops para niños que cursan 5° y 6° grados de primaria”; en la segunda, el incremento se debió a la Reforma Curricular de Educación Básica, el cual ascendió, en 2013, a \$316 millones.

En la gráfica 6 se muestra el cálculo de la variación que tuvo el presupuesto, en valores corrientes, para las UR de la SEB. Si bien esta última tuvo una variación de dos veces en el presupuesto de 2013 respecto al de 2007, dentro de sus UR dos tuvieron incrementos menores: la Oficina de la Subsecretaría –con un valor incluso negativo– y la DGFCMS, con 1.1 veces.



GRÁFICA 6. Variación del presupuesto de la SEB según UR, a precios corrientes, entre 2007 y 2013



Fuente: Cálculos propios con base en SHCP, 2007, 2013.

PRESUPUESTO EN LA DGESPE Y EN LA DGFCMS

A continuación se presenta información acerca de las dos direcciones generales que tienen como atribución, al nivel federal, garantizar la formación inicial de maestros (DGESPE) y la continua (DGFCMS). La primera de ellas pertenece, orgánicamente, a la SES, mientras que la segunda, a la SEB. Por ello, en las gráficas 7 y 8 se usa como denominador a la SEP y al Sector Central, para hacer el cálculo de la proporción que se asignó en estos dos rubros.

En el borrador de Ley que presentó el Ejecutivo al Congreso, el 9 de abril de 2013, respecto al Servicio Profesional Docente (SPD), se puede advertir, en algunos artículos, que está presente el tema de la formación inicial y continua;⁵ y dada esa presencia parece conveniente indagar acerca de qué tan significativo es el tema presupuestalmente. En los análisis de la Hacienda Pública es claro que las prioridades, y por tanto la importancia, de los temas se expresa en el presupuesto.

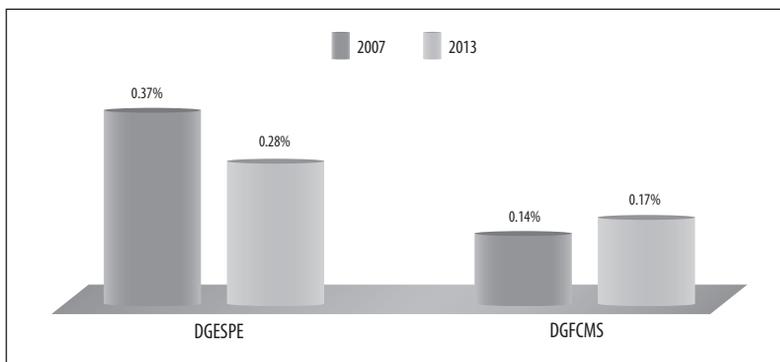
Si sumamos las proporciones del presupuesto de la formación inicial y continua respecto al total de la SEP, resulta que en 2007 este ascendía a 0.51% (0.37% + 0.14%), pero para 2013 descen-

⁵No tanto como debiera estarlo en un estatuto legal que norme y organice el servicio profesional. En esa propuesta de Ley, realmente se hace énfasis en el tema de la evaluación, el cual es solo uno de sus componentes, y nunca el principal.



dió a 0.45% (0.28% + 0.17%). La reducción obedece, fundamentalmente, a la disminución de la participación de la DGESPE (en 0.11%).

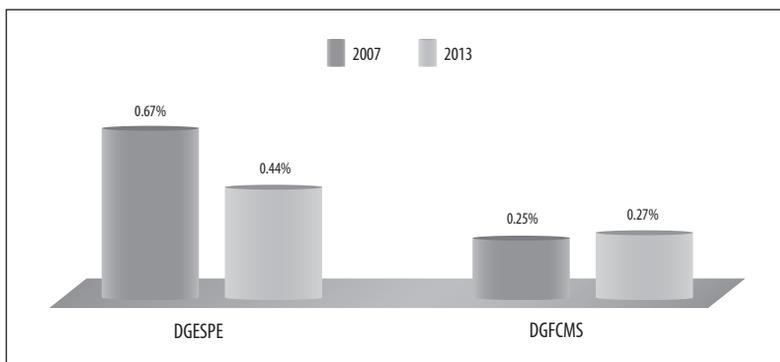
GRÁFICA 7. Participación de la DGESPE y DGFCMS en el presupuesto de la SEP, en 2007 y 2013



Fuente: Cálculos propios con base en SHCP, 2007, 2013.

Si bien los incrementos en los presupuestos nominales (de 2013 respecto del 2007) variaron positivamente en ambos casos, en el caso de la DGESPE aumentaron solo 27%, mientras que para la DGFCMS lo hicieron en 112%.

GRÁFICA 8. Participación de la DGESPE y DGFCMS en el presupuesto del Sector Central, en 2007 y 2013



Fuente: Cálculos propios con base en SHCP, 2007, 2013.

Ahora pondremos dos referentes más para dimensionar el tamaño del presupuesto asignado en ambos años; es una medida de aproximación. Dividiremos el presupuesto de la DGESEPE entre el número de alumnos inscritos en ella, y el de la DGFCMS entre los maestros de educación básica;⁶ en ambos casos, se usa el total de los presupuestos de las direcciones generales. Como podemos apreciar en el cuadro siguiente, en la Normal, por alumno, se destinan \$5 517 por año, mientras que en formación continua, por maestro, son \$436 por año.

<i>Alumnos en la Normal 2011-12</i>	<i>Presupuesto DGESEPE 2013</i>	<i>Presupuesto por alumno en normales</i>
130 713	\$721 175 500	\$5 517
<i>Docentes en servicio 2011-12</i>	<i>Presupuesto DFCMS 2013</i>	<i>Presupuesto por docente en servicio</i>
1 024 901	\$447 069 968	\$436

Fuente: Cálculos propios con base en INEE, 2012; SEP, 2012; SHCP, 2013.

ALGUNAS PREGUNTAS GENERALES

Para finalizar surge una serie de preguntas respecto al presupuesto general:

- Llama la atención la disminución de la proporción del presupuesto destinado al Ramo 33, ¿obedece a que va a cambiar la estrategia de financiamiento vía aportaciones a las entidades y municipios?
- ¿Ese cambio se deberá a que se va a hacer la inversión directa desde la Federación, es decir, una recentralización de la inversión social?
- Hubo aumento del presupuesto real en la SEB durante el sexenio pasado, ¿esa tendencia se mantendrá o se revertirá durante este?
- Hay tres programas con un presupuesto considerable dentro de la SEB en 2013: Escuela de Tiempo Completo, Escuelas de Calidad y Laptops, ¿será que la presente administración centrará su gestión en estos tres programas?

⁶ Cabe destacar que la DGFCMS atiende solo a maestros de educación básica, los del nivel de media superior tendrían que ser atendidos directamente por las instituciones en las cuales laboran. Si hay algún monto destinado para ello no está disponible.



Asimismo, se hacen algunas preguntas respecto a la formación de maestros.

- ¿Por qué se ha dedicado tan baja proporción a los temas de formación inicial y continua de maestros?
- ¿Una explicación de la “calidad” de la educación no tendrá relación directa con el dinero que el Ejecutivo y el Legislativo han destinado a la formación inicial (\$5 500 por alumno en normales) y continua (\$436 por formación continua para los docentes de básica)?
- ¿Por qué hay una disminución real en el presupuesto de las normales?
- ¿Por qué el presupuesto de 2013 mantiene casi igual la participación en el tema de formación continua de maestros?
- ¿Las reformas por la calidad de la educación no pasarán por el tema de plantear, ahora sí, una política pública realmente de fondo en el tema de formación inicial y continua de los maestros, y para lo cual se requieren mayores recursos?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DGESPE. “Matrícula de las escuelas normales”, en *Estadísticas del ciclo escolar 2011-2012. Obtenidas del SIBEN 6.0 Captura Noviembre 2011*, 2013. Fecha de acceso, 23 de mayo de 2013. Disponible en <http://www.siben.sep.gob.mx/pages/estadisticas>
- INEE. *Panorama Educativo de México 2011. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*, México, INEE, 2012.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Presupuesto de Egresos”, 2007. Fecha de acceso, 29 de abril de 2013. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Presupuesto de Egresos”, 2013. Fecha de acceso, 29 de abril de 2013. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Secretaría de Educación Pública. “Sexto Informe de Labores 2011-2012”, 2012. Fecha de acceso, 23 de mayo de 2013. Disponible en (http://www.dgpp.sep.gob.mx/rendicion_de_cuentas/INFORME%20LABORES/INFORME_LABORES/6to_informe_labores.pdf)

