

EL GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR EDUCATIVO EN MICHOACÁN, 1996 – 2013

Figuroa Aguilar Marcela¹

RESUMEN

En este artículo se pretende precisar el Gasto Público que tienen el Estado de Michoacán en el sector Educativo, durante el período de 1996 a 2013, a partir la descentralización del gasto educativo. Es muy importante la inversión en la educación porque es a partir de ella que se buscan superar las desigualdades sociales. Se estudio al estado de Michoacán de Ocampo porque es un estado que constantemente tienen problemas con el sector educativo. Para el desarrollo de la investigación se emplea una metodología descriptiva, es decir, se realiza una caracterización del evento de estudio dentro del contexto particular, y como resultados finales se determina que el gasto educativo es muy elevado, y que el estado de Michoacán, destina gran parte de sus recursos a la Educación, y los resultados en educación de acuerdo con el Índice de Progreso Educativo, no reflejan proporcionalmente la inversión.

Palabras Clave: Desarrollo, Educación, Inversión

ABSTRACT

This article aims to clarify the Public Expenditure with the state of Michoacan in the education sector during the period 1996-2013 , from decentralization of educational spending . It is very important to invest in education because it is from it that seek to overcome social inequalities. They study the state of Michoacan de Ocampo because it is a state that consistently have problems with the education sector . To develop research a descriptive methodology is used , ie , a characterization of the event study within the particular context is made, and as the final results is determined that education spending is very high, and that the state of Michoacan, intended much of its resources to education , and education outcomes according to the Index of educational Progress , not proportionally reflect the investment.

Keywords: Development, Education, Investing

¹ Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

INTRODUCCION

Un eficaz instrumento para superar las desigualdades sociales es la educación, misma que debe ser ideada como un pilar de desarrollo, los mexicanos constantemente hablamos de desarrollo, anhelamos estar presentes en las mejores posiciones mundiales, día a día los gobernantes de cualquier orden de gobierno persiguen el crecimiento, la estabilidad, y una sociedad con libertad, justicia y democracia. Para poderlo lograr requerimos un pueblo educado con educación de alta calidad, que sea alcanzable a todos los habitantes de un territorio, sin embargo la capacidad institucional se ve rebasada ante los altos costos que implica la educación en nuestro país, la estrategia de modernización del país, requiere de cambios en el orden educativo, esto solo se puede lograr con una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí, se requiere una transformación estructural y financiera.

El derecho a la educación es sin duda una de las principales necesidades del país, la actividad educativa del gobierno es una de sus magnas prioridades; desde el pasado la iglesia jugaba un papel muy importante en la educación que junto con la idea de libertad educativa fueron un punto de conflicto desde 1824. En las primeras décadas después de la independencia de México los liberales propusieron la libertad de enseñanza cuya finalidad era terminar con el monopolio de la Iglesia sobre la educación, sin embargo tenían la idea de que la doctrina liberal se vería amenazada con la mínima participación del Estado en la educación, A pesar de ello, en el año de 1833 siendo presidente Valentín Gómez Farías se promulgó una ley que refería el principio de la libertad de enseñanza, sin mayor éxito, fue suprimida en 1834..

En 1842, el Estado encomendó a la Compañía Lancasteriana el manejo de la Dirección de Instrucción Pública, debido a la escasez de servicios educativos. Tres años después, regreso a los ayuntamientos el encargo de las escuelas y su financiamiento, sin embargo los diferentes movimientos sociales y bélicos que se dieron en México, impidieron su desarrollo por parte del Estado, debido a la necesidad financiera para las actividades bélicas, así como la inestabilidad que se vivía en esos tiempos.

Fue en el año de 1867, que se promulgó la Ley Orgánica de Instrucción Pública, en la que se mandaba la educación primaria “gratuita para los pobres y obligatoria”, se proponía la unificación educativa, se excluía del plan de estudios toda enseñanza religiosa y se incorporaba la enseñanza de “moral”.

Con las demandas de democracia, igualdad y justicia, que se buscaban en el movimiento Revolucionario, también se luchaba por oportunidades educativas, sin embargo, la historia

no refiere un avance significativo durante el movimiento de la revolución mexicana en la educación.

El Congreso Constituyente de 1917 elevó por primera vez a rango constitucional el precepto de educación laica, obligatoria y gratuita. El Congreso estableció la prohibición al clero y a las asociaciones religiosas de organizar o dirigir escuelas de educación primaria. La Constitución otorgó mayores facultades educativas al Estado, el cual debía vigilar las escuelas primarias oficiales y privadas. Sin embargo, la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes determinada por el Congreso, dificultó al gobierno federal impulsar el sector educativo. Los municipios tuvieron a su cargo la educación, pero muchas escuelas cerraron por falta de recursos técnicos y humanos. Esta situación cambió en 1921, cuando por iniciativa de José Vasconcelos fue creada la Secretaría de Educación Pública (SEP), de la cual fue el primer titular. La creación de la SEP inaugura una tendencia hacia la “federalización” educativa.

A partir de entonces era la Federación la que financiaba las actividades de la educación pública, las grandes tareas educativas generaban una concentración de esfuerzos. La modernización no admite los sistemas severamente concentrados, lo que generó que la educación en el año de 1992 iniciara con el proceso de Descentralización Educativa con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) donde se ratifica la concepción de la educación como un pilar del desarrollo integral del país, con la firma de este Acuerdo la educación se descentraliza y para muchos estados comienzan los problemas económicos en este ramo.

Así el objetivo principal del presente artículo se concentra en revisar el papel gubernamental en la prestación de servicios de Educación y analizar la asignación de los recursos – reflejada en el gasto público – precisando la que se ejerce en el sector educativo; y la pregunta de investigación se refiere a ¿Cuál ha sido la evolución en el gasto público en el rubro educativo en los años de 1996 a 2013?; y como objetivos específicos definimos:

- a) Determinar cuál es la participación del Estado y de la Federación en el gasto educativo.
- b) Analizar la política del gasto público en la educación, con respecto al presupuesto.
- c) Proponer una mejor participación en el gasto educativo.

Respondiendo a preguntas específicas, como:

- a) ¿Es sostenible la proporción en la participación estatal y federal?
- b) ¿Las políticas del gasto público en educación, están sustentadas en el presupuesto?

REVISION LITERARIA

La Función del Sector Público se basa en la Teoría del Federalismo Fiscal, que se basa en el principio de la distribución de responsabilidades, entre el gobierno central y los demás ámbitos o niveles de gobierno. Hasta los primeros años del siglo XX las funciones del gobierno se concentraban en la seguridad y protección de los ciudadanos y de sus derechos sobre sus bienes, así como vigilar que las actividades económicas se desarrollaran sin problemas. Y por su parte los individuos y empresarios estaban al frente de la actividad económica del sistema.

En este sentido, Francisco Mochón (1990) define como a lo largo del siglo XX las funciones públicas se han ampliado y diversificado, y el Estado ha pasado de ser un vigía del buen desarrollo de la actividad económica, para convertirse en un propulsor de la economía. Frecuentemente el estado actúa como empresario y ofrece bienes, los conocidos como bienes públicos – tales como los servicios de defensa nacional o energía – que en ocasiones la empresa privada no puede ofrecer. Actualmente, el sector público coordina y regula el mercado además de que establece una política económica y actúa dentro del marco regulatorio, tratando de alcanzar objetivos generales como: crecimiento del producto nacional, el pleno empleo de los recursos, la asignación de los mismos, la estabilidad de los precios y la distribución de la renta.

Para el ejercicio de sus funciones, el Estado requiere de los medios económicos para llevarlas adecuadamente. La idea del “bien común” no se puede alcanzar sin los fondos necesarios para la realización de sus actividades, por lo cual las necesidades de recursos del Estado es cada día mayor.

El Estado obtiene sus recursos por muy diversos medios, principalmente por la explotación de sus propios bienes y por el manejo de sus empresas, así como por el ejercicio de su poder de imperio con base en el cual establece las contribuciones que los particulares deberán aportar para los gastos públicos. Adicionalmente, su presupuesto se complementa con otros mecanismos financieros, que en calidad de empréstitos vía crédito, ya sea interno o externo.

Entre las obligaciones del Estado, esta el de brindar Educación, de nivel preescolar, primaria, secundaria y con la Reforma Educativa se incluye a la educación media superior.

El proceso de descentralización de la educación básica, se da en el año de 1992, con la firma del llamado Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), acuerdo en el que participó el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, al delegar a un nivel inferior de gobierno los servicios educativos, como una respuesta necesaria a la estructura marcadamente centralizada de la Secretaria de Educación Pública, existente

desde su creación, caracterizada por un obeso aparato burocrático que complica el proceso el proceso de generación de educación de calidad; consolidándose dicho acuerdo con las modificaciones al Artículo Tercero Constitucional y con la aprobación de la Ley General de Educación.

Para entender la distribución de los recursos en el sector público es importante conocer el presupuesto, este se denomina como una estimación formal del ingresos y egreso para un período determinado (generalmente un año); en cuanto a la educación el Ejecutivo Federal a partir de la firma del ANMED se compromete principalmente a:

- transferir recursos suficientes para que cada Gobierno Estatal se encuentre en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio de educación a su cargo;
- de hacerse cargo de las dirección de los planteles que recibe;
- de fortalecer el sistema educativo en la entidad federativa,

Este compromiso está condicionado a la disponibilidad de recursos conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y por su parte el Gobierno del Estado se compromete a proponer en la iniciativa del Presupuesto de Egresos de cada ejercicio, recursos estatales para la Educación Básica y Normal, montos reales crecientes adicionales a los que se reciba de la federación conforme con las finanzas públicas del Estado.

METODOLOGIA

Se utilizó una metodología descriptiva es decir, se realiza una caracterización del evento de estudio dentro del contexto particular, una vez analizada la revisión literaria sobre la Teoría del Federalismo Fiscal y el Gasto Educativo a partir de la descentralización, así como los datos que presentan las Cuentas Públicas de la Hacienda Estatal del Gobierno del Estado de Michoacán. Las variables consideradas son Gasto Educativo, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) e Índice de Progreso Educativo. Con los datos analizados se proporcionan la descripción del gasto y se dan las conclusiones.

RESULTADOS

El gasto en Educación en el estado de Michoacán ha ido en aumento, de acuerdo con el análisis en este trabajo en el año de 1996 la Secretaría de Educación en el Estado gasto 2 mil 778 millones de pesos, mientras que para el año de 2000, gastó 7 mil 389 millones de pesos, para el año de 2004, 10 mil 998 millones de pesos, así mismo, para el año 2008, el gasto educativo era ya de 15 mil 618 millones de pesos y para el año de 2013, la misma Secretaría de Educación gasto 21 mil 495 millones,

lo que representa en diecisiete años un incremento de 670 por ciento. Este incremento ha generado un fuerte rezago en el desarrollo del estado, pues se destina una gran cantidad de recursos para hacer frente a los compromisos adquiridos, y que año con año irán en aumento, por las revisiones contractuales, además por las demandas de diferentes prestaciones que con razón o sin ella generan una fuerte presión a las finanzas del estado.

Por otro lado se analiza la proporción en la participación tanto Federal como Estatal para cubrir el gasto educativo; en 1992, año de la descentralización del servicio educativo, la Federación otorgaba el 90.4 por ciento, del presupuesto educativo y el Estado contribuía con el 9.6 por ciento. Para el año de 1996, el porcentaje de participación era del 83 por ciento, por parte de la Federación y del 13 por ciento, por parte del Estado, ya en el año de 2000, la Federación aportaba el 80 por ciento y el Estado contribuía con el 20 por ciento restante, lo que iniciaba a complicar la participación estatal, y así para el año de 2004, el Estado tuvo que aportar el 25 por ciento para complementar el gasto de la Federación que fue del 75 por ciento; en el 2008, el Estado aportaba un 30 por ciento y la Federación el 70 por ciento, y en el año de 2013, la Federación otorgó el 68 por ciento y el Estado aportó el otro 32 por ciento, por lo que además del millonario crecimiento en el gasto educativo, la aportación del Estado se ha incrementado en gran medida.

Son varias las causas del incontenible crecimiento en el gasto educativo, entre ellas, la doble revisión salarial, una nacional y la otra estatal, que obliga a cubrir a los docentes estatales los incrementos pactados a nivel Central y la revisión estatal que da lugar a prestaciones adicionales extensivas, para el personal transferido que no había reconocido la federación en el presupuesto regularizable.

1387

Por otro lado Michoacán ha dejado de recibir de 2008 al 2013, alrededor de 4 mil 180 millones de pesos, derivado de la reforma 2008 a la Ley de Coordinación Fiscal, que modificó la fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y por la expedición del Acuerdo Nacional para el Programa de Carrera Magisterial, lo que ha obligado al Estado a cubrir con recursos propios esos compromisos.

Además y no menos importante el rechazo por parte de la CNTE de la suscripción del Acuerdo por la Calidad Educativa, razón por la cual el Estado no pudo acceder a recursos asignados para mejora del Sistema Educativo y Plazas Autorizadas del PRODET.

Otra de las causas del crecimiento del gasto, es que desde 1997 la Federación dejó de reconocer las plazas automáticas que le otorgan a los egresados de las escuelas normales y que al año de 2013 representaban más de 15 mil.

Por otro lado existen los subsistemas de educación media superior y superior, que también han tenido un incremento significativo, pues en 2002 se reportaban tres subsistemas educativos: Colegio de Bachilleres del Estado, Colegio de Educación Profesional Técnica y la Universidad Tecnológica de Morelia.

En el período gubernamental de 2002 a 2007, se agregaron el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos de Michoacán (CECYTEM), y se desincorpora al sector paraestatal el gasto del Instituto de Capacitación Tecnológica de Michoacán (ICATMI), el Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (CECTI) y el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (CIDEM).

Posteriormente durante 2008 y 2012 se crearon las Universidades de la Ciénega, la Universidad Intercultural Indígena y la Universidad Virtual del Estado, además del Instituto Michoacano para la Educación de los Adultos, el Telebachillerato de Michoacán, y las Universidades politécnicas de Uruapan y Lázaro Cárdenas.

El gasto de los subsistemas de Nivel Medio Superior y Superior, no autónomo, independiente del gasto de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, ha ido en incremento, para año 2000, solamente había un gasto de 152 millones de pesos, ya para el año de 2004, el gasto se había incrementado y se gastaron 391 millones de pesos, en el año de 2008, el gasto que requirieron los sistemas de educación nivel medio superior y superior, fue de 857 millones de pesos, que resulta incomparable con el gasto de ejercicio 2013, según el Informe Anual de gasto del estado de Michoacán, que revela un gasto de 2 mil 468 millones de pesos, cantidad, cantidad mayor en 16 veces que el gasto del ejercicio 2000.

Para financiar el gasto de estos sistemas educativos no autónomos, Colegio de Bachilleres del Estado, Colegio de Educación Profesional Técnica, la Universidad Tecnológica de Morelia. el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos de Michoacán (CECYTEM), el Instituto de Capacitación Tecnológica de Michoacán (ICATMI), el Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (CICTI), el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (CIDEM), las Universidades de la Ciénega, la Universidad Intercultural Indígena, la Universidad Virtual del Estado, además del Instituto Michoacano para la Educación de los Adultos, el Telebachillerato de Michoacán, y las Universidades politécnicas de Uruapan y Lázaro Cárdenas, se firman convenios para as aportaciones federales y estatales, que aproximadamente y en lo general son del 50/50 las que a partir de 2008.

El papel de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en el estado de Michoacán, es sumamente importante en cuanto a la prestación de servicios, pues alberga a una gran cantidad de estudiantes, aproximadamente 51,500 no solamente de Michoacán sino de los estados vecinos Guanajuato, Chiapas, Guerrero y Oaxaca; el costo educativo de esta Institución en el año de 1993 fue de 161 millones de pesos, gasto que para el año de 1996 fue de 320 millones y para el año de 2000, fue de 821 millones de pesos, la Universidad ha incrementado sus gastos considerablemente, pues en el año de 2004, se gastó 1 mil 278 millones de pesos y para el ejercicio 2008, ya costo a los michoacanos la cantidad de 2 mil 093 millones de pesos, llegando en el 2013 a 3 mil 56 millones de pesos, esto es, en veinte años el gasto de la máxima casa de estudios se elevó, aproximadamente 19 veces, por lo que su crecimiento ha sido exponencial y por otro lado el porcentaje de participación Federación – Estado se ha venido disminuyendo, es decir, tiene una relación inversa.

Así como el incremento en el costo educativo de la Universidad Michoacana genera un alto impacto en la economía del Estado, también el hecho de la disminución en la participación por parte de la Federación, genera un estrangulamiento a la economía del Estado, pues mientras que en el año de 1993 la participación de la Federación fue del 65 por ciento y la del Estado del 35 por ciento, en el año de 1996, la contribución fue del 61 por ciento de la Federación y del 39 por ciento del Estado, en el ejercicio 2000 el Estado aportó el 41 por ciento y la Federación el 59 por ciento, esta situación ha complicado cada día más las finanzas estatales, pues en el año de 2014 los porcentajes se observan en proporción diferentes, la Federación con el 52 por ciento y el Estado con el 48 por ciento.

Uno de los principales problemas financieros que tienen el estado de Michoacán es precisamente el que se produce con la Universidad Michoacana, que junto con la Secretaría de Educación y los sistemas no autónomos, revasan la capacidad financiera del estado, que por otro lado el estado tienen una baja recaudación de sus ingresos propios con lo que se financia para hacer frente a la demanda de recursos, aunado a la llamada “gratuidad” que se exige hoy por parte de la comunidad estudiantil y que limita aún más las posibilidades de mejorar las finanzas en esta casa de estudios, las demandas de los sindicatos tanto de empleados como de profesores, y el crecimiento de la matrícula de alumnos, son unas de las principales causas que dificultan el transitar financiero de la Universidad.

CONCLUSIONES

El gasto educativo en el estado de Michoacán como en el resto de los Estados de la república mexicana, es cada día más elevado, a manera de ejemplo en el ejercicio 2014 representó un 50.13 por ciento del presupuesto total del gasto ejercido, lo que significa que 30 mil 411 millones de pesos se

destinaron al gasto educativo y 30 mil 256 millones a otros sectores, completando el presupuesto ejercido de 60 mil 667 millones de pesos.

Algunos estados tienen impuestos especiales que favorecen la inversión en la educación, Michoacán es un estado que tienen una recaudación muy baja, aunado a los problemas de inseguridad y sociales que han complicado el desarrollo, sin embargo, es importante el estudio de la generación de recursos en beneficio específicamente de la educación.

Por otro lado, resulta importante analizar el Índice de Progreso Educativo (IPE), elaborado por el Tecnológico de Monterrey – Instituto de Innovación Educativa-, que mide el nivel de rezago o avance de la educación a nivel nacional, estatal y para cada uno de los municipios del país, entre los años 2008 y 2012. Este índice revela que a nivel nacional, es una escala del 1 al 10, la educación en México obtiene un valor de 6.8.

Los estados con una mayor índice son Baja California, Distrito Federal, Sonora, Tabasco, Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, Sinaloa y Estado de México; todos con un índice mayor a 7.0, es decir, mayor a la media nacional; mientras que los estados con menor índice son Querétaro, Quintana Roo, Yucatán, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz, Chiapas, **Michoacán**, Oaxaca y Guerrero; todos con valor menos a 6.7.

En el caso de Michoacán se encuentra entre las tres entidades con menor IPE en todo el país. A pesar de los avances registrados, el logro escolar ha disminuido en primaria y la calidad continúa siendo baja en todos los niveles educativos; principalmente por la baja cobertura en educación media superior, lo que genera un IPE bajo.

Por otro lado, resulta importante resaltar que el problema financiero del estado de Michoacán se ha ido compliendo cada año, y que es importante buscar alternativas que contribuyan a buscar nuevas fuentes de financiamiento para hacer frente a este gasto, indispensable, importante y trascendental en la vida de un país como México, en donde los empleos, requieren de personal con formación académica. Sin embargo, dejó abierta la pregunta a saber cuál es la relación entre el gasto educativo y los resultados en el Índice de Progreso Educativo, quizás no es el recurso financiero el que impide el crecimiento en este índice, sino la calidad de la educación, recordemos que hoy Michoacán es uno de los estados con mayor problema social y político en este rubro.

REFERENCIAS

- Acevedo Valero, V. (2006). Una década de Gasto Público en el Sector Educativo de México, 1990–2000. *Planeación y Desarrollo en México y Michoacán*, 259-278.
- Álvarez, J. y Granados, O. (2001). Oportunidades y obstáculos de la descentralización educativa: el caso de México. Martinic, S. y Pardo, M. *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*. Santiago de Chile: CIDE-PREAL.
- Becerra Peña, D. (2015). Análisis Teórico Conceptual de la Eficiencia del Gasto Público. *Global Conference on Business and Finance Proceedings*, 10(2), 482 – 488.
- Delgadillo, G. (1995). *Principios de Derecho Tributario*, 3ª Edición. México.
- Gutiérrez Alva, E. (2015). Federalismo Fiscal y Descentralización de la Educación Básica en la Región Norte de México: ¿Un proceso Parcial?. *Global Conference on Business and Finance Proceedings*, 10(2), 1160-1166.
- Hernández Carrera, C. (2015, March). La Reforma Integral de la Educación Básica y su implementación. In Congreso Virtual sobre Tecnología. *Educación y Sociedad*, 1(5).
- Inegi. (2010). Estadísticas Históricas de México, Michoacán.
- Latapí, S. P. (1997). El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo. *Formación universitaria en educación*, 1, 67.
- Monchón, M. F. (1990). *Economía, Teoría y Política*. Segunda Edición, Mc Graw Hil, Madrid España.
- Noriega, M. (1993). La descentralización educativa: los casos de Francia y México. *Revista latinoamericana de estudios educativos*, 23(1), 43-74.
- Rizo Martínez, F. (1992). La desigualdad educativa en México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 22(2), 59-120.
- Rodríguez, O. J. C. y López, F. J. L. (2007). El gasto educativo: Una propuesta de financiamiento a la educación básica. *Gestión y Política Pública*, 16(2), 261-279.
- Secretaría de Finanzas y Administración, Cuentas Públicas 1993 – 2013.
- Tecnológico de Monterrey, Informe de Progreso Educativo en México, Instituto de Innovación Educativa, 2012.

Las opiniones y los contenidos de los trabajos publicados son responsabilidad de los autores, por tanto, no necesariamente coinciden con los de la Red Internacional de Investigadores en Competitividad.



Esta obra por la Red Internacional de Investigadores en Competitividad se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 Unported. Basada en una obra en riico.net.