

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE OPORTUNIDADES

Alejandro Márquez*

Introducción

En el transcurso de la presente década, en México se vivieron dos escenarios muy diferentes en términos del desarrollo económico y social. El primero se refiere al periodo comprendido entre 1990 y 1994, durante el cual, como resultado de los ajustes estructurales que se habían instrumentado en años anteriores, se experimentó un rápido crecimiento de la economía —el producto interno bruto (PIB) creció a una tasa anual de 3.7%. El segundo escenario es el que se enfrentó a partir de la crisis económica de diciembre de 1994; en los dos años posteriores, hubo un descenso drástico en los niveles de producción del país —en 1995, el PIB disminuyó 6.4% con respecto al año anterior— y hasta 1997 el PIB recuperó el nivel que tenía en 1994 —entre 1994 y 1999, la tasa de incremento anual fue de 2.9%.¹

Existen evidencias que muestran que aún durante los años de bonanza, a principios de la década, el crecimiento que experimentó la economía mexicana provocó una mayor concentración del ingreso y, por lo tanto, un incremento en los niveles de pobreza en el país.² En efecto, lo anterior puede comprobarse al observar que, en 1989, 20% de los hogares que percibían los ingresos más altos captaban 54.9% del ingreso total nacional, en tanto que para 1994 este porcentaje se elevó a 57.4%. A su vez, para 40% de los hogares mexicanos que percibían los ingresos más bajos la proporción fue de 11.7% y de 10.7% respectivamente.³

La crisis económica de 1994, por otra parte, propició que para 1996 disminuyeran los índices de desigualdad en la distribución del ingreso, la caída generalizada de la economía aparentemente afectó en mayor medida a los sectores de altos ingresos; sin embargo, también provocó una mayor pauperización de los sectores más pobres. Para 1998, los indicadores macroeconómicos mostraron un repunte de la economía, según los cuales se superaban los niveles productivos anteriores a la crisis. No obstante, los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso se incrementaron nuevamente, recuperando los niveles de 1994. En 1998, 20% de los hogares con mayores recursos captaron 56.6% del ingreso total nacional, mientras que 40% de los hogares más pobres captaron sólo 10.6% de dicho ingreso. Además, algunos trabajos muestran que la disminución en la participación del ingreso nacional de los sectores más pobres, fue acompañada de una reducción real en su poder adquisitivo.⁴ Siendo así que, entre 1994 y 1998, se estima que el porcentaje de hogares mexicanos que vivían abajo de la línea de pobreza —con ingresos inferiores a los que les permitirían adquirir una canasta alimentaria con los nutrientes mínimos necesarios— aumentó de 69 a 76%.⁵

Lo anterior permite dar cuenta de las dificultades que los sectores más necesitados afrontan para subsistir; así mismo, resalta la importancia que tiene la inversión que realiza el Estado en servicios tales como salud, educación, etcétera, ya que con ingresos tan precarios parece que no

*Académico de la Unidad de Investigaciones Interdisciplinarias en Educación de la Universidad Iberoamericana.

**El autor agradece al maestro Carlos Muñoz Izquierdo su valioso apoyo, no sólo para el presente trabajo, sino también por la influencia en su trayectoria como investigador. Asimismo, la colaboración de Hídalia Sánchez y Leticia Ortega en el procesamiento y análisis de la información.

hay otra forma para que dichos sectores accedan a ellos.

En el caso de la educación, conviene mencionar que el gasto público destinado a ésta no la hace completamente gratuita, ya que aun cuando se asista a instituciones de carácter público, los hogares tienen que afrontar de manera directa e indirecta una serie de gastos adicionales que son inherentes a la asistencia escolar de sus hijos (por ejemplo, compra de libros, útiles escolares, uniformes, etcétera.). En tal medida, la concentración del ingreso y el incremento de los niveles de pobreza en México son factores que inciden directamente en la capacidad que pueden tener las familias para hacer frente a estos gastos y que posibilitan que sus hijos puedan acceder las instituciones educativas y a mantenerse en ellas.

En este marco, el presente artículo analiza el comportamiento del financiamiento de la educación en México en la última década, así como el papel que éste ha jugado en la distribución de las oportunidades educativas en el país. En primer término se describe la evolución del gasto destinado a la educación, y la estructura de los componentes principales del financiamiento educativo: el financiamiento público, integrado por el gasto del gobierno federal y el que realizan los gobiernos estatales; y el gasto privado, integrado por el gasto que realizan las instituciones del sector privado en educación y el gasto realizado por los hogares en la educación de sus hijos. De igual forma, se describen algunos indicadores del gasto público en educación, con la finalidad de analizar la prioridad que tuvo el desarrollo del sector educativo durante el periodo mencionado. En el segundo momento se brindan algunos elementos orientados a mostrar la forma como se han venido distribuyendo los recursos destinados a la educación y las asimetrías regionales que existen en la distribución de las oportunidades educativas. En tercer lugar, se analiza el costo de la falta de eficacia y eficiencia del sistema educativo y lo que ello representa en términos del aprovechamiento de los recursos. Por último, se sugiere una serie de medidas que podrían contribuir a optimizar el aprovechamiento de los recursos destinados a la educación, y otras, orientadas a disminuir las desigualdades educativas existentes en México.

La igualdad de oportunidades educativas se entiende como los requisitos básicos que deben ser cubiertos para que los sistemas educativos sean capaces de: igualar las condiciones de ingreso (oportuno) y permanencia en el sistema escolar de los diferentes sectores sociales, independientemente de sus características socio-demográficas y capacidades intelectuales, e igualar los resultados educativos endógenos y exógenos al sistema escolar, que obtengan los individuos que posean las mismas capacidades, independientemente de sus características sociodemográficas. Los resultados endógenos al sistema escolar hacen referencia a los niveles de aprovechamiento académico, internalización de conductas y valores, etcétera, establecidos en los planes y programas educativos. Los resultados exógenos se refieren a la probabilidad de que los integrantes de cualquier grupo social que hubiesen obtenido los mismos resultados educativos se distribuyan de la misma forma respecto de las oportunidades de acceder a ocupaciones e ingresos semejantes en el mercado de trabajo por ejemplo.⁶

La evolución del gasto educativo en México⁷

Durante los años 1990-2000 se observa que el gasto nacional en educación se incrementó gradualmente a través del tiempo, duplicando la magnitud de los recursos asignados a la educación (a precios constantes de 2000); sin embargo, entre 1990 y 1994 la tasa de incremento anual fue mayor (14.1%) al experimentado durante el último periodo de la década (entre 1994 y 2000, el incremento anual fue de 4.8%). El brusco descenso de los recursos asignados a la educación a partir de 1994, se explica por la crisis financiera que se presentó en diciembre de 1994 y cuyos efectos se resintieron en los años posteriores. En particular, cabe destacar que el monto de los recursos destinados en 1994 a los rubros de gasto público y gasto federal sólo pudieron nivelarse hasta 1998 y 2000, respectivamente.⁸

Por otra parte, si bien se aplica un incremento del gasto nacional en educación durante el periodo, ello se debe principalmente al aumento experimentado por el gasto privado (gasto estimado para las instituciones educativas de

Tabla 1
Gasto nacional en educación, 1990-2000
(miles de millones de pesos de 2000)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total | 157.7 | 175.8 | 199.3 | 227.5 | 246.7 | 213.9 | 258.0 | 267.0 | 288.0 | 293.0 | 317.8 |
| Público | 145.0 | 166.6 | 186.6 | 214.3 | 233.8 | 203.9 | 212.8 | 220.5 | 234.3 | 238.7 | 258.7 |
| Federal | 118.5 | 139.5 | 159.7 | 187.3 | 207.4 | 183.4 | 177.2 | 185.0 | 198.1 | 201.8 | 220.2 |
| SEP | 97.5 | 117.0 | 135.4 | 158.8 | 27.0 | 162.6 | 163.9 | 172.6 | 195.1 | 199.5 | 218.0 |
| Otras secretarías | 21.0 | 22.5 | 24.3 | 28.5 | 21.0 | 19.7 | 12.3 | 12.0 | 3.0 | 2.4 | 2.1 |
| Estatad y municipal | 26.5 | 27.1 | 26.9 | 27.0 | 26.3 | 20.5 | 35.6 | 35.6 | 36.2 | 36.8 | 38.5 |
| Privado | 12.7 | 9.2 | 12.8 | 13.2 | 12.9 | 10.1 | 45.3 | 45.3 | 53.8 | 54.6 | 59.2 |

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. *Anexo estadístico del VI Informe de Gobierno*, septiembre de 2000.

carácter privado), que pasó de 12.7 a 59.2 miles de millones de pesos. No obstante, cabe señalar que este rubro sufrió modificaciones en su estimación a partir del año 1996, lo cual ha redundado en un incremento sustancial desde esa fecha. Así, entre 1990 y 1994 el gasto privado en educación fluctuó entre 9.2 y 13.2 miles de millones de pesos; sin embargo, en 1996, cuando se aplicó una nueva metodología de estimación, el monto ascendió a 45.3 miles de millones, y para el 2000 este rubro llegó a ser de 59.2 miles de millones. Pero además, hasta 1995 representó entre 5 y 8% del gasto nacional en educación, en tanto que a partir de esa fecha, éste ha representado entre 17 y 18% (véanse tabla 1 y gráfica 1).

Asimismo, en la tabla 1 y la gráfica 1 se presenta el desglose del gasto público en educación y del gasto federal. En ellas se puede apreciar el descenso de los recursos provocado por la crisis financiera de diciembre de 1994. Si bien en el caso del gasto público se observa una rápida recuperación, ésta se debe principalmente al incremento que experimentó el gasto estatal y el municipal en educación. Aunque cabe señalar que también a partir de 1996, se aplicó una nueva metodología para captar la información concierne a la participación estatal).⁹

Por otra parte, el gasto educativo federal destinado por medio de la Secretaría de Educación Pública (SEP), mantuvo un crecimiento sostenido entre 1990 y 1994 (la tasa de incremento anual de este rubro de gasto fue de 21.3%). Posterior a esta fecha, se presentó un descenso con respecto a 1994, que sólo logró nivelarse hasta el año 1998; entre 1994 y 2000, este rubro de

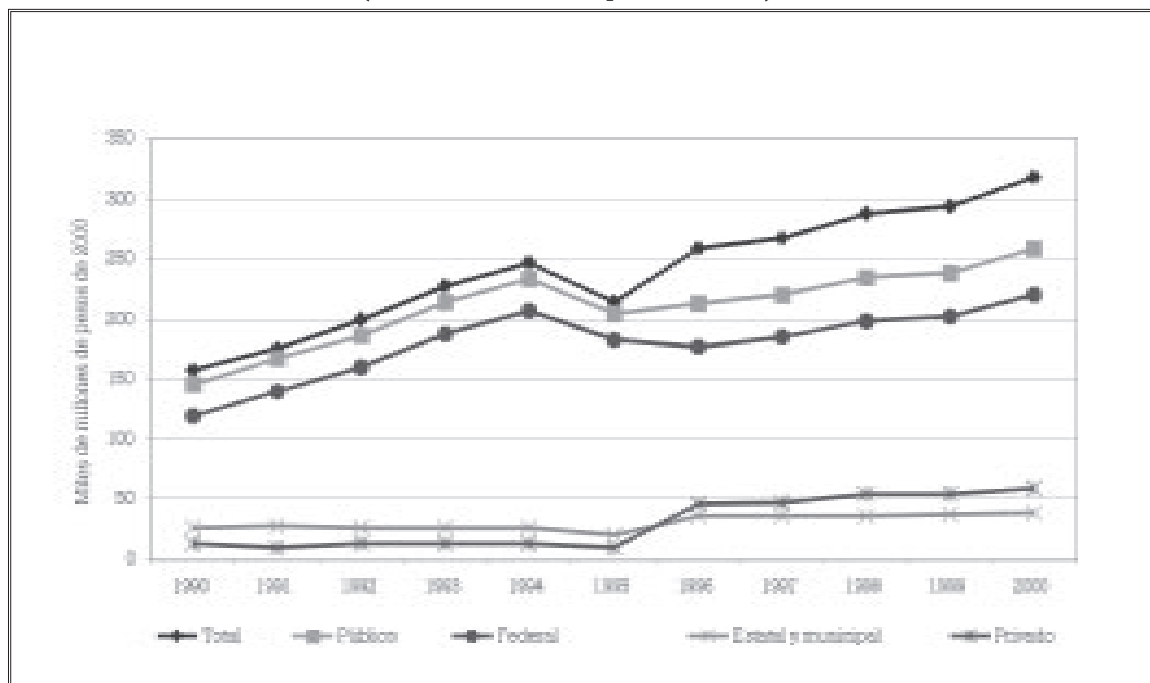
gasto presentó un incremento anual de 3.5%. Por su parte, el gasto educativo destinado por otras secretarías tuvo un descenso paulatino a partir de 1994, si bien se informa que desde 1998 este rubro no incluye las aportaciones referidas a seguridad social (véanse la tabla 1 y la gráfica 1).

Una manera de observar la prioridad que otorga el gobierno a la educación consiste en analizar el comportamiento del gasto federal en educación en relación con los niveles de producción del país, así como respecto al peso porcentual que adquiere el gasto educativo en relación con los recursos destinados por el gobierno al desarrollo social y como porcentaje del gasto total programable. Estos indicadores permiten conocer la prioridad del gasto educativo, dado que controlan la magnitud de los recursos con que cuenta el gobierno en los diferentes años.

Entre 1990 y 1994 los porcentajes del PIB destinados al gasto público y al gasto federal en educación se incrementaron 1.5 y 1.6 puntos porcentuales, respectivamente. En cambio, entre 1994 y 2000, el primero descendió en 0.3 y el segundo en 0.4 puntos porcentuales (véase gráfica 2).

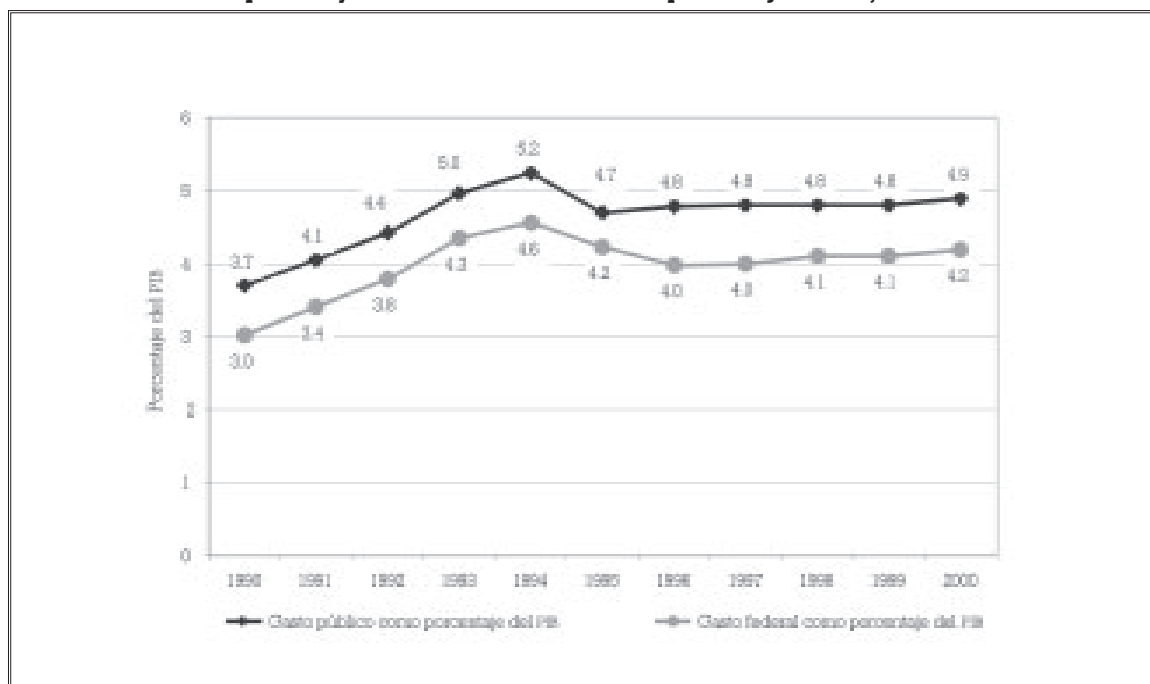
Por lo que se refiere al gasto federal en educación como parte del gasto federal en desarrollo social, su peso relativo se mantiene más o menos constante entre 1990 y 1994; pero entre 1994 y 2000 presenta una disminución de 5.8 puntos porcentuales. En relación con la participación de este rubro en el gasto total programable del gobierno, éste se incrementa 7 puntos porcentuales entre 1990 y 1994, y 4.2 puntos porcentuales entre 1994 y 2000 (véase la gráfica 3).

Gráfica 1
Gasto nacional en educación, 1990-2000
(miles de millones de pesos de 2000)



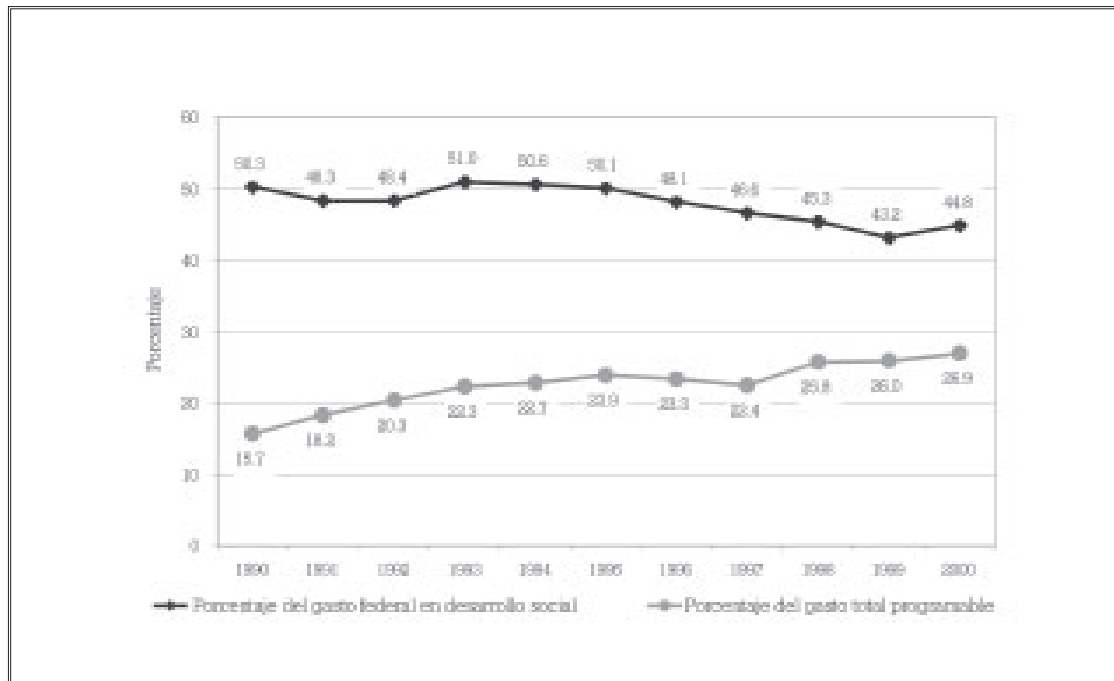
Fuente: Poder Ejecutivo Federal. Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno, septiembre de 2000.

Gráfica 2
Gasto público y federal en educación como porcentaje del PIB, 1990-2000



Fuente: Poder Ejecutivo Federal. Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno, septiembre de 2000.

Gráfica 3
Gasto federal en educación como porcentaje del gasto federal en desarrollo social y del gasto total programable, 1990-2000



Fuente: Poder Ejecutivo Federal. Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno, septiembre de 2000.

Tabla 2
Distribución del ingreso corriente monetario en México, por deciles de hogares, según su participación en el ingreso, 1989-2000 (%)

| Deciles de hogares | 1989 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| I y IV | 11.7 | 11.0 | 10.7 | 12.0 | 10.6 |
| V y VI | 13.0 | 12.2 | 12.1 | 12.6 | 12.4 |
| VII y VIII | 20.4 | 19.8 | 19.8 | 20.1 | 20.4 |
| IX y X | 54.9 | 56.9 | 57.4 | 55.3 | 56.6 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Nota: Los deciles hacen referencia a la distribución del total de hogares en agrupaciones que representan 10% cada una. El decil I está conformado por 10% de los hogares que perciben los ingresos más bajos, y el decil X, por 10% de los hogares que perciben los ingresos más altos.

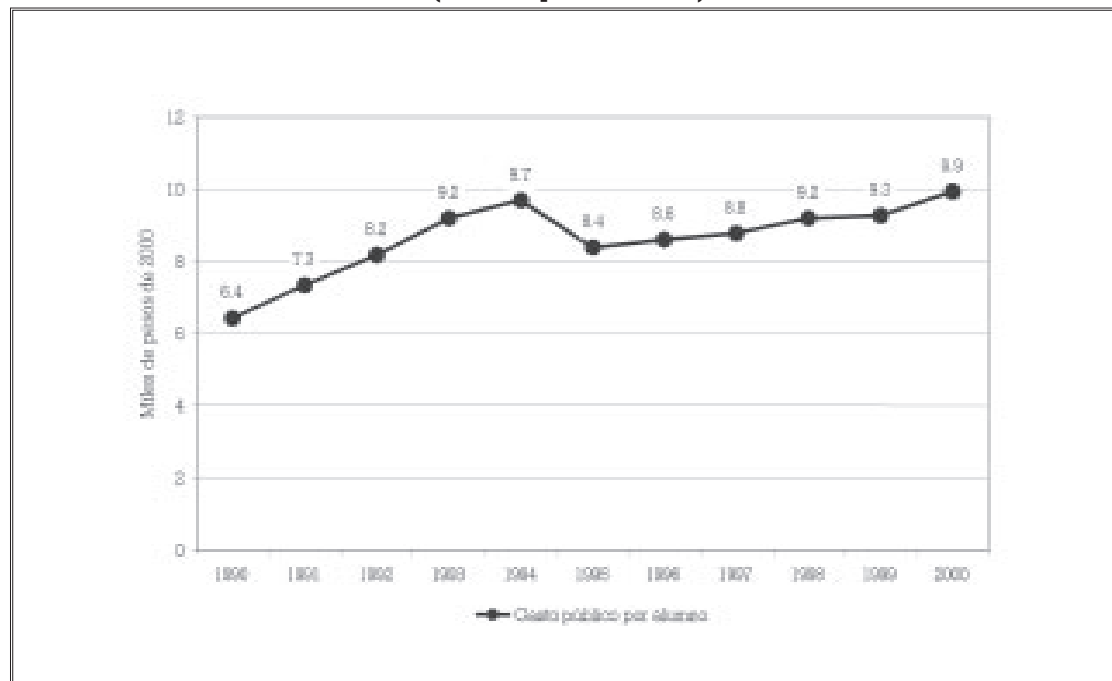
Fuente: INEGI Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares, varios años.

Hasta aquí se ha mostrado que el gasto público en educación disminuyó durante la segunda parte de la década y sólo hacia finales de la misma logró superar los niveles que tenía en 1994. Es conveniente ahora analizar la relación existente entre la evolución del gasto y la tasa de crecimiento de la matrícula del sistema educativo nacional. Al respecto, es posible apreciar que el gasto público en educación por alumno creció rápidamente entre 1990 y 1994 —presentando una

tasa anual de incremento de 12.8%. Sin embargo, después presentó una caída cuyo fondo se ubica en 1995, donde se presenta una reducción de aproximadamente 13% con respecto al año anterior. De manera gradual este porcentaje de pérdida se fue reduciendo hasta el 2000, si bien la tasa anual de incremento entre 1994 y 2000 fue de sólo 0.4% (véase la gráfica 4).

Para completar el panorama sobre la evolución que han tenido los componentes del finan-

Gráfica 4
Gasto público en educación por alumno, 1990-2000
(miles de pesos de 2000)



Fuente: Poder Ejecutivo Federal. Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno, septiembre de 2000.

ciamiento educativo, es necesario analizar la forma como ha evolucionado el gasto que realizan los hogares mexicanos en educación. Como se observa en la tabla 2, durante el periodo, aproximadamente 55% del ingreso total nacional se concentró en 20% de los hogares más ricos, mientras que 40% de los hogares más pobres sólo lograron captar entre 10.6% y 12% del ingreso.

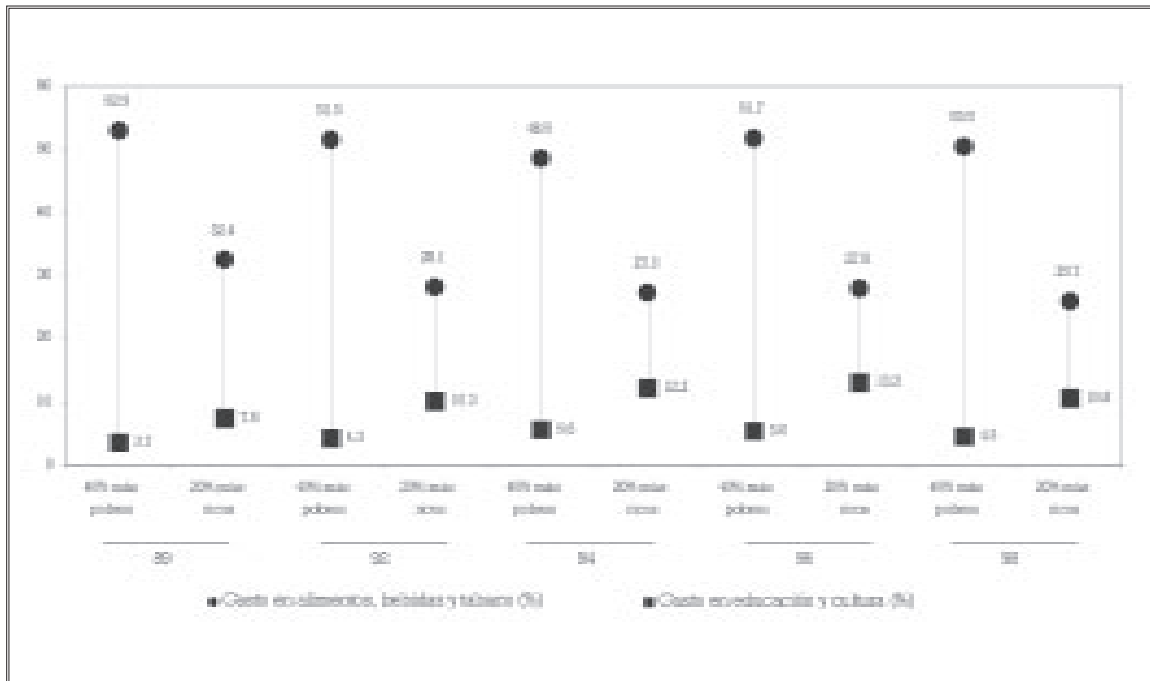
Algunos trabajos han permitido constatar que los sectores más pobres no sólo han visto disminuida su participación en la distribución del ingreso nacional, sino que además existe una pérdida real en su poder adquisitivo. Por ejemplo, Boltvinik muestra que en términos reales el ingreso *per cápita* de todos los hogares mexicanos disminuyó 25% entre el periodo 1994-1996 y aumentó 8% entre 1996-1998.¹⁰ Así que, en 1998, el ingreso per cápita de los hogares todavía era 19% más bajo que el de 1994. Esta misma información, permite observar que durante el periodo 1994-1998, 30% de los hogares (los más pobres) mantuvieron su caída durante todo el periodo, y que los principales beneficiados de la recupera-

ción que se observa entre 1996 y 1998 fueron 10% de los hogares que captaban los ingresos más altos.¹¹

En economía, la Ley de Engel¹² establece que, a medida que se incrementa el ingreso de los hogares, disminuye la proporción del gasto destinado a alimentos, con respecto al gasto total que realizan las familias; mientras menor peso tenga este rubro en los gastos, tenderá a aumentar el gasto destinado a la compra de otros bienes y servicios. En el presente caso se observa que, entre 1989 y 1998, 20% de los hogares más ricos han podido cubrir sus necesidades alimentarias con menos de la tercera parte de los gastos totales que realizan, al tiempo que a educación y cultura destinan entre 7.6 y 13.2%. En tanto que 40% de los hogares más pobres han tenido que destinar aproximadamente 50% de su gasto total a cubrir sus necesidades alimentarias, y sólo han podido destinar poco más de 5% al gasto en educación y cultura (véase la gráfica 5).

Los datos anteriores, permiten observar lo siguiente: la gran concentración del ingreso existente en México; la relación que se establece

Gráfica 5
Proporción del ingreso de los hogares que es destinado al gasto alimentario y al gasto educativo, según su participación en el ingreso monetario trimestral total, 1989-1998



Fuente: INEGI. Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares, varios años.

entre la magnitud de los recursos con que cuentan los hogares y la cantidad que pueden destinar a la adquisición de otros bienes y servicios, entre los que se ubica la educación, y el importante papel que tiene el Estado para que los niños y jóvenes de los hogares más pobres puedan acceder al servicio educativo.

Desigualdad en la distribución de las oportunidades educativas

Asumiendo el papel rector del Estado en la distribución de los servicios educativos en todo el país, a continuación se analiza la medida en que éste ha contribuido, mediante la distribución de los recursos destinados a la educación, a nivelar las desigualdades educativas existentes en las diversas regiones del país. Para ello se realizó un análisis donde las diversas entidades del país se clasificaron en tres grupos, según el índice de marginación que tenían en 1990, estimado por el Consejo Nacional de Población (Conapo);¹³ los grupos así clasificados fueron denominados como: estados de baja marginalidad (más desarrollados), de marginalidad media

y de alta marginalidad (menos desarrollados)¹⁴ (véase la tabla 3).

La distribución de los recursos educativos entre las entidades del país, según su nivel de marginalidad

Pese a que existe poca información respecto de la forma como se distribuyen los recursos entre las diversas entidades federativas del país, la información disponible indica que, contrario a lo esperado, las entidades más pobres son las que reciben menos recursos públicos para la educación, en comparación con las entidades que se encuentran en mejores condiciones. El gasto federal por habitante de entre 4 y 24 años de edad es, en las entidades más marginadas, 32% menor que en las de baja marginalidad y 12% menor respecto de las de marginalidad media (véase la gráfica 6). Asimismo, el gasto estatal por habitante para ese grupo de edad en las entidades más pobres, es 55% menor en relación con las entidades más desarrolladas y 35% más bajo comparado con los recursos que reciben las entidades de marginalidad media.

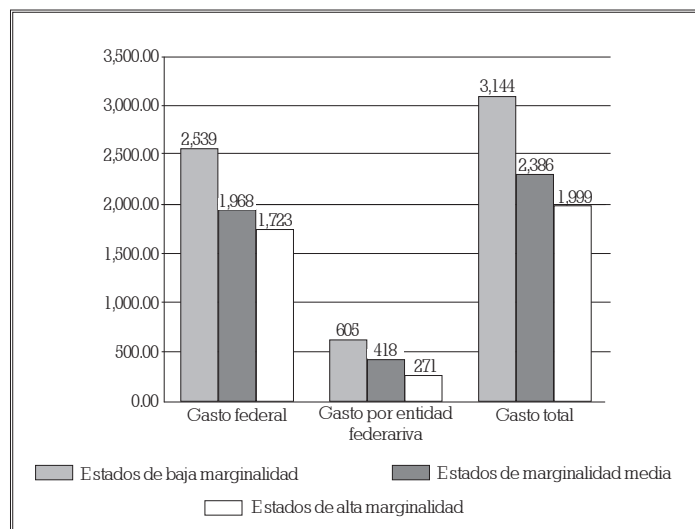
Tabla 3
Agrupación de estados según el índice de marginación, 1990

| Grupo 1 | | Grupo 2 | | Grupo 3 | |
|--|--------|-------------------------------|--------|--|--------|
| Estados de baja marginalidad (más desarrollados) | Índice | Estados de marginalidad media | Índice | Estados de alta marginalidad (menos desarrollados) | Índice |
| Distrito Federal | -1.69 | Tamaulipas | -0.61 | Puebla | 0.83 |
| Nuevo León | -1.38 | México | -0.60 | Veracruz | 1.13 |
| Baja California | -1.34 | Morelos | -0.46 | Hidalgo | 1.17 |
| Coahuila | -1.05 | Quintana Roo | -0.19 | Guerrero | 1.75 |
| Baja California Sur | -0.97 | Sinaloa | -0.14 | Chiapas | 2.36 |
| Aguascalientes | -0.89 | Nayarit | -0.13 | | |
| Chihuahua | -0.87 | Tlaxcala | -0.04 | | |
| Sonora | -0.86 | Durango | 0.01 | | |
| Jalisco | -0.77 | Querétaro | 0.16 | | |
| Colima | -0.76 | Guanajuato | 0.21 | | |
| | | Michoacán | 0.36 | | |
| | | Yucatán | 0.40 | | |
| | | Campeche | 0.48 | | |
| | | Tabasco | 0.52 | | |
| | | Zacatecas | 0.57 | | |
| | | San Luis Potosí | 0.75 | | |
| Total = 10 estados | | Total = 16 estados | | Total = 6 estados | |

Fuente: Conapo. *Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990*

Gráfica 6

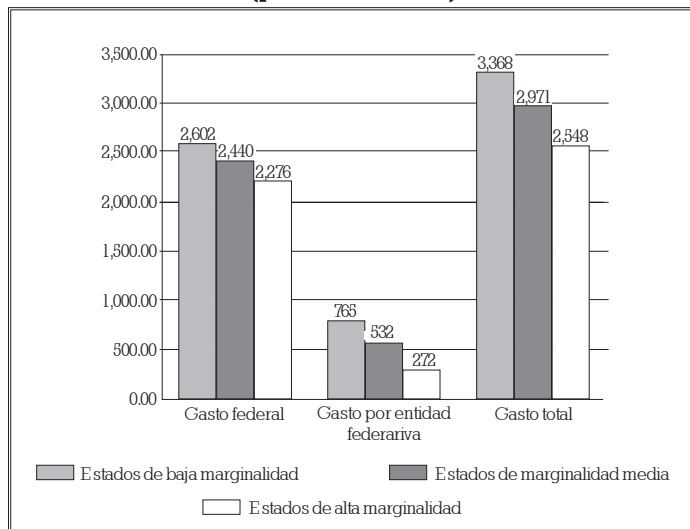
Gasto público en todos los niveles y modalidades educativas (incluyendo cultura, recreación y deporte) por habitante de 4 a 24 años de edad, 1996 (pesos corrientes)



Fuente: SEP. *Perfil de la educación en México, 1999*; INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990 y Censo de Población y Vivienda, 1995; Conapo. *Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990*.

Gráfica 7

Gasto público en educación básica por habitante de 4 a 24 años de edad, 1996 (pesos corrientes)



Fuente: SEP. *Perfil de la educación en México, 1999*; INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, y Censo de Población y Vivienda, 1995; Conapo. *Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México, 1990*.

Tabla 4
Escuelas primarias que reciben el apoyo de los programas compensatorios, 1998-1999

| | Total de escuelas públicas en la entidad | Escuelas beneficiadas con programas compensatorios | Porcentaje |
|---------------------------------|--|--|------------|
| Entidades de baja marginalidad | 19,335 | 6,864 | 16.0 |
| Entidades de marginalidad media | 38,688 | 17,514 | 40.8 |
| Entidades de alta marginalidad | 35,353 | 18,518 | 43.2 |
| Total | 93,376 | 42,896 | 100.0 |

Fuente: SEP. Informe de labores, 1998-1999.

En el gasto federal y estatal en educación básica por habitante de 4 a 24 años de edad, también es posible apreciar esta desigual distribución de los recursos. En este caso, los recursos federales asignados a las entidades más marginadas son 13 y 7% menores que los destinados a las entidades con niveles de marginación bajo y medio, respectivamente. Por su parte, el gasto estatal en las entidades pobres es 64% más bajo que en las entidades con bajo nivel de marginación y 49% menor al de las entidades de marginación media (véase la gráfica 7).

Estos datos indican que los recursos públicos destinados por la federación y los gobiernos estatales, en lugar de promover la igualdad entre las diversas entidades federativas, tienden a favorecer a las regiones más desarrolladas del país. Si bien cabe reconocer los esfuerzos que está realizando el gobierno federal para mejorar las condiciones educativas en las zonas más pobres del país mediante los programas compensatorios (véase la tabla 4), sería conveniente considerar la necesidad de incrementar dichos esfuerzos y la magnitud de los recursos destinados a las entidades de mayor marginación, con la finalidad de equiparar sus condiciones en relación con las entidades más desarrolladas.

Tasas brutas de escolarización¹⁵

En las gráficas 8 a 12 se muestran los cambios que, entre los ciclos escolares 1989-1990 y 1999-2000, han experimentado las tasas de escolarización en los tres grupos de entidades federativas referidos. En dichas gráficas se observa, en

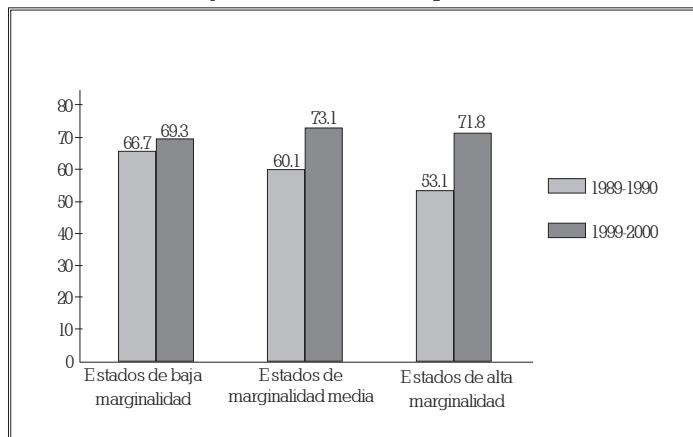
primer término, que para el caso de las enseñanzas secundaria, media superior y superior hay una clara relación entre los niveles de desarrollo socioeconómico de las entidades federativas y los niveles de las correspondientes tasas de escolarización (al aumentar los niveles de desarrollo son mayores las tasas de escolarización).

Asimismo, es posible apreciar que en la enseñanza media superior y superior la distancia que separa a las entidades de baja y alta marginalidad se ha incrementado —pasando de 8.7 a 9.9 puntos porcentuales de diferencia en educación media; y, de 5.6 a 6.8 puntos porcentuales en educación superior. En cambio, en el caso de la educación secundaria, dicha distancia se acortó, pasando de 23.1 a 15.5 puntos porcentuales de diferencia en el periodo analizado.

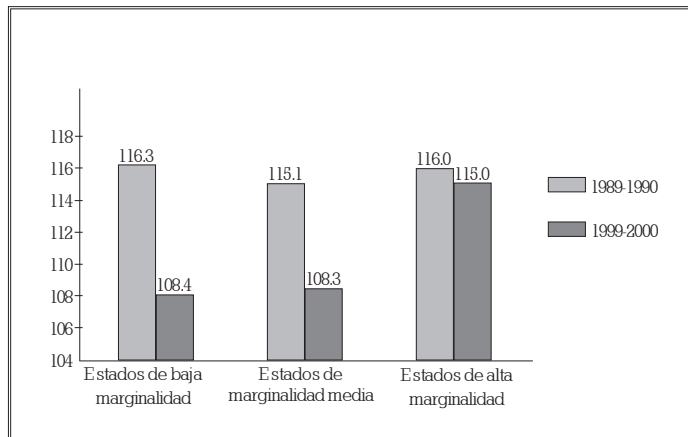
Por su parte, el comportamiento de las tasas de escolarización correspondientes a la educación primaria debe ser explicado con más detenimiento. Como se indicó, la gráfica fue construida mediante estimaciones brutas, por lo que no se han controlado las edades de los alumnos. Por tanto, en realidad ese diagrama muestra el comportamiento de los "coeficientes de extraedad", es decir de las proporciones de alumnos cuyas edades son mayores a 11 años y que, por lo tanto, se encuentran fuera del rango de edad con el que se compara. En consecuencia, esos coeficientes miden realmente la ineficiencia de la enseñanza primaria, ya que reflejan los rezagos educativos que se han acumulado como resultado del ingreso tardío de los niños a las escuelas primarias y la repetición de grados escolares. Cabe recordar

Atención a la población por grupos de edad en los niveles respectivos del sistema educativo, en estados de distintos niveles de marginalidad

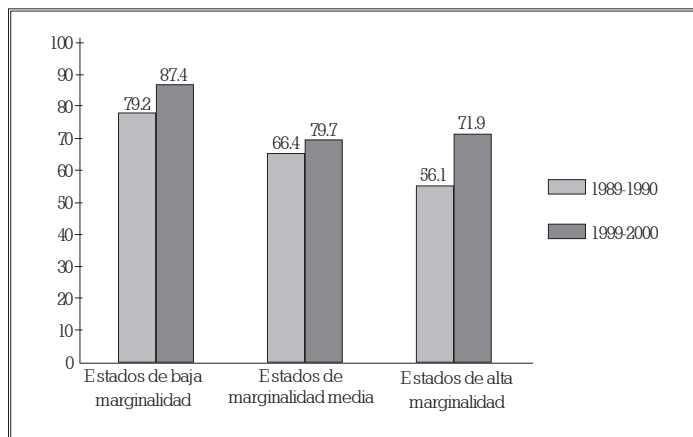
Gráfica 8
Porcentaje de la población de 4 y 5 años inscrita en preescolar



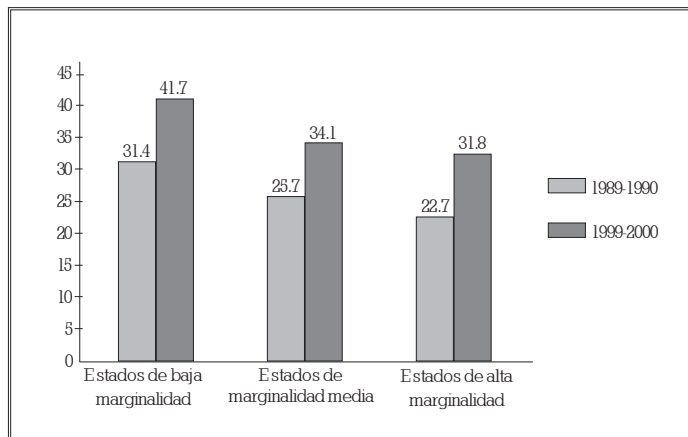
Gráfica 9
Porcentaje de la población de 6 y 11 años inscrita en primaria



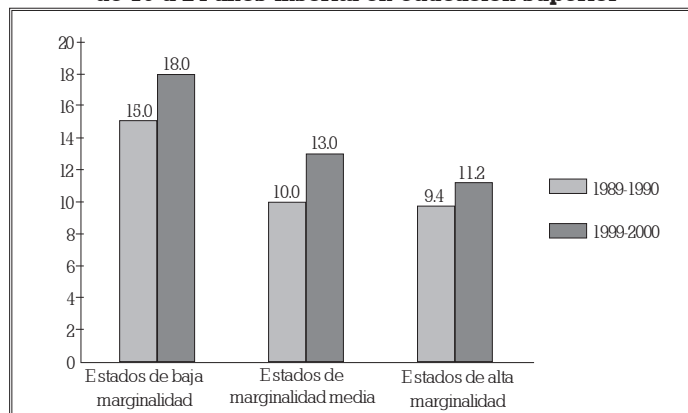
Gráfica 10
Porcentaje de la población de 12 a 14 años inscrita en secundaria



Gráfica 9
Porcentaje de la población de 15 a 18 años inscrita en media superior



Gráfica 12
Porcentaje de la población de 19 a 24 años inscrita en educación superior



Fuente: SEP. *Perfil de la educación en México, 1999*; INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, y *Conteo de Población y Vivienda, 1995*; Conapo. *Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990*.

que, como se ha demostrado, esos rezagos son importantes predictores de la deserción escolar.¹⁶

A la luz de lo anterior, en la gráfica 9 se puede observar que a las entidades de mayores índices de marginalidad corresponde el mayor coeficiente de extraedad, y que durante el periodo analizado, ese indicador permaneció prácticamente en el mismo nivel, en tanto que los correspondientes a las entidades restantes tendieron a bajar.

Finalmente, el comportamiento de las tasas de escolarización de la educación preescolar merece atención especial. Como se observa en la gráfica 8, no sólo no se ha mantenido la relación de rangos entre los niveles de desarrollo socioeconómico de las entidades federativas y las tasas de escolarización. Por el contrario, las entidades con menores niveles de desarrollo presentan un importante mejoramiento en sus tasas de escolarización, incluso superiores a las de las entidades de baja marginalidad. Así, mien-

tras las primeras experimentaron un incremento de sólo 2.6%, las segundas crecieron 18.7%. De manera que, actualmente, 7 de cada 10 niños en edad de cursar la enseñanza preescolar se encuentran inscritos en este nivel, independientemente del grado de desarrollo socioeconómico de las entidades. Este comportamiento, por otra parte, debe ser estudiado más a fondo, dada la importancia que representa en el desarrollo de las entidades más marginadas.

Oportunidades de concluir la educación primaria¹⁷

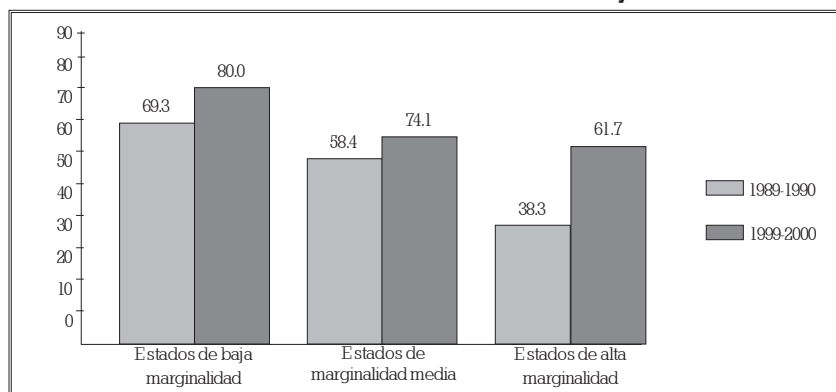
En la gráfica 13 es interesante advertir que, al igual que en la educación preescolar, el mejoramiento de la eficiencia terminal de la educación primaria ha tenido un comportamiento asintótico; el avance ha sido lento en las entidades con mayores niveles de desarrollo y, correlativamente, ha sido más rápido en las entidades que se encuentran en la situación contraria.

En efecto, entre las cohortes 1989-1994 y 1995-2000, la eficiencia terminal de la educación primaria aumentó 10.7 puntos porcentuales en las entidades a las que corresponden los menores índices de marginalidad; avanzó 15.7 puntos en las entidades que tienen índices intermedios de marginalidad, y ganó 23.4 puntos en las entidades socioeconómicamente más rezagadas. A partir de este incremento, por otra parte, se observa una disminución importante en la distancia que separa a las entidades de baja y alta marginalidad. Así, para la cohorte 1989-1994, de cada diez alumnos que ingresaron a la enseñanza primaria en el ciclo escolar 1989-1990, seis años después, en las entidades de menor desarrollo egresaron sólo cuatro alumnos, y en las de mayor desarrollo egresaron siete alumnos; en tanto que, para la cohorte 1995-2000, la relación fue de seis y ocho alumnos, respectivamente.

Tasas de analfabetismo y escolaridad de la población adulta

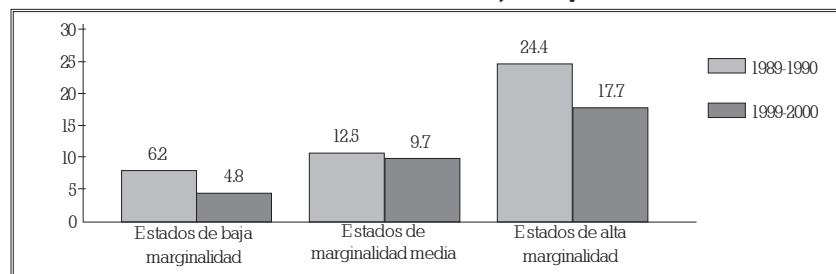
El comportamiento que han tenido estos indicadores durante el periodo considerado, puede ser observado en las gráficas 14 y 15. Es interesante observar que aun cuando se ha

Gráfica 13
Eficiencia terminal de las cohortes 1989-1994 y 1995-2000



Fuente: SEP. *Perfil de la educación en México*, 1999; INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, y Censo de Población y Vivienda, 1995; Conapo. *Desigualdad regional y marginación municipal en México*, 1990.

Gráfica 14
Índices de analfabetismo, 1989 y 1999



Fuente: SEP. *Perfil de la educación en México*, 1999; INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, y Censo de Población y Vivienda, 1995; Conapo. *Desigualdad regional y marginación municipal en México*, 1990.

acortado la distancia que separa a las entidades de menores índices de marginalidad de las demás, la tasa de analfabetismo registrada en 1999 en las entidades socioeconómicamente más rezagadas (17.7%), supera todavía a la que hace diez años tuvieron las entidades de marginalidad media (12.5%). Cabe mencionar, asimismo, que el mejoramiento observado en este indicador tuvo un comportamiento asintótico —del mismo modo que las tasas de escolarización en la enseñanza preescolar y la eficiencia terminal de la educación primaria.

Finalmente, por lo que se refiere a la escolaridad promedio de la población adulta, la distancia que separa a los tres grupos de entidades, prácticamente, se ha mantenido en la misma magnitud; las diferencias en puntos porcentuales entre las entidades de baja y alta marginalidad son de 2.2 para el año 1989 y de 2.1 para 1999.

En resumen, a excepción de las tasas de escolarización en educación preescolar, el comportamiento de los indicadores analizados muestra que los esfuerzos realizados por mejorar la atención a la población en edad escolar en los distintos niveles del sistema educativo, han permitido disminuir pero no eliminar las diferencias existentes en los diversos indicadores educativos entre las entidades con distinto nivel de desarrollo.

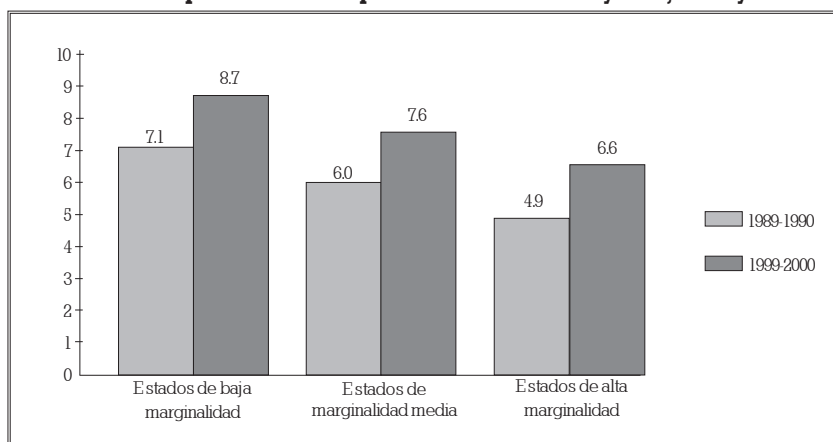
El costo de la ineficacia y la ineficiencia del sistema educativo

La eficacia del sistema educativo se entiende como la medida en que se logran alcanzar las diversas finalidades propuestas en los planes y programas de estudio de los distintos niveles y modalidades educativas. Por su parte, la eficiencia se refiere al óptimo aprovechamiento de los recursos destinados a la educación.¹⁸

La Secretaría de Educación Pública define a los alumnos reprobados en el sistema educativo como aquellos que no obtienen los conocimientos necesarios establecidos en los planes y programas de estudio de cualquier grado o curso y que, por lo tanto, se ven en la necesidad de repetir dicho grado o curso.¹⁹

En el presente análisis, la ineficacia del sistema educativo se establece con base en los

Gráfica 15
Escolaridad promedio de la población de 15 años y más, 1989 y 1999



Fuente: SEP. *Perfil de la educación en México, 1999*; INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, y Censo de Población y Vivienda, 1995; Conapo. *Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México, 1990*.

indicadores de reprobación, en tanto que ésta implica que, al no alcanzar los objetivos de formación propuestos en los respectivos currículos, los niños y jóvenes se vieron obligados a repetir algún grado. La ineficiencia del sistema se establece, por su parte, en función de los recursos que deben destinarse a estos niños y jóvenes. En suma, las tasas de reprobación son indicadores de los niveles de la eficacia y la eficiencia del sistema educativo, cuyas repercusiones en el problema del financiamiento de la educación son indiscutibles.²⁰

La ineficacia se establece en el sentido que la reprobación significa que los niños y jóvenes no cubrieron las finalidades establecidas en los planes y programas de estudio; y la ineficiencia, en función de los recursos que deben ser destinados a los niños y jóvenes que tienen que volver a cursar un grado que ya cursaron.

En las tablas 6 y 7 se muestran los resultados del análisis encaminado a estimar el costo que representa la falta de eficacia y eficiencia en primaria y secundaria. En 1990, la tasa de reprobación en primaria fue de 10.1%, mientras que en 1999 disminuyó a 6.4%; en términos reales se observa que el número de niños reprobados disminuyó entre ambos periodos, aproximadamente en 489.9 mil alumnos. Sin embargo, los 875 mil niños que reprobaron en 1999, representan un número superior a la población inscrita en este nivel en las siete entidades federativas que

Tabla 5
Costo estimado de la reprobación en primaria y secundaria para el ciclo escolar 1990-1991

| Nivel educativo | Matrícula (miles de alumnos) | Tasa de reprobación | Total de reprobados (miles de alumnos) | Gasto por alumno (pesos de 2000) | Estimación del costo por rezago (pesos de 2000) |
|-----------------|---------------------------------|---------------------|---|-------------------------------------|---|
| Primaria | 13,515.8 | 10.1 | 1,365.1 | 2,617.7 | 3,573'438,682.00 |
| Secundaria | 3,852.3 | 26.5 | 1,020.9 | 5,458.8 | 5,572'668,390.50 |
| Total | 17,368.1 | | 2,386.0 | | 9,146'107,072.50 |

Tabla 6
Costo estimado de la reprobación en primaria y secundaria para el ciclo escolar 1999-2000

| Nivel educativo | Matrícula (miles de alumnos) | Tasa de reprobación | Total de reprobados (miles de alumnos) | Gasto por alumno (pesos de 2000) | Estimación del costo por rezago (pesos de 2000) |
|-----------------|---------------------------------|---------------------|---|-------------------------------------|---|
| Primaria | 13,674.9 | 6.4 | 875.2 | 6,648.2 | 5,818'485,927.90 |
| Secundaria | 4,810.8 | 20.7 | 995.8 | 10,187.8 | 10,145'339,271.40 |
| Total | 17,368.1 | | 1,871.0 | | 15,963'825,199.30 |

cuentan con la matrícula más pequeña en primaria Baja California Sur, Colima, Campeche, Quintana Roo, Nayarit, Tlaxcala y Aguascalientes, que en conjunto tenían a 799 mil niños matriculados en dicho nivel en 1999.

En secundaria, la tasa de reprobación también disminuyó entre los años considerados; pasó de 26.5% a 20%, si bien en términos reales el número de reprobados se redujo sólo en 35.3 mil alumnos. El número de estudiantes que reprobaron en este nivel en 1999 (996 mil jóvenes), fue semejante a la población matriculada en trece de las entidades que cuentan con la matrícula más pequeña en secundaria: Baja California Sur, Colima, Campeche, Quintana Roo, Aguascalientes, Nayarit, Tlaxcala, Zacatecas, Durango, Querétaro, Morelos, Yucatán, Tabasco y Baja California, cuya matrícula total asciende a cerca de 949 mil alumnos en el nivel mencionado.

En la gráfica 16 se observa que el costo que en conjunto han representado los niños reprobados en primaria y secundaria se ha mantenido más o menos constante durante la década, pues durante estos años el gasto destinado a ellos ha representado entre 7.4 y 8.1% del gasto total federal destinado a la educación. En términos reales se observa que desde 1994 se han destinado en promedio aproximadamente un poco más de 15

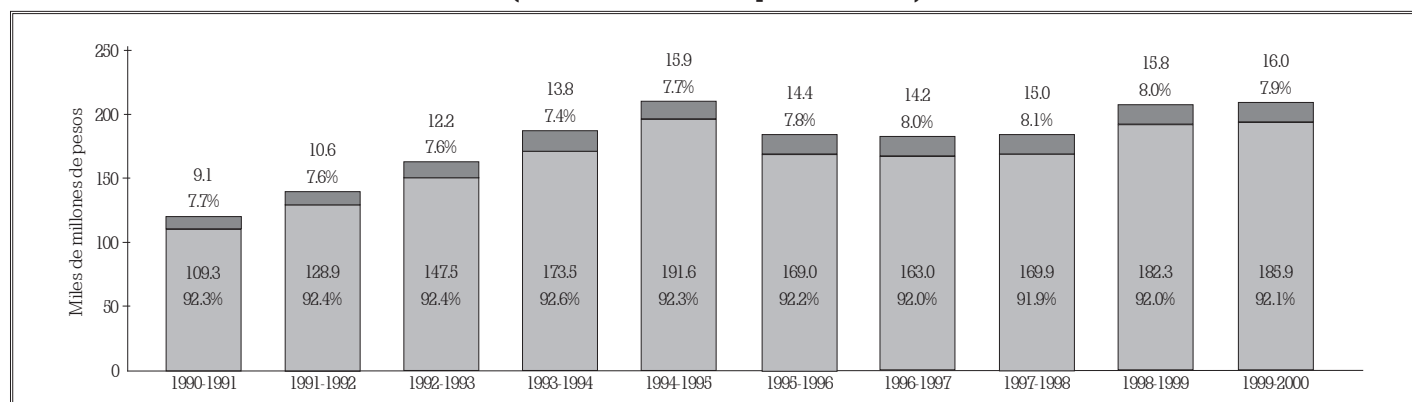
mil millones de pesos (pesos constantes de 2000) anuales a atender a estos niños y jóvenes. Tomando en cuenta la magnitud de estos recursos, cabe señalar que serían semejantes a los requeridos para incorporar a toda la población de entre 12 y 14 años en la secundaria —se estima que en 1999, aproximadamente 20% de la población de 12 a 14 años no estaba inscrita en dicho nivel.

El financiamiento de la educación y su aporte a la distribución de las oportunidades educativas

Los avances en materia educativa que se dieron durante la década han sido importantes; por ejemplo, el número de alumnos matriculados en instituciones públicas creció aproximadamente 14%, logrando incorporar a cerca de 3.2 millones de personas más en los distintos niveles del sistema educativo. Este crecimiento representa un gran esfuerzo del gobierno por atender la demanda de la población; sin embargo, en 1999, las tasas de atención a los grupos de edad acordes para cursar los niveles posteriores a la primaria, todavía son bajas —80.6%, en secundaria (que forma parte de la educación básica obligatoria en México); 36.1% en media superior y 14.2%, en

Gráfica 16

Costo estimado de la reprobación en primaria y secundaria como porcentaje del gasto federal total en educación, 1990-1999
(miles de millones de pesos de 2000)



Fuente: SEP. *Informe de labores 1998-1999*, SEP; *Indicadores educativos 1978-1979 a 1998-1999* (serie histórica); SEP. *Perfil de la educación en México*; Poder Ejecutivo Federal. Anexo estadístico del VI Informe de Gobierno, septiembre de 2000.

superior. Esta situación resulta aún más evidente si se comparan dichas tasas con las existentes en los países desarrollados, con los cuales México tiene la necesidad de competir en el marco de los procesos de globalización de la economía— en el nivel medio y medio superior la tasa de atención en estos países es cercana al 100% y en el nivel superior es de aproximadamente 50%.²¹

En tal medida, el país tiene aún grandes retos que afrontar para ampliar la cobertura en los niveles subsecuentes a la primaria, los cuales tienen un alto costo. Comparativamente, el gasto por alumno se incrementa en forma gradual en cada nivel educativo. En 1999, el costo por alumno en secundaria era 50% más alto que en primaria y el de un estudiante de bachillerato, 120% mayor.

Para afrontar estos retos y contribuir al mejoramiento de los niveles de formación de los recursos humanos del país, es menester que el Estado incremente los recursos destinados a la educación. Como se observó en este trabajo, éstos disminuyeron drásticamente a partir de 1994 y sólo hacia finales de la década lograron superar ligeramente el nivel que tenían en aquel año; sin embargo, se aprecia que la magnitud del gasto público en educación como porcentaje del PIB aún es inferior al de 1994.

Generalmente, la educación es considerada como un factor prioritario para el desarrollo económico y social del país, dado que de ella depen-

de la formación de ciudadanos y la generación de los recursos humanos que lo posibilitarían. No obstante, los recursos asignados a la educación muestran un desarrollo muy irregular durante la década; los periodos en que dichos recursos disminuyen, con seguridad modifican sustancialmente los planes de desarrollo de las instituciones. Por ello, habría que instrumentar mecanismos que aseguraran la magnitud de los recursos necesarios para el desarrollo adecuado de las instituciones educativas, evitando los recortes presupuestales provocados por cambios en el contexto económico y/o el político del país.

Por otra parte, se observa que durante el periodo disminuyeron los niveles de desigualdad en la distribución de las oportunidades educativas; sin embargo, esta desigualdad persiste y muestra el atraso en que se mantienen las entidades más pobres del país. Además, se pudo apreciar que tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales, en lugar de procurar nivelar los recursos que se destinan a las diferentes entidades del país, contribuyen a mantener los niveles de desigualdad destinando menores recursos a las entidades más pobres, ello a pesar de los programas compensatorios que operaron en el periodo analizado (Programa para Abatir el Rezago Educativo, PARE; Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica, PAREB; Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo, PIARE; Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresas;



etcétera.). Por ello, como se ha mencionado en trabajos anteriores, cabe resaltar la importancia de resarcir la desigualdad en que se mantienen las entidades más pobres, destinándoles una mayor cantidad de recursos que les permitan nivelar sus condiciones educativas,²² así como instrumentar una serie de políticas de desarrollo comunitario encaminadas a aprovechar adecuadamente los recursos humanos en las propias localidades —el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades más pobres no sólo depende del incremento de los niveles educativos de la población.

Asimismo, es necesario poner énfasis en la necesidad de erradicar el problema de la reproducción existente en el sistema educativo, y concientizar a todos los involucrados que puedan contribuir a solucionarlo (profesores, directivos, padres de familia, alumnos, etcétera), ya que este

problema representa una gran pérdida de recursos, que de ser aprovechados eficientemente permitirían canalizar, sin mayor costo, esos recursos a cubrir otras necesidades prioritarias en el sector educativo.

En otro orden, cabe comentar algunas de las medidas o fuentes alternativas para el financiamiento de la educación que se han propuesto con la finalidad de disminuir la carga que significa para el Estado afrontar la mayor parte de los gastos realizados en educación.²³ Estas se pueden dividir en dos grupos: medidas encaminadas a incrementar la participación de los usuarios en la educación que reciben, y aquellas encaminadas a obtener recursos mediante reformas fiscales y cargas impositivas.

El primer tipo de medidas tiene su referente en las propuestas de generalizar los créditos educativos, el pago de cuotas diferenciadas por los servicios educativos, etcétera; sin embargo, generalmente este tipo de propuestas no toman en cuenta los costos adicionales que tienen que afrontar las familias para mantener a sus hijos en las instituciones educativas. Los costos inherentes a la asistencia escolar y los costos de oportunidad (ingresos a los que renuncian los jóvenes por asistir a la escuela en lugar de incorporarse a una actividad remunerada) tienen un significado especial en un contexto en el que los niveles de pobreza y pauperización de la mayor parte de la población, se incrementan. Además, se ha observado que en los países donde se han establecido los préstamos o créditos educativos, éstos son menos solicitados por los grupos socioeconómicos más pobres, los cuales se desalientan ante la incertidumbre de contar con las condiciones para completar exitosamente su instrucción o de obtener en el futuro los ingresos suficientes para cubrir los pagos comprometidos. Por otra parte, se ha previsto que establecer un sistema de cuotas diferenciadas requeriría generar una estructura administrativa —para analizar las condiciones particulares de cada estudiante y asignarle una cuota acorde con su situación—, cuyos costos, dada la precariedad de la situación en que se encuentra la mayoría de los hogares mexicanos, serían semejantes a los que podrían recuperarse por medio de las cuotas de los estudiantes que sí podrían pagar.

Tabla 7

| Recomendaciones de la conferencia | Indicadores educativos para México, 1999 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Dedicar presupuestos gradualmente mayores a la educación, hasta destinar no menos de 7 u 8% de su Producto Nacional Bruto a la acción educativa, con el objeto de superar el rezago existente y permitir que la educación contribuya plenamente al desarrollo y se convierta en su motor principal. • Ofrecer una educación general mínima de 8 a 10 años y proponerse como meta incorporar al sistema a todos los niños en edad escolar antes de 1999, de conformidad con las políticas educativas nacionales. • Adoptar una política decidida para eliminar el analfabetismo antes del fin de siglo y ampliar los servicios educativos para los adultos. • Dar la máxima prioridad a la atención de los grupos poblacionales más desfavorecidos, localizados principalmente en las zonas rurales y áreas suburbanas, los cuales exigen acciones urgentes y oportunidades diversificadas y acordes con sus propias realidades, con vistas a superar las grandes diferencias que aún subsisten entre sus condiciones de vida y las de otros grupos. | <p>Gasto total federal en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto: 4.9%</p> <p>Escolaridad promedio de la población en México: 7.7 grados.</p> <p>Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más de edad: 10%.</p> <p>Indicadores educativos de la entidad más desarrollada y la entidad menos desarrollada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menos desarrollada: Chiapas. Escolaridad promedio: 5.7 grados. Tasa de analfabetismo: 24.3%. • Más desarrollada: Distrito Federal. Escolaridad promedio: 10.2 grados. Tasa de analfabetismo: 2.5%. |

Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y del Caribe "Declaración de México", México, 13 de diciembre de 1979, (mimeo).

El segundo tipo de medidas ha presentado dos vertientes: por un lado, la que se orienta a promover la creación de mecanismos fiscales que fijen un impuesto a las empresas según el nivel educativo de los recursos humanos que emplean. La recaudación obtenida mediante este mecanismo se destinaría por completo al financiamiento de la educación. Sin embargo, se ha mencionado que esta propuesta podría contribuir a discriminar a la población más preparada; es decir, ocasionar que los empleadores no contraten a los sujetos con mayor escolaridad, para aligerar la carga impositiva, y a cambio emplear a personas con menores niveles de preparación, que serían capacitadas dentro de las mismas empresas. La otra vertiente se ha orientado a promover el establecimiento de tasas impositivas a la industria (impuesto educativo), independientemente de los niveles de preparación de sus empleados. En este mismo sentido, también se ha propuesto cobrar un impuesto adicional a ciertos productos suntuarios y/o bienes de consumo que sólo son adquiridos por los sectores sociales más pudientes. Ambas propuestas han sido cuestionadas porque se considera que tanto

el sector empresarial como los grupos comerciales y sociales afectados por esta propuesta, alegrarían que cubren ya diversas tasas impositivas, como para hacer frente a un impuesto más.

En general, puede observarse que esta serie de propuestas tienen puntos a favor y en contra y su pertinencia se debate actualmente. Por ello, es recomendable que, antes de poner en marcha algún tipo de modificación a la forma en que hasta la fecha se financia la educación en México, se analicen con profundidad las condiciones de vida de la mayoría de la población, que, como se observó, ha visto disminuida su participación en la distribución del ingreso. Así mismo, considerando los grandes retos que México tiene que afrontar en el marco de la globalización económica, y el papel estratégico que tiene la educación en la formación de los recursos humanos indispensables para lograr el desarrollo económico y social, es indispensable que el gobierno reconozca el papel prioritario de la educación y destine los recursos necesarios que permitan el desarrollo óptimo del sistema.

Finalmente, es bueno recordar que en 1979, al término de la Conferencia Regional de Ministros

de Educación y Ministros Encargados de la Planificación Económica de América Latina y el Caribe, convocada por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y reunida en México, se hicieron una serie de recomendaciones orientadas a resaltar el papel estratégico de la educación en el desarrollo de la región.²⁴ De éstas, cabe destacar cuatro que permiten poner énfasis en la temática tratada, las cuales señalan que deben seguir los países miembro —entre ellos México— (véase la tabla 7).

Como pudo constatar en este trabajo, 20 años después, desafortunadamente, estas recomendaciones siguen vigentes.

Notas

1. La información sobre la evolución del PIB fue estimada mediante el deflactor implícito del PIB Banco de México. Información financiera y económica (<http://www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/FsinfoFinanciera.html>).
2. López Gallardo, J. *La macroeconomía de México. El pasado reciente y el futuro posible*, Unidad Académica de los Ciclos Profesionales y del Posgrado del Colegio de Ciencias y Humanidades, UNAM / Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.
3. Se refiere al ingreso corriente monetario trimestral que captan los hogares mexicanos (INEGI. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. Varios años).
4. Boltvinik, Julio. "Economía moral. Nada que festejar", en *La Jornada*, 5 de mayo de 2000; "Economía moral. Revalorizar el trabajo", en *La Jornada*, 12 de mayo de 2000; "El crecimiento causó concentración de la riqueza y más pobres", entrevista de González A., R. y Castellanos, A. en *La Jornada* 21, de agosto de 2000; Economía moral. Milagro de la CEPAL, en *La Jornada*, 25 de agosto de 2000.
5. Boltvinik, Julio. *El crecimiento...*, *Op. cit.*
6. Soliari, Aldo. "La desigualdad educacional en América Latina", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol.X, núm.1, 1980, pp1-56; y Muñoz Izquierdo Carlos. La contribución de la educación al cambio social, Ediciones Gernika, México, 1996.
7. De aquí en adelante, la información sobre los diversos indicadores del gasto educativo fue convertida a pesos constantes del 2000 mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor, considerando la información hasta el séptimo mes del año base (<http://www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/FsinfoFinanciera.html>).
8. En relación al periodo analizado (1990-2000), en el anexo estadístico del VI Informe de Gobierno del presidente Zedillo se presentan una serie de modificaciones a la estructura del gasto educativo, en razón de ajustarlo más apropiadamente a las magnitudes reales destinadas por las diferentes fuentes, así como a la clasificación administrativa del gasto. El gasto federal (que se compone del gasto de la Secretaría de Educación Pública, y el de otras secretarías) presenta las siguientes modificaciones: el gasto de la SEP, de 1990 a 1992, se refiere a la clasificación sectorial de educación; de 1993 en adelante se refiere a los ramos 11 y 25 (SEP y Previsiones para los sistemas de educación básica y normal). De 1998 a 2000 se incorpora la parte destinada a educación en el ramo 33 (Aportaciones federales para entidades federativas y municipios), así como las aportaciones a seguridad social. En 1995 no se incluye el fondo de ahorro capitalizable y de retiro de la SEP, ni el Fondo Nacional de Fomento de las Artesanías, cuyo monto equivale a 433.7 millones de pesos. En 1996, no incluye el Fondo capitalizable y de retiro de la SEP, cuyo monto es de 744.6 millones de pesos. En el año 2000, incluye 1,374 millones de pesos del Programa de Apoyo Federal a Entidades Federativas. En relación al gasto destinado a la educación por otras secretarías, desde 1998 no incluye las aportaciones a seguridad social. En consecuencia, los cambios realizados en la estructura del gasto educativo limitan la posibilidad de establecer una comparación estricta en los años analizados; pero, teniéndolos en consideración, permiten conocer la tendencia general del mismo durante el periodo.
9. En el Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno del presidente Zedillo se aclara que desde 1996 se actualizó esta información, ya que estaba subestimada. Las correcciones elaboradas significaron que de 1995 a 1996 se presentara un incremento aproximado de 74%, mientras que en los ciclos anteriores y posteriores a la fecha citada los porcentajes de incremento anual oscilan entre 22 y 4.6%
10. Boltvinik, Julio. "Economía moral...", *op cit.*
11. *Ibidem.*
12. Ernest Engel, estadístico prusiano del siglo XIX. Estableció una serie de leyes sobre los patrones de gasto de los hogares (Samuelson, Paul A. y Nordhaus, William, *Economía*. McGraw-Hill) España: 1996.
13. El índice de marginación calculado por el Conapo para cada entidad federativa, toma en cuenta nueve indicadores socioeconómicos que procuran medir la intensidad de la marginación en diferentes dimensiones (educación, calidad de la vivienda, acceso a servicios, hacinamiento, tamaño de las localidades y nivel de ingresos). Según el índice estimado por el Conapo, en 1990 las entidades federativas fueron agrupadas tomando como base el promedio nacional y la distribución según su índice de marginación. El criterio que se tomó para agrupar las entidades consideró la necesidad de extrapolar las condiciones de las diversas entidades según sus características socioeconómicas. Por ello, el primer grupo (estados de baja marginalidad) fue conformado por aquellas entidades cuyo índice de marginación fuera menor a 0.75 desviaciones estándar por abajo del promedio nacional; el segundo grupo (estados de marginalidad

media), por las entidades que se ubicaran entre ± 0.75 desviaciones estándar del promedio; y el tercer grupo (estados de alta marginalidad), por las entidades cuyo índice fuera mayor a 0.75 desviaciones estándar por arriba del promedio nacional. Para conocer la metodología para el cálculo de dicho índice véase Conapo, *Desigualdad regional y marginación municipal en México*, 1990.

14. Los datos sobre marginación existen a nivel municipal, por lo cual el índice hace referencia a los municipios más marginados y no a la proporción de la población marginada. Reconociendo la profunda diferencia que existe en los niveles de desarrollo en el interior de las entidades, cabe señalar que con fines analíticos se asumió el supuesto de homogeneidad para el interior de las diversas entidades federativas.
15. Las tasas brutas de escolarización se obtienen al dividir la matrícula de cada uno de los niveles del sistema escolar entre el número de habitantes que podrían estar inscritos —de acuerdo con sus edades— en los respectivos niveles escolares.
16. Muñoz Izquierdo, Carlos, Rodríguez, P. G., Restrepo de Cepeda, P. Borrani C. El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. IX, núm.3, pp.1-60, 1979.
17. La eficiencia terminal fue estimada tomando como referencia el seguimiento de las cohortes de alumnos de primer ingreso en un año base, y se procedió a restar (al número de niños en primer ingreso) la proporción de alumnos que no transitaron de un grado escolar al posterior en los subsecuentes ciclos escolares (ya que se asumió el supuesto de que los alumnos repetidores en cada grado no reprobaban dos veces consecutivas el mismo grado). Los resultados obtenidos, por lo tanto, son diferentes de los que están registrados en las estadísticas de la SEP. Esta metodología se explica más detalladamente en Muñoz y Márquez, "El sistema educativo nacional en el quinquenio 1995-1999. Un análisis preliminar de su desarrollo", *Umbral XXI*, núm.30, pp.27-39, 1999.
18. Muñoz Izquierdo, C., Villa Lever, L. y Márquez Jiménez, A. *Calidad de la educación. Políticas instrumentadas en diversos países para mejorarla*, Universidad Iberoamericana / Instituto de Fomento e Investigación Educativa, A.C. / Fundación Mexicana para la Salud, A.C. / Fomento Cultural Banamex, A. C. México, 1998.
19. La definición de "reprobación" se tomó de: SEP. *Indicadores educativos, 1978-1979 a 1998-1999*. (Serie Histórica).
20. Cabe señalar que el análisis sólo se realizó para los niveles de primaria y secundaria, bajo la consideración de que en éstos es más probable que los alumnos que reprobaban tengan que repetir completamente el grado. En tal medida, aunque los índices de reprobación en los niveles educativos posteriores al nivel secundario la deserción escolar en todos los niveles son considerados como problemas desde el punto de vista del financiamiento educativo, no se abordan en este trabajo, pues requerirían un análisis más profundo que rebasa los objetivos del mismo.



21. CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1999*.
22. Muñoz Izquierdo, Carlos y Márquez Alejandro. "El sistema educativo nacional en el quinquenio 1995-1999. Un análisis preliminar de su desarrollo", en *Umbral XXI*, núm.30, 1999, pp. 27-39.
23. Para profundizar en esta temática y en el debate que existe en torno al carácter redistributivo de las distintas propuestas que se han realizado en relación con fuentes alternativas de financiamiento del sistema educativo, se recomienda ver: Brodersohn, "Financiamiento público y privado de la educación en América Latina: una revisión de sus principales fuentes" en: *Seminario sobre el problema del financiamiento de la educación en América Latina*, México: BID / Gobierno de México, 1978, pp.185-217; Latapí, P. Reflexiones sobre la justicia en la educación en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIII, núm.2, 1993, pp.9-41; y, Muñoz Izquierdo, C. Comentarios a la propuesta que hace el Dr. Pablo Latapí en el artículo "Reflexiones sobre la justicia en la educación" en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIII, núm.2, 1993, pp.43-53.
24. Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y del Caribe. *Declaración de México*. México, D. F., 13 de diciembre de 1979. (mimeo).