

Las transferencias de la educación federal en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia

Gustavo A. Merino Juárez

I. Introducción y antecedentes

En 1992, México dio el mayor paso en su historia hacia la descentralización de la educación básica. Después de un acuerdo entre las autoridades educativas federales y los gobiernos estatales, la federación transfirió a los estados la responsabilidad de dirigir y administrar el servicio de educación básica (preescolar, escuela primaria y escuela secundaria). La federación conservó la principal responsabilidad del financiamiento y diversos atributos importantes respecto a la política educativa.¹ La transferencia tuvo grandes proporciones. En un lapso de tres días, los estados recibieron 100 000 edificios escolares e inmuebles para la administración, 22 millones de bienes muebles en equipo y materiales, más de 500 000 plazas de maestros y 115 000 puestos administrativos, con todas sus prestaciones y derechos sindicales (Ornelas, 1995).

La transferencia de responsabilidades para la administración y prestación del servicio educativo ocurrió después de una serie de intentos por descentralizar que habían comenzado a mediados de la

El autor es candidato a doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Harvard. Agradezco los comentarios y sugerencias de John Donahue, F.M. Scherer, Tom Loveless, Jacqueline Arzoz, Gerardo Esquivel, Gabriel Sod, Graciela Márquez, Alberto Díaz Cayeros y del dictaminador anónimo. Recibí también información y sugerencias de varios funcionarios de la SEP y de la SHCP. Todos los errores son míos. Reconozco con agradecimiento el apoyo financiero del Conacyt y la SEP. Favor de enviar todos los comentarios al autor a los Ph.D. Mailboxes, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Mass., 02138, o por correo electrónico a merinoj@ksg.harvard.edu. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

¹ "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", *Diario Oficial*, México, mayo de 1992.

década de los setenta. Muchos de estos esfuerzos eran despreocupados y consistían en cambios legales cosméticos más que en una transferencia real de las funciones, de modo que, en realidad, las autoridades federales habían decidido casi siempre en materia de educación y de política educativa.² Antes del acuerdo, la federación dirigía y financiaba la mayoría de las escuelas públicas del país. En casi todos los estados era baja la proporción de gastos estatales con gastos federales para la educación básica. Los esfuerzos en este sentido se dirigían, en la mayoría de los casos, a la educación superior. Sólo unos pocos estados, como Nuevo León y el Estado de México, tenían un sistema propio de educación básica paralelo al de la federación y en varios casos la contribución de los estados a la educación básica era insignificante o inexistente.³

La descentralización de 1992 coincidió con la realización de importantes esfuerzos económicos y, en menor medida, con cierta liberalización política, incluidos los esfuerzos por descentralizar otros sectores. Si se observa el proceso de descentralización en sí y las responsabilidades y los atributos que la federación mantuvo para sí con el sistema descentralizado, parecería que el método que se siguió fue “de arriba abajo”, es decir, buscaba promover las metas del gobierno central, y no “de abajo arriba”.⁴ Entre las pruebas de que el enfoque que se utilizó era “de arriba abajo” se encuentra el hecho de que la federación mantuvo para sí importantes facultades, incluida la determinación de los planes y los programas de estudio en todo el país, el establecimiento de lineamientos respecto al uso del material didáctico, la provisión de la mayor parte del financiamiento educativo y la regulación de la capacitación de los maestros.⁵ Además, de acuerdo con Ornelas, no existen pruebas de que los estados hubieran exigido una mayor descentralización o de que siquiera hubieran estado preparados para asumir mayores responsabilidades educativas, lo cual apoya la posición de que los estados no buscaron la descentralización para tener

² Para un análisis de estos esfuerzos, véase Ornelas (1995) y Trejo (1992).

³ Todavía en 1994, sólo seis estados tenían un gasto en educación de 50% o más del gasto total (el gasto estatal en educación básica más las transferencias educativas federales). Estos estados eran: Baja California, Chihuahua, Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Sonora.

⁴ La distinción entre los enfoques “de arriba abajo” y “de abajo arriba” proviene de Bird (1993).

⁵ Las facultades que mantuvo exclusivamente para sí la federación están incluidas en el artículo 12 de la Ley General de Educación publicada en 1992. La ley especifica también las facultades que comparten los estados y la federación, así como las que son exclusivas de los estados.

mayor autonomía, como sugeriría el enfoque “de abajo arriba”. La gran diferencia entre los estados respecto a los gastos previos en educación indica que, aun antes de que se firmara el acuerdo, los estados deseaban participar en la educación en distintas medidas.

¿Cuáles podrían haber sido las metas de la federación para promover la descentralización de la educación básica? Cualquiera que sea la respuesta, ésta contiene elementos especulativos. Es común afirmar que un motivo importante fue reducir la fuerza del poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), obligándolo a realizar negociaciones por separado con cada gobierno estatal en lugar de sostener sólo negociaciones con el centro, o al menos desplazar las presiones de la negociación, y de la demanda ciudadana por educación, a los gobiernos estatales.⁶ Otro objetivo podría haber sido promover el “federalismo” y la democracia otorgándoles a los estados un papel de mayor peso en políticas importantes. Un objetivo más podría ser reducir la carga del gasto educativo del presupuesto federal en el largo plazo, pues los estados comenzarían a utilizar más fondos propios para este servicio.

Además de cualesquiera objetivos políticos, la descentralización de la educación básica podría verse como una manera en que el gobierno federal lograría una mayor eficacia en sus metas distributivas. Los gobiernos estatales pueden mostrar una capacidad de respuesta a las demandas y necesidades locales mayor que la de la federación, por estar más cerca de los gobiernos municipales y de los ciudadanos. En este sentido, pueden canalizar mejor los insumos escolares, produciendo mejoras cuantitativas y cualitativas. Al haber delegado la dirección de las escuelas a los estados, la federación puede perseguir metas redistributivas entre los estados y promover otras políticas educativas acordes con lo que considera nivel óptimo y calidad de la educación. A este respecto, la intervención federal es de particular importancia por dos razones.

En primer lugar, es probable que los estados solos no reconozcan las posibles externalidades de la educación e inviertan muy poco en relación con el nivel que maximiza el bienestar nacional. En segundo lugar, los estados difieren mucho respecto a los niveles de logro educativo existentes, así como en cuanto a su capacidad para prestar por sí mismos el nivel requerido de servicios educativos, tanto por

⁶ Si éste fue, en efecto, uno de los objetivos, aún no está claro si tuvo éxito, porque hasta la fecha muchas de las decisiones y negociaciones con el SNTE son de carácter nacional.

razones financieras como por razones institucionales.⁷ Si bien el acceso a la educación ha mejorado a un paso sostenido, los indicadores educativos relacionados con el desempeño muestran que existe una gran desigualdad. Por ejemplo, los residentes del Distrito Federal tienen, en promedio, nueve años de escolaridad (la tasa más alta del país), más de dos veces superior a la de los habitantes de Chiapas. De igual modo, la tasa de eficiencia terminal varía de 33.7 a 85.1%. La historia se repite cuando observamos otros indicadores. Junto con la desigualdad en el desempeño educativo entre los estados, existen también grandes disparidades en el gasto por alumno tanto en el ámbito federal como en el estatal. Los estados tienen, asimismo, niveles de ingreso per cápita muy distintos y su grado de desarrollo, tanto económico como institucional, es muy diferente.

La Ley General de Educación, también publicada en 1992, ordena de manera explícita que las autoridades educativas tomen medidas para mejorar la equidad en el acceso y la igualdad en la educación, y establece que los indicadores educativos y socioeconómicos deberían ser los criterios compensatorios. Desde la descentralización, se transfirieron a los estados fondos educativos bajo la forma de una transferencia total que sólo puede ser utilizada para la educación, pero se dejó a los estados la decisión de cómo utilizarlos mejor. A través de la magnitud y el diseño de estas transferencias, la federación puede, en principio, generar incentivos para los niveles adecuados de inversión en la educación y para cumplir el mandato redistributivo de la Ley General de Educación mediante la compensación.

El objetivo de este artículo es analizar si la asignación de las transferencias educativas federales en realidad sigue los criterios compensatorios que establece la ley, y si genera el conjunto de incentivos adecuados para lograr los beneficios de eficiencia distributiva prometidos por la descentralización. Sería demasiado ambicioso querer cubrir aquí todo este tema, ya que la ley es nueva y muy amplia, lo cual limita un análisis empírico. Más bien, este documento es una exploración inicial, ofrece una metodología que podrá utilizarse en la medida en que se disponga de nuevos datos y también sugiere algunos caminos para la investigación en el futuro. El análisis hace

⁷ La federación también puede mejorar la calidad de la educación fijando las normas mínimas que se buscan en cada nivel educativo, ofreciendo asesoría técnica y estableciendo programas para ayudar a los que están en situación de desventaja, entre otros. Aquí no se tratarán estos puntos.

uso de la literatura sobre economía pública local y sobre financiamiento educativo.

De este modo, el artículo contribuye también a ampliar la escasa bibliografía sobre el financiamiento educativo y sobre las relaciones fiscales entre la federación y los estados en México. Existen pocos estudios que abordan los temas que aquí se esbozan. La mayoría de los que incluyen un tratamiento del gasto educativo en México se basan en datos agregados para todo el país y no analizan las diferencias entre los estados respecto a las transferencias recibidas.⁸

Este documento se estructura de la siguiente manera: en la sección II considero a las transferencias educativas como una herramienta para promover la equidad en la provisión de la educación y analizo el componente compensatorio de las transferencias actuales utilizando técnicas estadísticas y econométricas. La sección III se centra en el uso de las transferencias educativas como una herramienta del gobierno federal para lograr los objetivos en materia de política educativa y en si el sistema actual es congruente con dichos objetivos. La sección IV presenta las conclusiones.

II. Las transferencias educativas y los objetivos redistributivos en la educación

Desigualdad en el logro educativo

El logro educativo en los estados de México presenta una marcada desigualdad. El cuadro 1 ofrece algunos indicadores educativos al respecto. Entre la entidad federal con el promedio más alto de escolaridad y la que presenta el menor existe una diferencia de casi cinco años. Más impresionante aún es el hecho de que en 12 estados el nivel de escolaridad promedio es menor a la educación primaria obligatoria de seis años.⁹ Medir los años de escolaridad promedio ofrece un

⁸ Ejemplos de los estudios que analizan el gasto para el país en su conjunto se encuentran en Fuller, 1985; Banco Mundial, 1991; Trejo *et al.*, 1992; Merino Juárez, 1995. Desde que se escribió este artículo, ha llamado mi atención el hecho de que el doctor Pablo Latapí, de la UNAM, esté dirigiendo un gran proyecto de investigación sobre el financiamiento educativo que analiza las diferencias entre los estados en cuanto a las transferencias educativas. Todavía no he tenido la oportunidad de ver sus resultados, pero con base en notas periodísticas y conversaciones con él, parece que algunas de sus conclusiones son congruentes con las mías.

⁹ Esta medida se calcula para toda la población en un estado determinado y se presenta en el censo.

Cuadro 1. Indicadores educativos selectos, clasificados de acuerdo con la eficiencia terminal

	Años de escolaridad promedio 1990	Eficiencia terminal 1994	Porcentaje de niños matriculados en la escuela 1990	Coefficiente de variación en la distribución de credenciales 1990
Distrito Federal	8.9	85.1	95.1	34.4
Baja California Sur	7.1	80.8	90.7	39.1
Morelos	6.9	79.6	88.9	40.2
Tlaxcala	6.4	78.7	91.2	41.5
Aguascalientes	6.3	76.5	86.8	44.7
Baja California	7.7	76.4	88.9	37.3
Coahuila	7.2	75.4	89.8	40.9
Nuevo León	8.0	75.2	92.7	36.8
Estado de México	6.9	74.8	90.8	40.4
Tamaulipas	7.0	74.0	88.8	42.2
Querétaro	5.4	73.4	84.5	46.8
Hidalgo	5.6	69.5	86.7	47.1
Colima	6.5	67.8	86.7	44.4
Quintana Roo	5.6	66.5	85.8	47.6
Sonora	7.1	63.5	91.5	38.4
Guanajuato	5.3	61.9	81.6	50.3
San Luis Potosí	5.7	60.9	86.8	48.7
Puebla	5.7	60.7	82.4	50.1
Nayarit	6.0	60.6	86.5	44.8
Jalisco	6.8	60.4	86.5	44.9
Chihuahua	6.8	60.0	87.3	42.6
Zacatecas	5.1	59.4	82.7	50.8
Sinaloa	6.5	59.2	86.2	44.0
Tabasco	5.6	57.5	86.0	51.1
Durango	6.3	56.7	85.4	45.8
Michoacán	5.6	54.4	78.0	50.9
Campeche	6.1	51.9	83.4	49.3
Oaxaca	4.7	49.7	81.1	51.2
Yucatán	6.1	49.7	84.2	50.4
Veracruz	5.6	46.9	82.3	50.8
Guerrero	5.3	41.2	80.0	47.6
Chiapas	4.1	33.7	71.3	58.0
Promedio nacional	6.6	61.1	86.0	44.9

Fuente: Coeficiente de variación de la distribución de credenciales, reproducido de Bracho. Los otros indicadores se tomaron de la SEP.

buen discernimiento del nivel general de educación en el estado, pero resta importancia a las diferencias recientes en cuanto al logro educativo entre los estados. Es decir, los estados cuyas poblaciones de mayor edad tienen niveles muy bajos de escolaridad pueden tener aún un indicador bajo, incluso si las generaciones más jóvenes han alcanzado niveles de escolaridad superiores en relación con otros estados. Puesto que la descentralización se refiere principalmente a la educación básica (la educación de adultos se considera un nivel distinto), se puede suponer que las autoridades federales utilizaron los indicadores que reflejaran el desempeño más reciente para decidir la asignación de transferencias. Una de las medidas disponibles es la eficiencia terminal.

La eficiencia terminal para la escuela primaria se define como la relación entre los que se matricularon en primer grado y los que se graduaron seis años después. Este indicador guía mejor a los encargados de elaborar las políticas que los “años de escolaridad promedio”, ya que refleja el desempeño educativo más reciente respecto a los niños en edad escolar y también ofrece una indicación de la tasas de repetición y deserción.¹⁰ A diferencia de una medida longitudinal que sigue a un grupo nuevo durante los seis años de educación primaria, la relación de eficiencia terminal sufre de sesgos causados por factores como las distintas tasas de repetición y los cambios en el crecimiento o la inmigración de la población, tanto entre los estados como a lo largo del tiempo. De igual manera, si se han dado cambios sustanciales en el crecimiento de la población de un estado (o en sus patrones de inmigración), habrá un sesgo en la tasa de eficiencia terminal. A pesar de estos problemas, la tasa de eficiencia terminal es una medida útil y se utilizará en este estudio en vista de que se carece de datos longitudinales. En el cuadro 1 se puede apreciar que existen también grandes disparidades en las relaciones de eficiencia terminal. En dos estados, Chiapas y Guerrero, la relación de los que se matriculan en primer grado y los que se gradúan seis años después es menor a 15%. Sólo en nueve estados la relación de eficiencia terminal es de 75% o mayor.

El indicador de cobertura educativa muestra un panorama más optimista con inscripciones relativamente altas de niños en el grupo

¹⁰ El indicador de eficiencia terminal también presenta algunos sesgos ocasionados por el logro educativo de las generaciones previas. Sin embargo, este efecto es considerablemente menor que el que presenta el indicador de “años de escolaridad promedio”, ya que éste toma en cuenta la población de todas las edades, mientras que el primero se enfoca a los estudiantes que han ingresado a la escuela en fechas más recientes.

de 6 a 14 años en muchos estados. Las altas tasas de cobertura reflejan que el principal objetivo de la política educativa en el pasado había sido mejorar el acceso a la escuela. Sin embargo, existen aún algunas disparidades entre los estados. El hecho de que menos de 100% de los niños en edad escolar estén en la escuela no implica necesariamente que el acceso a la escuela sea insuficiente. Podría reflejar también que muchos niños se ven forzados a abandonar la escuela por razones económicas o familiares. El último indicador presentado es el coeficiente de variación de las credenciales educativas en el grupo de 20 a 29 años, reproducido de Bracho (1995). Se puede observar que la variación en el logro educativo es bastante alta tanto *entre* los estados como *dentro* del estado. Bracho encontró que los estados con menores niveles de escolaridad y mayores tasas de analfabetismo tendían a mostrar un coeficiente de variación más alto.¹¹

El objetivo redistributivo

La Ley General de Educación y otros documentos oficiales hacen hincapié en el objetivo compensatorio de la política educativa. Por ejemplo, la ley establece que las autoridades educativas deben tomar medidas para asegurar que todos los individuos puedan ejercer su derecho a la educación, a una mayor equidad educativa y al logro de igualdad de oportunidades para el acceso y la permanencia en la educación. Además, dichas medidas se dirigirían preferentemente hacia las regiones o grupos en situación más desventajosa en términos de los indicadores educativos o socioeconómicos. Asimismo, la ley indica que deben establecerse programas “compensatorios”, por medio de los cuales el gobierno federal proporcione recursos específicos a aquellos estados con mayores brechas educativas. Puesto que ni la ley ni la Constitución presentan otros objetivos principales respecto al financiamiento educativo, asumiré que éstos son los que debe seguir la Secretaría de Educación Pública.

La ley no contiene una definición explícita de equidad. Sin embargo, parece que subraya especialmente la “equidad vertical” y los

¹¹ El punto principal aquí es ilustrar que existe una amplia variación en el logro educativo también dentro de los estados. Las comparaciones entre los estados deben realizarse con cuidado, ya que distribuciones más igualitarias podrían reflejar que más gente tiene pocas credenciales educativas o que han alcanzado credenciales de más alto nivel.

criterios de "igualdad de oportunidades". Por lo común, la equidad vertical se refiere al "tratamiento adecuadamente desigual de los desiguales" (Berne y Stiefel, 1984), esto es, reconoce que no todos los individuos son iguales y, por lo tanto, no deben recibir la misma educación. Por ejemplo, los niños de zonas muy pobres pueden necesitar insumos educativos especiales que compensen las condiciones sociales o económicas que obstaculizan su capacidad para obtener un nivel de educación dado.

Según lo indican Berne y Stiefel, en general la igualdad de oportunidades se formula de una manera negativa: no debería haber diferencias en el tratamiento ocasionadas por características "consideradas ilegítimas, como la propiedad de riqueza por alumno, el ingreso familiar, la capacidad tributaria o el sexo". Es decir, no debería haber una relación entre esas variables y el gasto en programas educativos. Esta situación no debería impedir que un niño de una zona rural pobre que contribuye poco al ingreso tenga acceso a una calidad educativa. En cambio, la equidad horizontal sigue el principio de que los iguales deben ser tratados de manera igual. Si se considera que todos los alumnos son iguales, el gasto por alumno debería ser igual.

Las definiciones anteriores sugieren una pregunta: ¿igualdad para quién? Si buscamos una redistribución entre los alumnos, redistribuir los fondos educativos entre regiones con niveles educativos y socioeconómicos de los estudiantes heterogéneos puede alejarnos del objetivo inicial de asegurar que los individuos "en mejor situación", en términos económicos y educativos, compensen a los menos afortunados. Transferir fondos de un estado rico a un estado más pobre (o de uno con niveles educativos altos a otro con niveles bajos) parece en primera instancia promover la equidad vertical. Sin embargo, cuando existen grandes disparidades entre los estados, como es el caso en México, existe también una redistribución regresiva de los pobres y menos educados en el estado rico a los ricos y bien educados en el estado pobre. En este sentido, incluso si las transferencias educativas federales se diseñaran y asignaran con cuidado, no podrían asegurar por completo que se alcanzaran los objetivos de equidad, desde el punto de vista del estudiante individual. A pesar de este problema, todavía puede ser deseable que la federación redistribuya entre los estados, ya que existen estados que son, sin lugar a dudas, más pobres y están en mayor desventaja, educativamente hablando, en relación con los demás. En principio, la federación puede afinar la redistribución mediante programas educativos específicos o programas de alivio de la pobre-

za que incluyeran un componente educativo, como el programa de Escuela digna o el programa de desayunos escolares.

Las políticas compensatorias pueden promoverse mediante las facultades legales que posee la federación o asignando fondos de manera tal que la calidad y el acceso a la educación se eleven en general y, en particular, en aquellos estados que están más rezagados en términos de logros educativos. Obsérvese que si se buscara aumentar en todos los estados el financiamiento educativo propio del estado, todavía habría bases para la redistribución. Como veremos con más detalle en la sección III, los estados más ricos están en condiciones de ofrecer un nivel de educación dado con un menor esfuerzo fiscal, ya que tienen una base tributaria mayor. Por tanto, la ayuda federal puede contribuir a que los estados con una base tributaria menor alcancen el nivel de educación que de otra manera no podrían lograr.

El cuadro 2 muestra que existen también grandes disparidades entre los estados en términos de ingreso per cápita y acceso a los fondos educativos federales. En la cuarta columna del cuadro se puede ver que sólo 11 estados tienen un ingreso per cápita superior al promedio, y que representan sólo 32% de la población. El Distrito Federal tiene un ingreso per cápita 154% superior al promedio, mientras que el ingreso de Oaxaca y de Chiapas es más de 50% inferior al promedio. El acceso a los fondos educativos federales también varía de manera importante, si bien en menor medida que el ingreso per cápita. Un rápido vistazo a los datos muestra también que los estados más ricos en términos per cápita son los que reciben fondos federales por alumno que también están por encima del promedio (el Distrito Federal, que no tiene un sistema propio de educación básica, Campeche, Querétaro, Colima y Baja California Sur), lo que indica que los fondos no se asignan necesariamente de manera compensatoria, un tema que volveremos a explorar más adelante.

¿Son compensatorias las transferencias?

Si, como se analizó antes, el gasto educativo federal tiene un objetivo compensatorio, sería de esperar que los principales factores que determinarían las transferencias educativas federales a cada estado fueran la brecha o el atraso educativo en ese estado, una medida del bienestar económico y una medida de las condiciones sociales en desventaja. Cuanto más bajos sean los indicadores educativos, el ingreso o las

Cuadro 2. Población, ingreso per cápita, gasto federal y estatal en educación básica y esfuerzo financiero educativo, 1994, clasificados de acuerdo con el PEB per cápita

	Población 1993 ¹	PEB per cápita 1993 ²	Gasto		Porcentaje de diferencia del promedio	Gasto		Porcentaje de diferencia del promedio	Esfuerzo en educación básica ³
			federal (miles de nuevos pesos)	estatal (miles de nuevos pesos)		federal (miles de nuevos pesos)	estatal (miles de nuevos pesos)		
Distrito Federal	8 390 913	34.6	154%	1.79	6%	0.11	-73%	0.3%	
Campeche	596 975	33.1	143%	2.24	33%	0.32	-21%	1.0%	
Quintana Roo	610 342	26.6	95%	1.92	14%	0.12	-71%	0.4%	
Nuevo León	3 361 689	23.2	70%	1.60	-5%	1.11	176%	4.8%	
Colima	462 887	16.4	20%	2.14	27%	0.24	-40%	1.5%	
Sonora	1 975 444	16.1	18%	1.65	-2%	0.89	121%	5.5%	
Coahuila	2 089 897	16.0	17%	1.92	14%	0.44	9%	2.7%	
Baja California Sur	351 215	16.0	17%	2.88	71%	0.15	-63%	0.9%	
Baja California	1 916 327	15.4	13%	1.78	6%	1.44	258%	9.4%	
Querétaro	1 615 695	14.6	7%	1.41	-16%	0.08	-81%	0.5%	
Morelos	1 337 953	14.5	6%	1.80	7%	0.07	-83%	0.5%	
Jalisco	5 705 017	13.9	2%	0.84	-50%	0.53	32%	3.8%	
Chihuahua	2 646 859	13.4	-2%	1.40	-17%	0.78	94%	5.9%	
Aguascalientes	802 151	13.2	-3%	1.80	7%	0.05	-87%	0.4%	
Tamaulipas	2 411 759	12.8	-6%	2.05	22%	0.29	-28%	2.3%	
Estado de México	10 909 167	11.6	-15%	0.98	-42%	0.53	32%	4.6%	
Sinaloa	2 333 934	11.4	-16%	1.43	-1%	0.70	73%	6.1%	
Tabasco	1 645 365	10.8	-21%	1.39	-17%	0.53	32%	4.9%	
Durango	1 397 754	10.4	-24%	2.03	21%	0.55	36%	5.3%	
Yucatán	1 475 543	10.3	-24%	1.50	-11%	0.63	57%	6.1%	
Nayarit	866 730	10.1	-26%	2.26	34%	0.26	-35%	2.6%	
San Luis Potosí	2 114 261	10.1	-26%	1.74	4%	0.18	-57%	1.7%	
Guanajuato	4 222 084	9.9	-27%	1.00	-41%	0.34	-14%	3.5%	
Hidalgo	2 019 407	9.5	-30%	1.78	6%	0.00	-100%	0.0%	
Veracruz	6 527 262	9.1	-33%	1.45	-14%	0.50	25%	5.5%	
Puebla	4 418 146	8.8	-36%	1.10	-35%	0.28	-30%	3.2%	
Guerrero	2 793 768	8.5	-37%	1.63	-3%	0.15	-63%	1.7%	
Tlaxcala	832 491	8.1	-41%	1.81	7%	0.28	-31%	3.5%	
Zacatecas	1 312 006	7.4	-46%	1.78	6%	0.56	38%	7.5%	
Michoacán	3 737 416	7.4	-46%	1.50	-11%	0.29	-28%	3.9%	
Oaxaca	3 140 771	6.6	-52%	1.57	-7%	0.04	-90%	0.6%	
Chiapas	3 442 739	6.4	-53%	1.69	0%	0.45	13%	7.1%	
<i>Promedio nacional</i>		<i>13.6</i>		<i>1.68</i>		<i>0.40</i>		<i>3.4%</i>	

Fuente: Población y PEB basados en datos del INEGI; el gasto educativo por alumno proviene de la SEP, y el esfuerzo educativo es elaboración propia.

¹ Aproximado utilizando el Censo de 1990 y estimados de la población para 1995 del INEGI.

² Cifras del PEB a precios de 1994. Miles de nuevos pesos.

³ El esfuerzo educativo mide la relación (gasto estatal por alumno)/(PEB per cápita).

condiciones sociales, mayor sería la transferencia. Para investigar este punto, primero calculé los coeficientes de correlación por clasificaciones de Spearman entre las transferencias educativas federales por alumno y los indicadores educativos y económicos. Después, puesto que las correlaciones por clasificaciones sólo observan la relación entre dos variables, utilicé un esquema de regresión para estimar cuál fue el efecto combinado de las medidas educativas y económicas sobre los fondos federales por alumno.

Los coeficientes de correlación por clasificaciones de Spearman muestran si existe una relación entre dos variables que representan la clasificación entre los estados de las transferencias educativas federales y cualquier otra variable educativa o socioeconómica. En el estudio se utilizaron las clasificaciones de acuerdo con las variables en cuestión, más que los valores numéricos reales, ya que, según el argumento compensatorio, las autoridades supuestamente tomarían en cuenta la posición de cada estado en relación con los demás a la hora de distribuir los fondos federales entre ellos. Un coeficiente cercano a 1 (-1) indica una correlación positiva (negativa) fuerte en las clasificaciones, y uno cercano a cero indica que no existe relación.

Los coeficientes por clasificaciones se calcularon para cada indicador educativo o socioeconómico respecto a: 1) los fondos educativos federales para educación básica por matrícula en ese nivel; 2) los fondos educativos federales para educación básica por alumno, deflacionado por el salario inicial del profesor en el estado, *i*, en relación con el del Distrito Federal, y 3) los fondos federales para educación en todos los niveles por matrícula total.¹² El deflacionador calculado es una aproximación de las diferencias en el costo de la educación entre los estados. Es sólo una aproximación, ya que las diferencias en el salario inicial del profesor no reflejan la compleja combinación de salarios y prestaciones que pueden recibir los profesores, ni son necesariamente iguales a los salarios de los profesores en aquellos estados que tienen su propio sistema educativo.¹³ Es importante observar la diferencia entre fondos federales para la educación básica y fondos federales para

¹² Los distintos niveles de la educación básica incluyen la escuela secundaria, las escuelas vocacionales, las universidades públicas y las escuelas normales.

¹³ Los salarios y las prestaciones varían sustancialmente de acuerdo con la antigüedad y otros factores. Una mayor antigüedad aumenta la posibilidad de que los profesores elijan la región en la que quieren trabajar. Por ejemplo, las regiones más populares pueden tener un número desproporcionado de profesores "antiguos", lo cual afectará el costo de la educación en esa región.

todos los niveles de educación. En primer lugar, la transferencia de responsabilidades educativas se refiere a la educación básica y, por tanto, es relevante considerar la distribución de fondos para este nivel de educación por separado del resto. En segundo lugar, las grandes diferencias en los coeficientes pueden implicar que el financiamiento educativo no sigue criterios de inversión óptimos, ya que el rendimiento social a la inversión educativa no es el mismo para todos los niveles. En este artículo nos ocuparemos del primer punto; las correlaciones que utilizan todos los niveles educativos se usan sólo con fines ilustrativos. Los resultados en cualquiera de los casos conducen a las mismas conclusiones que se presentan más adelante.¹⁴

El signo esperado de cada coeficiente, así como los coeficientes de correlación por clasificaciones, se presentan en el cuadro 3. Al ver los coeficientes sólo para la educación básica, se puede apreciar que su magnitud en valor absoluto no es nunca muy alta, y que la mayor se da respecto a la eficiencia terminal y el producto estatal bruto (PEB) per cápita. Si el objetivo de las autoridades fuera igualitario antes que compensatorio, de modo que la distribución de fondos no reflejara diferencias en el ingreso u otras variables, entonces el bajo valor absoluto de los coeficientes no sería preocupante, pues indicaría que el financiamiento educativo es congruente con el principio igualitario. Sin embargo, en México el criterio compensatorio que establece la ley implicaría que la magnitud del coeficiente debe ser más alta en valor absoluto y tener el signo de la segunda columna del cuadro 3. No obstante, se encontró que en todos los casos el signo del coeficiente es exactamente el opuesto al que se esperaba. Un panorama similar surge cuando se observa la relación entre los indicadores educativos y socioeconómicos y los fondos federales deflacionados por las diferencias en los salarios de los profesores, y los fondos federales para todos los niveles de educación, respectivamente. En lo que respecta a los primeros, los coeficientes también tienen un tamaño semejante al de los valores originales, con excepción del PEB per cápita y el porcentaje de la población que vive en zonas rurales. Sin embargo, en todos los casos, el signo del coeficiente es el opuesto al esperado.

¹⁴ La asignación de fondos entre los niveles educativos puede tener un efecto importante en el logro educativo. Algunos estados proporcionan fondos educativos a los niveles altos de educación, dejando de lado la educación básica, aunque los rendimientos sociales tienden a ser mayores para la educación básica cuando los niveles educativos en general son bajos. Esto puede ser muy regresivo, ya que los que pueden asistir a niveles más altos de educación podrían ser los ricos. En este artículo no se pretende analizar este tema, pero pueden encontrarse mayores detalles en Merino Juárez (1995).

Cuadro 3. Coeficientes de correlación por clasificaciones respecto a los fondos educativos federales por alumno en educación básica y para todos los niveles de educación, valores reales y valores deflacionados para diferencias en los salarios de los profesores

Indicador	Signo esperado	Coeficientes de correlación por clasificaciones		
		Educación básica	Educación básica deflacionada por los salarios de los profesores	Todos los niveles de educación
Años de escolaridad promedio	-	0.21	0.19	0.20
Eficiencia terminal (escuela primaria)	-	0.36	0.29	0.29
Porcentaje de niños en edad escolar matriculados	-	0.27	0.30	0.25
Tasa de analfabetismo (mayores de 15 años)	+	-0.28	-0.17	-0.32
PEB per cápita	-	0.32	0.16	0.39
Porcentaje de la población que vive en zonas rurales	+	-0.17	-0.05	-0.19

En suma, hasta el momento las pruebas sugieren que las transferencias federales no se apegan a los criterios compensatorios. En los siguientes párrafos uso un esquema de regresión para explorar más a fondo si existe dicha relación. Se hacen algunas especulaciones respecto a las posibles razones para esta aparente falta de criterios compensatorios en la asignación de transferencias federales.

Utilizando un análisis de regresión, puede verse la relación entre las transferencias educativas federales por alumno y la combinación de los indicadores educativos y socioeconómicos. La ecuación siguiente expresa dicha relación. TF/al son las transferencias federales por alumno, Ed es una medida del atraso educativo, Y/N es una medida del ingreso y Soc es un vector de indicadores sociales y económicos. Presumiblemente, otros factores deberían afectar también la magnitud de la transferencia, como los altos costos de proporcionar educación en zonas alejadas y escasamente pobladas en donde no se logran economías a escala, o una necesidad superior a la usual de servicios de educación especial en algunas regiones a causa del gran atraso. El subíndice i representa a cada estado.

$$\left(\frac{TF}{al}\right)_i = \alpha_1 + \alpha_2 Ed_i + \alpha_3 \left(\frac{Y}{N}\right)_i + \alpha_4 Soc + \alpha_5 Otro + u_i$$

Corrí una serie de regresiones de acuerdo con este modelo, en donde la variable dependiente era la transferencia de educación federal para la educación básica de 1994 por alumno en ese nivel, y las variables independientes eran un conjunto de indicadores educativos y socioeconómicos para cada estado, omitiendo de manera deliberada otras variables que podrían afectar el monto de la transferencia (sus consecuencias se analizarán más adelante).¹⁵ Es muy importante tener en mente que yo buscaba evaluar la relación entre las variables, dadas las disposiciones compensatorias de la ley, y no encontrar la especificación que estime de mejor manera la magnitud de las transferencias federales por alumno. No presento regresiones en donde la variable dependiente es "las transferencias educativas federales para todos los niveles de educación, por alumno" o "las transferencias educativas federales para la educación básica deflacionada por los salarios de los

¹⁵ Las ecuaciones pueden correrse con transferencias federales y no federales por alumno en educación básica. Sin embargo, utilizar las últimas evita el problema de la heterocedasticidad.

profesores". En el primer caso, porque la descentralización se hizo respecto a la educación básica y, por tanto, es más exacto utilizar dicha medida. En el segundo caso, porque, como se mencionó antes, el deflacionador utilizado es sólo una aproximación sujeta a sesgos.

Las variables explicativas utilizadas fueron:

- Indicadores educativos:
 - ◆ Eficiencia terminal para la escuela primaria, 1994.
 - ◆ Nivel de escolaridad promedio en cada estado.
- Indicadores socioeconómicos:
 - ◆ Producto estatal bruto en 1993 (a precios de 1994).¹⁶
 - ◆ Porcentaje de la población que vive en zonas rurales.
 - ◆ Niveles de inmigración netos en cada estado como porcentaje de los residentes locales (un número negativo implica que la emigración superó a la inmigración).

En el cuadro 4 se presentan los coeficientes que resultaron de cuatro especificaciones distintas. Puesto que sólo hay 32 observaciones (México tiene 31 estados y el Distrito Federal), fue importante no utilizar demasiadas variables independientes. Por un lado, el problema de tener pocas observaciones se ve atenuado por el hecho de que existe una gran variación en todas las variables utilizadas. Además, los indicadores educativos disponibles tienden a correlacionarse mucho y, por tanto, tiene sentido incluir sólo unas cuantas variables. También podría presentarse un problema de multicolinealidad entre los indicadores educativos y las variables socioeconómicas. Aunque la multicolinealidad produce estimadores no sesgados, es importante tener cuidado en la interpretación de los resultados (Pyndick y Rubinfield, 1981).

La especificación I incluye la eficiencia terminal, el nivel de educación promedio, el producto estatal bruto per cápita y el porcentaje de población rural. Casi todas las variables se explican por sí solas, con excepción de la última. Ésta indica una mayor pobreza y bajos niveles educativos que por lo general prevalecen en las zonas rurales. En algunos casos, los costos de prestar servicios educativos también suelen ser más altos en las zonas rurales porque existen pocas economías a escala y los alumnos carecen de las ventajas de sus semejantes en las ciudades. Tiene el signo esperado, pero no es muy significativo.

¹⁶ No todos los años se calculan los productos estatales brutos. El último cálculo es para 1993 y el anterior para 1988.

Dejé esta variable fuera de otras especificaciones principalmente en vista del problema de su correlación multilínea respecto a cualquier indicador socioeconómico o educativo.

En la especificación II agregué una variable que mide la inmigración neta de un estado como proporción de los residentes locales (valores positivos indican que hay más personas que llegan al estado que gente que lo abandona). La inclusión de esta variable se debe al hecho de que una inmigración o una emigración a gran escala tiene un efecto fuerte sobre la capacidad de un estado para dirigir su sistema educativo. Si la inmigración es alta, los costos educativos aumentarán, colocando una pesada carga sobre el estado en cuestión, en particular si se necesitan nuevas escuelas o instalaciones educativas.¹⁷ Entonces, se presumiría que la federación podría incrementar su financiamiento de modo que los estados con relaciones de inmigración netas positivas fueran capaces de prestar servicio educativo a sus nuevos habitantes. Un argumento en contra sería que la emigración de un estado surge parcialmente de las condiciones sociales y económicas adversas en ese estado y, en consecuencia, dicho estado debería recibir fondos educativos compensatorios. De igual modo, cuando existe una inmigración neta negativa, los estados tendrán incentivos para invertir muy poco en educación (porque los ciudadanos educados se van a vivir a otro lado). En este caso, el gobierno federal podría ayudar a "internalizar" los derrames por medio de mayores transferencias educativas. Por tanto, está claro cuál signo esperar, aunque creo que el efecto del costo más alto es el más fuerte. En todo caso, esta variable no se utilizó en las ecuaciones III y IV porque su coeficiente y su nivel de significación son muy bajos.

En la especificación III incluí dos variables educativas y también el ingreso per cápita como variable explicativa. El coeficiente para el nivel de escolaridad promedio tiene el signo adecuado, pero su significación es muy baja. No utilicé esta variable en la ecuación IV —la especificación preferida—, porque podría correlacionarse tanto con la eficiencia terminal como con el ingreso per cápita, y también porque podría no reflejar mejoras recientes en el logro educativo.

Teniendo en cuenta las advertencias anteriores, se puede ver que

¹⁷ Plausiblemente, si los inmigrantes están mejor educados que los residentes existentes o están más motivados para estudiar, el logro educativo del estado podría elevarse y se atenuaría el aumento en los costos de prestar el servicio educativo (por ejemplo, a través de menores tasas de repetición). Sin embargo, los estados que tienen relaciones de inmigración netas positivas en general verán un aumento en sus costos educativos.

Cuadro 4. Coeficientes de regresión

Variable dependiente	Transferencias federales para la educación básica por alumno en el estado ⁱ			
	I	II	III	IV
Constante	-0.103 (-0.076)	1.3995 (2.831)	1.3999 (2.886)	1.162 (3.057)
Eficiencia terminal	0.0119 (1.365)	0.0097 (0.991)	0.0096 (1.126)	0.0052 (0.805)
Nivel de educación promedio	0.0552 (0.327)	-0.0932 (-0.739)	-0.0924 (-0.798)	
Ingreso estatal bruto per cápita	0.0216 (1.646)	0.0181 (1.352)	0.01801 (1.401)	0.0137 (1.182)
Porcentaje de población rural	0.0127 (1.195)			
Inmigración neta como porcentaje de los residentes en el estado (1990)		-0.000336 (-0.020)		
R^2	0.17	0.13	0.13	0.11

Nota: estadísticos t entre paréntesis. 32 observaciones.

el esquema de la regresión también muestra que la distribución de fondos educativos no se apega a los criterios compensatorios. En todas las ecuaciones el ajuste no es muy bueno, lo cual refuerza las conclusiones, aunque se recomienda cierta prudencia, ya que los problemas de estimación esbozados antes pueden contribuir a tener R^2 bajas. Sin embargo, lo que es todavía más importante, en la mayoría de los casos el signo de los coeficientes es el opuesto al esperado. Los coeficientes para las variables explicativas mantenidas en la ecuación IV —la eficiencia terminal y el PEB per cápita— padecen este problema. Ninguno de éstos es altamente significativo y su valor baja cuando dejan de utilizarse los “años de escolaridad promedio”. En suma, la combinación de estos indicadores educativos y socioeconómicos no parece sostener una relación fuerte con la magnitud de las transferencias educativas federales transferidas a cada estado.

Presumiblemente, las autoridades educativas podrían estar utilizando indicadores educativos y socioeconómicos diferentes a partir de los cuales fundamentar sus decisiones de distribución. Sin embargo, dudo que éste sea el caso. Por lo general, no existen muchos indicadores disponibles (al menos para el público) distintos de los que utilicé. Además, es probable que cualesquiera otros indicadores estén correlacionados con los aquí utilizados. Aun así, puede ser que las variables usadas no sean las ideales. Por ejemplo, en lo que respecta a la desventaja educativa, sería preferible una variable que midiera efectivamente el desempeño y el logro educativos, como sería el resultado de pruebas estandarizadas aplicadas en todo el país. Dichos datos no están disponibles, al menos al público. La elección de los indicadores educativos disponibles está limitada porque no se puede distinguir directamente un componente educativo de uno socioeconómico.

Podría argüirse que este modelo padece por los sesgos de las variables omitidas. Otras variables independientes no incluidas podrían tener un efecto sobre la magnitud de la transferencia federal. Por ejemplo, se podría esperar que la inercia de las transferencias anteriores fuera importante, como sería una medición de los costos. El coeficiente de correlación entre los gastos federales antes y después de la descentralización es muy alto; esto indica que, en lugar de centrarse en los criterios compensatorios, las autoridades resolvieron la distribución de ese año de acuerdo con la de los años anteriores.¹⁸ Ésta

¹⁸ Podría tratarse también de que en algún momento en el pasado, los fondos educativos federales siguieron criterios de equidad, pero que éstos no se reajustaron de acuerdo con el

es una explicación probable para México, ya que la mayor parte de las transferencias se utilizó para pagar salarios de trabajadores de la educación, cuyo número no cambia tan rápido con el tiempo. Sin embargo, como se afirmó antes, aquí no se trata de estimar la magnitud de la transferencia federal, sino de ver si las variables relacionadas con la equidad son importantes para determinarla. Por esta razón, decidí no incluir otras variables presuntamente explicativas. Además, puesto que el sistema de transferencias actual data de 1993 y sólo cuento con indicadores educativos para 1994, fue imposible hacer comparaciones de un año a otro. En todo caso, puesto que el desempeño educativo cambia lentamente, es probable que los resultados no hubieran diferido mucho.

¿Las pruebas anteriores implican que, en general, la política educativa federal no tiene en cuenta los criterios de equidad? La respuesta es un rotundo sí. Por una parte, el análisis indica que las variables que deberían mostrar una relación importante con las transferencias federales —la eficiencia terminal y el ingreso per cápita— no lo hacen. Por otra, la transferencia de la administración del sistema escolar a los estados es todavía muy reciente para extraer conclusiones definitivas. Los datos utilizados corresponden a 1994 y es razonable esperar que compromisos anteriores —como los salarios de los profesores y el número de profesores contratados, las construcciones en proceso y las compras de equipo— no cambiarían en un par de años. En otras palabras, probablemente las autoridades educativas no hayan podido centrarse en los aspectos de equidad después de un periodo tan corto. Está garantizado extender el análisis a 1995 y 1996. Sin embargo, si la distribución relativa de los fondos a los estados no ha cambiado de manera importante, entonces es probable que se sostengan los resultados presentados aquí. A pesar de los problemas de la estimación empírica, el estudio al menos sugiere que las autoridades educativas deberían volver a evaluar la distribución y la magnitud de las transferencias educativas federales.

Podría argumentarse que se puede promover la equidad de otras maneras que no reflejen necesariamente el monto de los fondos proporcionados a cada estado. Por ejemplo, el gobierno federal puede otorgar fondos para programas especiales a los estados o a los muni-

tiempo. Más bien, el presupuesto siguió incrementándose año con año, pero siguiendo el mismo patrón de gastos por estado. Ignoro (y dudo) si existieron dichos criterios compensatorios iniciales.

cipios, algunos de los cuales no tendrían que aparecer en el presupuesto educativo (por ejemplo, el programa de desayunos escolares o el programa de Escuela digna). Sin embargo, dudo que compensen las desigualdades del sistema actual. Una razón para esto es que tienden a ser pequeños en relación con los presupuestos educativos.¹⁹ Segundo, existen pruebas de que en sí mismos no son compensatorios.²⁰

Hasta aquí, el análisis se ha enfocado principalmente en el objetivo compensatorio respecto a las medidas educativas y socioeconómicas. Un tema muy relacionado es de qué manera el diseño de la transferencia en sí tiene efectos de equidad y eficiencia y, a la vez, cuál es el efecto de la transferencia sobre las finanzas de los estados. Éste será el tema de la siguiente sección.

III. Las transferencias educativas federales, las finanzas de los estados y la descentralización de la educación

Antes del acuerdo de descentralización, la federación podía perseguir directamente la política educativa diseñada en el centro, ya que dirigía las escuelas. Hoy en día, cuenta con dos importantes instrumentos para influir en la manera en que se dirige la educación pública: 1) los atributos que conserva legalmente respecto a la política educativa en general, como el diseño de los planes educativos, así como otras facultades extralegales que puede ejercer, que van desde la presión sobre el presupuesto hasta la regulación del patrocinio político,²¹ y 2) el

¹⁹ Por ejemplo, la suma de la inversión federal en los programas de "Niños en solidaridad", "Escuela digna", "Apoyo a la educación básica" e "Infraestructura educativa" (todos del Programa Nacional de Solidaridad) representa 2.2% de las transferencias educativas federales en México para 1994. Fuente: cálculos propios con base en datos de la SEP respecto a las transferencias educativas y del Programa Nacional de Solidaridad. *Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del primero de diciembre de 1988 al treinta y uno de agosto de 1994*, México, Porrúa, 1994.

²⁰ De acuerdo con una presentación que hizo María Fernanda Merino acerca de los desayunos escolares en México en la Harvard School of Public Health (enero de 1997), la proporción de niños elegibles para recibir los desayunos escolares en estados pobres no refleja el gran número de niños necesitados en relación con la proporción de niños elegibles para recibir desayunos escolares en estados ricos.

²¹ México es un país muy centralizado, de modo que el poder *de facto* de la federación con frecuencia excede el que permite la Constitución, pues es capaz de esgrimir un poder muy grande mediante la tradición política, el patrocinio y el control financiero. No obstante, su capacidad para influir en la política educativa en el ámbito estatal se ve reducida en relación con la situación no descentralizada. Puede esperarse que esto continúe a medida que el país se acerque a un sistema más federalista y democrático.

diseño y la magnitud de las transferencias educativas federales. Se abandona el poder directo porque se percibe que una estructura descentralizada sería mucho más eficiente, de modo que la federación se podría dedicar a otros objetivos de la política pública. Esta sección se centra en el segundo instrumento y en sus efectos sobre las finanzas de los estados. No obstante, es útil considerar el fundamento de la descentralización.

Hay en todo el mundo un gran interés por la descentralización de algunos sectores de la economía, tanto en los países desarrollados como en los menos desarrollados. Desde el punto de vista económico, el atractivo del gobierno descentralizado reside en mejorar la distribución de recursos de los productos públicos provenientes de una diversificación de acuerdo con los gustos y las demandas locales (Oates, 1972; Tiebout, 1956). Además, la competencia entre las jurisdicciones puede promover la innovación y las mejoras generales en la prestación de servicios.

Como es natural, la descentralización no necesariamente implica la completa separación del gobierno central y, como se dijo en la introducción, puede ayudar a que la federación logre sus metas, incluida la redistribución. En su estudio clásico, Oates (1972) considera a la descentralización una parte integral del federalismo, el cual "representa [...] un punto medio entre el gobierno unitario y la descentralización extrema". Para Oates, la definición económica del federalismo no necesita ser la misma que la política, por lo cual los países pueden ser constitucionalmente federalistas y mantener un gobierno central muy fuerte, como sucede en México. Para Oates, el problema medular del federalismo es determinar la estructura óptima del sector público en términos de las capacidades de toma de decisiones para funciones específicas. De este modo, ha propuesto el "teorema de la descentralización", el cual muestra que para un bien público cuya demanda varía geográficamente, y cuya prestación es igualmente costosa para el gobierno central y para el local de cada jurisdicción, "el hecho de que los gobiernos locales ofrezcan niveles de producción eficientes en el sentido de Pareto para su jurisdicción respectiva" sería al menos igual de eficiente que si el gobierno central prestara un nivel uniforme del servicio.

Como sucede con otros bienes públicos, cuando se estudia la descentralización educativa, debemos observar si se pueden lograr las eficiencias distributivas y, de ser así, si éstas pesan más que las eficiencias productivas (por ejemplo, de las economías a escala) y otras metas

educativas (incluida la redistribución), que podrían exigir una prestación centralizada de los servicios educativos.²² Asimismo, si se opta por la descentralización, es preciso generar las medidas y los incentivos apropiados para lograr las eficiencias prometidas. En la bibliografía económica, por lo común se utilizan dos modelos analíticos para examinar esta cuestión: el modelo de la "elección fiscal" y el "modelo del agente principal".

La principal diferencia entre estos modelos es el grado de autonomía y rendición de cuentas que los gobiernos locales tienen respecto a la recaudación de ingresos, la planificación, el gasto y la toma de decisiones (Campbell, Peterson y Brakarz, 1991). El modelo de la elección fiscal local supone que la rendición de cuentas será forzada a través de las urnas, tanto respecto a la prestación del servicio de acuerdo con las demandas locales, como respecto a decisiones en lo tocante al ingreso y el gasto hechas para este fin. Si se conocen las preferencias de los votantes, se puede producir el conjunto óptimo de bienes públicos. Este modelo tiene cierta aplicación en los sistemas realmente federados de los países desarrollados. Con frecuencia, el gasto y el ingreso están estrechamente vinculados y el electorado los vigila de modo constante. De hecho, como han señalado Campbell *et al.*, en algunos países esto conduce a que se realicen referendos sobre paquetes fiscales y de servicios completos. Este modelo es la base de gran parte del material publicado sobre el federalismo y la descentralización en los países desarrollados.

En los modelos de la agencia, el principal (que en este caso podría ser el gobierno central) establecería las prioridades, de acuerdo con lo que los funcionarios federales creen que son las preferencias o las necesidades de la población.²³ Con medidas *ex ante*, el principal puede crear un conjunto de incentivos para los agentes (los estados), los cuales, frente a estos incentivos, se comportarán de manera congruente con el objetivo del principal. En dichos modelos aplicados a la descentralización, la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales se da hacia el gobierno central y no tanto hacia los votantes locales. Por lo tanto, la bibliografía respectiva se dedica más a cómo

²² Por ejemplo, se me ha sugerido que una razón importante para la prestación centralizada de la educación, aun si la demanda local no está completamente satisfecha, es el deseo de proteger la cultura mexicana y de mantener la cohesión nacional, al exigir que todos los alumnos del país sigan el mismo currículum.

²³ Aquí, los funcionarios son representantes de los ciudadanos en general, los cuales, en una democracia, deberían ser los verdaderos principales.

diseñar el conjunto adecuado de incentivos. Muchos de los países unitarios o centralizados de América Latina, incluidos los que constitucionalmente son una “federación”, pueden estudiarse utilizando los modelos de la agencia. En vista de la estructura política de México, el marco analítico del agente-principal parece apropiado, más aún dado el enfoque “de arriba abajo” que parece haber seguido la descentralización educativa. Con el tiempo, a medida de que se construyan mejores instituciones democráticas, es posible que la rendición de cuentas se dirija hacia el electorado antes que hacia el gobierno central.²⁴

Ambos modelos tienen fallas importantes que limitan su aplicación en algunos casos. El primero depende demasiado de la capacidad de respuesta de los votantes a las decisiones en materia de políticas públicas y de la respuesta de los encargados de elaborar las políticas públicas a las preferencias locales. El electorado de Tiebout, que “vota con los pies”, ofrece un ejemplo de las suposiciones restrictivas en este tipo de modelo. En cambio, los modelos del agente-principal confían demasiado en la capacidad de las partes para encontrar el conjunto correcto de incentivos *ex ante*. Por ejemplo, los funcionarios de los estados pueden tener un conjunto de metas que entran en conflicto con las de la federación y en donde las relaciones agente-principal se establecen también respecto a los intereses políticos locales, al electorado o incluso a la federación misma en diferentes ámbitos políticos. Además, incluso si se diseña el conjunto correcto de incentivos en una relación de intercambio, podría suceder que las instituciones adecuadas para el comportamiento deseado no estén en el lugar adecuado. Esto podría ser especialmente agudo en el caso de México, ya que algunos estados no tenían ningún tipo de instituciones que se dedicaran a la educación básica antes de la descentralización.

No obstante, estos modelos ofrecen un marco inicial muy útil para analizar la relación del diseño de las transferencias federales y las decisiones presupuestarias, cuyos elementos se pueden combinar cuando sea conveniente. Más adelante analizaré otros aspectos de las transferencias educativas que repercuten de modo considerable en la educación, pero que los análisis teóricos niegan con base en la teoría de la agencia y los modelos de la elección fiscal local.

²⁴ Naturalmente, existen otros modelos que podrían ser útiles en la bibliografía económica así como de la ciencia política y la administración pública. Por ejemplo, los estudios sobre la tradición del “nuevo institucionalismo” podrían ser útiles y deberían formar parte de futuras investigaciones.

El diseño de las transferencias educativas

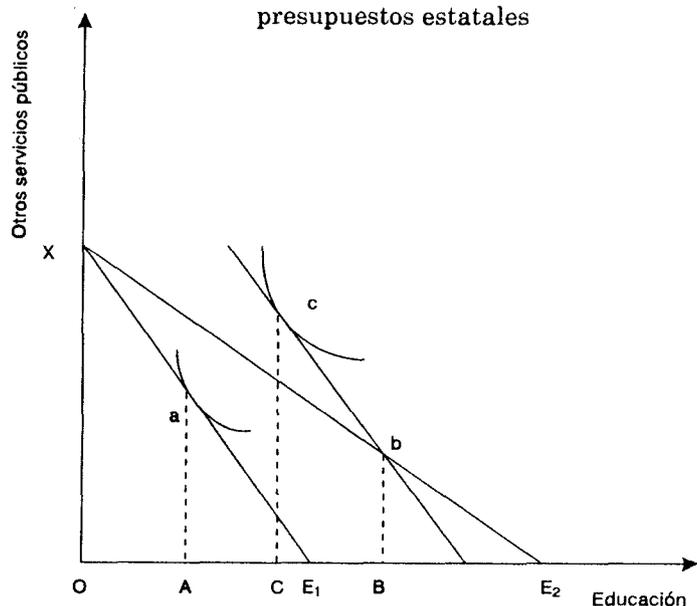
La federación puede utilizar transferencias para: 1) cumplir el requisito de equidad que establece la ley, como se analizó en la sección anterior; 2) promover, mediante su diseño, la eficiencia distributiva en la producción del servicio educativo en el ámbito estatal, y 3) recompensar (o castigar) a los estados por su esfuerzo educativo. La manera en que se distribuyen los fondos educativos federales afectará naturalmente su efectividad.

Según la teoría económica, la eficiencia distributiva se ve afectada por los “precios” que enfrentan los gobiernos subnacionales al proveer la educación. La forma de la transferencia produce la respuesta deseada, en parte dependiendo de su efecto sobre la estructura de precios. *Ceteris paribus*, una “transferencia igualitaria” para la educación hace que la provisión de este bien sea más barata en relación con otros bienes. Esto puede observarse en la figura 1 como un cambio en la pendiente de la curva de presupuesto (de XE_1 a XE_2). Supongamos que la federación, gracias a los derrames de la educación, quisiera que el estado i aumentara la provisión de dicho bien de OA a OB . Si conoce las preferencias del estado, podría ofrecer una transferencia igualitaria tal que el estado elige el punto b (no se presenta la curva de indiferencia para evitar obstrucciones), maximizando así su utilidad y conduciendo al nivel deseado de prestación de servicios educativos.²⁵

En cambio, una transferencia total sólo tiene un efecto sobre el ingreso. En la figura 1 esto se observa como un desplazamiento paralelo de la línea de presupuesto original (XE_1), ya que no cambian los precios relativos entre la educación y otros servicios públicos, en la distancia horizontal entre las líneas de presupuesto que miden el monto de la transferencia. En estas nuevas condiciones, el estado maximiza su propio bienestar en el punto c , lo que produce una prestación de servicio educativo de OC . La producción de la educación se eleva simplemente porque la transferencia ha ocasionado que el estado sea más rico, suponiendo que en México, como sucede en otros países, la educación es un bien normal. Sin embargo, como no se logró que el bien público en cuestión fuera más barato en relación con otros bienes, el ingreso adicional se utiliza para comprar también otros bienes, y el nuevo nivel de producción por lo general no será el que

²⁵ La manera en que está dibujada la figura supone implícitamente que la elasticidad del gasto en educación con la concesión es mayor que la unidad.

Figura 1. Efecto de transferencias igualitarias y totales sobre los presupuestos estatales



maximiza el bienestar nacional (*OB*). Para que esto suceda, la transferencia debería ser muy grande.²⁶

El simple hecho de condicionar que la transferencia se utilice para la educación acaso no conduzca a mejores resultados que una situación en donde la transferencia es incondicional y el gobierno estatal es capaz de redirigir el gasto educativo hacia la compra de otros servicios. Este argumento calificaría cuando el gobierno subnacional no hubiera usado sus propios recursos para la educación antes de la transferencia (Fisher, 1996). Este caso podría aplicarse a los estados de México cuyo gasto propio en educación básica haya sido pequeño o inexistente antes de 1992.

En México, las transferencias federales a la educación estipuladas en el acuerdo de descentralización no representan tan sólo un ingreso adicional para los estados, como sugiere el análisis teórico usual. Más bien, se supone que ayuden al estado a cubrir esa parte del servicio educativo que la federación administraba y dirigía directamente antes de que se transfiriera a los estados. Al menos en el corto plazo, como

se mencionó en la sección I, podrían existir una serie de compromisos difíciles de cambiar en la “nueva administración”, como podrían ser algunos pagos a los educadores, las construcciones en proceso, etc. Con estos compromisos hechos, un estado puede redirigir su propio ingreso hacia otras compras tornándose más eficiente (por ejemplo, recortando costos innecesarios). Desde luego, el lado opuesto está en que redujo el gasto “no comprometido”, lo que podría llevar a una reducción en la calidad o en la cobertura de la educación.

Plausiblemente, se podría evitar la fuga de fondos educativos a gastos no educativos si la transferencia total se otorgara a condición de que el gobierno subnacional *no redujera* su propio gasto (junto con la condición de este tipo de que la transferencia se utilice para un propósito específico). Sin embargo, este tipo de transferencias no promueve la eficiencia, ya que no logra proporcionar los incentivos para recortar costos. De hecho, una condición de este tipo penaliza a los estados que ya antes hacían un esfuerzo para financiar la educación a partir de fondos propios. Asimismo, reduce los incentivos para que los estados dediquen cada vez más recursos a la educación ya que después no podrían cambiar su decisión.

Al comparar el gasto promedio estatal en educación como proporción del total entre 1989-1991 y 1993-1994, se encuentra que de los siete estados que mostraban una reducción en el gasto en el periodo 1993-1994, en cuatro de ellos su propio gasto excedía, en ocasiones mucho, al gasto promedio por estado en educación para ambos periodos (dos estaban por debajo del promedio y uno apenas por arriba para 1989-1991 y por debajo en el periodo 1993-1994, como se presenta en el cuadro 5).²⁷ En todos los casos, la tasa de cambio del gasto federal en educación excedió la del gasto propio del estado. Esto podría indicar que los estados en cuestión deberían tener ganancias en eficiencia para ser capaces de redirigir sus propios fondos hacia la provisión de otros bienes. No obstante, se garantiza que en futuros trabajos se investigará acerca de si esto representa ganancias reales en eficiencia.²⁸

Chile ha usado una transferencia total por alumno (Winkler). Dichas transferencias por capitación son comunes cuando es muy fácil medir la población objetivo (como es el caso de los alumnos). Las

²⁷ Lo anterior se calculó utilizando el gasto educativo para todos los niveles, ya que no fue posible separar los valores correspondientes a educación básica en el periodo 1990-1991.

²⁸ Para investigar este tema, deben observarse los cambios en los costos provocados, por ejemplo, por cambios en las prácticas administrativas.

²⁶ Este análisis se basa en Oates (1972) y Gramlich (1977).

Cuadro 5. Estados que redujeron sus propios niveles de participación en educación

<i>Estado</i>	<i>Relación del gasto propio con el gasto federal 1989-1991</i>	<i>Relación del gasto propio con el gasto federal 1993-1994 (en porcentaje)</i>	<i>Diferencia de las relaciones (II - I)</i>
Baja California	45.4	44.5	-1.0
Distrito Federal	10.7	8.0	-2.7
Hidalgo	4.1	3.6	-0.05
Estado de México	44.7	39.3	-5.4
Nuevo León	47.6	40.2	-7.4
Sinaloa	32.8	32.4	-0.4
Tamaulipas	24.4	18.1	-6.3
<i>Promedio nacional</i>	<i>19.0</i>	<i>22.9</i>	

Nota: Cálculos propios a partir de datos de la SEP.

transferencias pueden referirse al financiamiento educativo en general o a programas específicos. En Chile, la transferencia por capitación para las primarias y secundarias transfiere fondos a los municipios y, algo muy interesante, a proveedores privados sobre una base por alumno. El monto de la transferencia es fijo de acuerdo con una fórmula transparente, la cual garantiza un nivel mínimo relativamente alto de gasto por alumno, pero no asegura la igualdad en el gasto, ya que los municipios están en libertad de agregar al monto de la transferencia lo que les permita su propia capacidad fiscal, manteniendo así los diferenciales del gasto. El sistema chileno de transferencias a la educación muestra también que crear incentivos para las transferencias (en cualquier dirección) puede producir cambios en el comportamiento de las autoridades del estado. De acuerdo con Winkler, hay pruebas de que en Chile, si el gobierno central elevara las transferencias, los municipios responderían con una disminución en su propio gasto, aunque no por un gran monto. Se confirma así la hipótesis de la "fuga" mencionada antes. Además, puesto que la transferencia se paga como un subsidio por alumno, los municipios y los proveedores privados han tomado medidas con mucho éxito para aumentar la matrícula. Asimismo, la transferencia ha producido una mayor disponibilidad de escuelas y ha promovido la participación de la comunidad (Castañeda, 1992).

En Australia y Nueva Zelandia se utiliza un tipo similar de transferencias (Banco Mundial, 1995). En Australia la escuela primaria es responsabilidad de los estados, pero los fondos del gobierno central se distribuyen de manera redistributiva por alumno en proporción con la pobreza relativa. En Nueva Zelandia la transferencia va directamente a las escuelas de acuerdo con la siguiente fórmula: 80% corresponde al número de alumnos y 20% a su *status* socioeconómico. Luego, una junta directiva elegida localmente administra los fondos.

Cualquier tipo de transferencia tendrá efectos redistributivos entre los estados. El efecto redistributivo no sólo se ve afectado por la magnitud y la distribución de la transferencia, sino también por la manera en que se recolecta el ingreso para pagarla. Por ejemplo, si las transferencias se financian con impuestos sobre la renta progresivos y se redistribuyen per cápita, habrá efectos compensatorios siempre que las comunidades más ricas reciban menos de lo que aportan.

La relación entre la magnitud y el tipo de transferencia y el ingreso local es muy importante. Si la educación se basara sólo en los ingresos locales (o estatales), las desigualdades podrían perpetuarse con cierta facilidad. En particular, algunos estados son viables políticamente

camente pero no tanto en el campo económico, por lo que podrían ser incapaces por sí solos incluso de prestar niveles mínimos de servicio. La redistribución nacional se realiza mejor si la federación asigna participaciones de los ingresos.

En el cuadro 2 se mostró que en México el ingreso per cápita varía sustancialmente entre los estados, lo que crea fuertes disparidades en la base tributaria de cada entidad.²⁹ Además de las transferencias educativas, la federación ofrece “participaciones federales” que son parte de los acuerdos de participación general del ingreso. La proporción del ingreso local recolectado, que no sea parte de la utilizada para la participación general del ingreso, respecto al monto de las “participaciones” es una medida de la capacidad del estado para obtener ingresos de manera local. Para 1994, sólo en el Distrito Federal la proporción de ingresos locales fue mayor que la de las participaciones federales (138%).³⁰ En todos los demás estados, los ingresos locales fueron menores a 50% de la “participación federal”, desde 46% en Jalisco hasta 3.5 y 3.3% en Hidalgo y Oaxaca, respectivamente.

Académicos y políticos de varios países han participado en debates respecto a cuál es la mejor manera de tomar en cuenta la capacidad y el esfuerzo fiscales de niveles subnacionales de gobierno. Alemania, Canadá y Australia tienen sistemas que conducen a la compensación de fondos entre las regiones (no sólo en educación) al tiempo que mantienen incentivos de eficiencia. En los Estados Unidos, durante más de dos décadas se ha estado debatiendo acerca de la compensación fiscal respecto a la ayuda federal a los estados y a la ayuda estatal a los distritos educativos (véanse, por ejemplo, Wyckoff, 1992; Reschovsky, 1994; Ladd y Yinger, 1994; Moynihan y Taubman Center for State and Local Government, Kennedy School, 1996). El debate se tornó más acalorado cuando las órdenes judiciales de varios estados (por ejemplo, California y Texas) declararon inconstitucionales los sistemas de financiamiento educativo de dichos estados, que se basaban en gastos locales recaudados de los impuestos locales sobre bienes.

²⁹ En general, cuanto mayor sea el ingreso per cápita (medido como producto estatal bruto per cápita), mayor será la base tributaria para los impuestos federales o locales.

³⁰ El Distrito Federal no es propiamente un estado; más bien, está gobernado por autoridades federales. Su relación fiscal es un tanto diferente de la de los estados. Discutiblemente, tiene una restricción presupuestaria “más suave” y varios de sus servicios públicos los paga directamente la federación, por lo que no tiene que usar sus propios fondos o sus “participaciones federales” como lo hacen los estados. En especial, la federación ha pagado tradicionalmente los servicios educativos. Sin embargo, no existe ningún impedimento legal para que el Distrito Federal no realice un mayor esfuerzo con sus fondos propios.

El argumento fue que dicho tipo de sistemas perpetúa las desigualdades en educación, ya que los distritos más ricos pueden comprar mejores servicios educativos. La pregunta se convierte, más bien, en cuál es la mejor manera de eliminar esta desigualdad sin castigar indebidamente a los que hacen un mayor esfuerzo ni causar otras distorsiones en lugar de mantener la “neutralidad”.

Bird (1993) afirma que el caso básico para una transferencia compensatoria es 1) generar el “nivel correcto de externalidad” (en cuyo caso una transferencia igualitaria parece funcionar mejor) y 2) hacer posible que los gobiernos locales presten un mínimo adecuado de servicios públicos.³¹ Una pregunta importante es la siguiente: ¿qué debe compensarse? Tan sólo otorgarle a todas las jurisdicciones el mismo monto por alumno no tiene en cuenta las condiciones fiscales de la localidad, los costos y las preferencias locales. Según Bird, en todos los países que tienen sistemas formales de transferencias compensatorias, el objetivo es compensar la capacidad de los gobiernos subnacionales para que presten cierto nivel de servicio, o bien, compensar el desempeño de este nivel de servicio. Agrega que el criterio del desempeño plantea un problema ya que si no se ajusta a las diferencias en la capacidad fiscal, el gobierno que hace menos ganará más. En cambio, si las transferencias se basan en el ingreso potencial —en la capacidad de recaudación, no en los ingresos reales—, no se desalienta el esfuerzo fiscal al seguir el “criterio de capacidad igual”. En todo caso, es importante que haya un vínculo claro entre el ingreso y la asignación del gasto para un servicio particular.³²

La creación de un vínculo entre las transferencias y los ingresos locales va más allá de “obtener precios correctos”. Tiene también un efecto sobre la autonomía en la prestación local de servicios, lo cual sería necesario para lograr algunas de las eficiencias distributivas que promete la estrategia descentralizadora.³³ Sin embargo, esto no siem-

³¹ En este mismo sentido, Ladd y Yinger (1994) sugieren que el argumento fundamental para la ayuda compensatoria es la “equidad categórica, que existe cuando todos los ciudadanos tienen un acceso justo a los servicios públicos considerados de particular importancia para sus oportunidades en la vida”.

³² La bibliografía sobre la compensación fiscal es amplia y muy conocida. Un análisis concienzudo de este material y su aplicación al caso mexicano sería un buen tema para una investigación futura. El punto principal aquí es captar la importancia de tener un vínculo entre la capacidad fiscal, el esfuerzo fiscal y la magnitud de las transferencias para obtener precios correctos y generar el conjunto adecuado de incentivos.

³³ Recaudar impuestos locales para financiar la educación también podría hacer que el electorado vigile más las acciones de las autoridades educativas locales y, así, logre que rindan cuentas.

pre ocurre. En los países de la OCDE que comenzaron un proceso de descentralización educativa entre 1970 y 1988 (Francia, Grecia, Portugal y España), el nivel de ingreso recaudado localmente aumentó, pero no se alcanzó una mejora correspondiente en el control local de la educación (OCDE, 1992).

En México, la descentralización de la educación básica no sirvió de mucho para darles autonomía a los gobiernos estatales en este respecto, lo que de por sí hizo difícil aumentar la eficiencia en la prestación de este servicio, según se dijo. Este problema se ve exacerbado por el hecho de que el vínculo entre las transferencias y los ingresos locales es, cuando mucho, tenue y que los estados tienen una capacidad muy limitada para obtener recursos dada su actual base tributaria.³⁴ Un problema que presenta el financiamiento del gobierno central con este tipo de sistemas es que los fondos centrales a menudo vienen amarrados, y depender de las transferencias puede destruir los incentivos para tomar decisiones locales responsables (Oates, 1993). Obsérvese que la necesidad de fuentes de ingreso más independientes no implica que la educación debería financiarse tan sólo localmente. Como se mencionó antes, hay beneficios de la recolección central de ingresos. Si las transferencias se distribuyeran de acuerdo con fórmulas transparentes que tuvieran en cuenta los temas ya analizados, de todas maneras se seguiría promoviendo la autonomía local.

Las fórmulas con las que se asignan las transferencias deberían incluir componentes de la capacidad fiscal además de criterios compensatorios basados en los indicadores educativos. También es crucial que sean transparentes, en el sentido de que los criterios considerados sean medibles y todas las partes interesadas puedan conocer con certeza la magnitud de la transferencia relevante. Si los fondos se asignan mediante una negociación caso por caso, podrían darse efectos redistributivos adversos, y podría ser menos probable que se generara el conjunto adecuado de incentivos. Los funcionarios estatales podrían exhibir un comportamiento egoísta, o la federación podría utilizar esos fondos como recompensa o castigo político. Incluso cuando el patrón general de las transferencias federales (educativas o no) promueva la redistribución progresiva, si el proceso no es transparente y objetivo, podrían darse pérdidas en el bienestar como producto de los costos del

³⁴ Según el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los estados han transferido gran parte de la base tributaria estable y amplia al gobierno federal quien, en cambio, devuelve parte del ingreso en forma de transferencias.

proceso de negociación. Asimismo, asignar mediante negociaciones crearía incertidumbre y obstaculizaría la planificación educativa a largo plazo, además de que podría alejar a las autoridades estatales de las preferencias locales y reducir la rendición de cuentas de los funcionarios estatales (los cuales pueden culpar a la federación del financiamiento inadecuado).

De acuerdo con algunos funcionarios de la Secretaría de Educación Pública y de las secretarías de Finanzas de algunos estados, actualmente no se utiliza una fórmula transparente y objetiva.³⁵ Sin ella, es probable que la distribución refleje las posiciones de negociación y no preocupaciones educativas genuinas. Además, será más fácil mezclar y confundir las transferencias educativas con otras transferencias federales como parte de una estrategia de negociación (por ejemplo, reduciendo las "participaciones" federales si crecen las transferencias educativas a un estado determinado), lo que produce ineficiencias debidas a la naturaleza y las condiciones distintas de las transferencias.

En México las transferencias educativas provienen de los ingresos generales de la federación, no de impuestos particulares, como serían los impuestos sobre bienes en los Estados Unidos.³⁶ Por tanto, los funcionarios estatales no estarían en condiciones de percibir una relación entre la capacidad fiscal del estado o su esfuerzo fiscal y los fondos recibidos a través de las transferencias. Puesto que algunos estados que hacen un esfuerzo relativamente mayor para contribuir a la educación de sus ciudadanos podrían ser penalizados, mientras otros que contribuyen relativamente poco, en términos de su capacidad fiscal, podrían ser recompensados, se crean incentivos aviesos.

Un examen del cuadro 2 mostró que entre los estados más ricos en términos per cápita se encuentran los que reciben los mayores fondos educativos por alumno en educación básica. El mismo cuadro muestra también que el financiamiento de la educación con recursos propios por alumno varía ampliamente de un estado a otro. Para descubrir si el sistema de transferencias actual recompensa la inversión estatal en la educación, se calcularon correlaciones por clasificaciones entre las transferencias educativas estatales por alumno (para

³⁵ Recibí estos comentarios en varias conversaciones informales a lo largo del año. Dicho sea a su favor, los funcionarios de la Secretaría de Educación Pública están tratando de llegar a dichas fórmulas. Ignoro sus componentes e importancia.

³⁶ Algunos estados, como el Estado de México, tenían un impuesto especial para la educación. Sin embargo, esto no es generalizado y en el ámbito nacional no existe un impuesto semejante.

la educación básica y para todos los niveles de educación) y dos medidas diferentes. Primero, el gasto estatal por alumno (en educación básica y para todos los niveles de educación) y, segundo, la relación del gasto propio en educación por alumno y el PEB per cápita (titulado "esfuerzo" en el cuadro 2). Se considera que éste mide mejor el esfuerzo educativo y por lo común se utiliza en comparaciones internacionales. Los estados difieren mucho de acuerdo con esta medida, que va desde 0% en Hidalgo y 0.32% en el Distrito Federal, hasta 9.35% en Baja California. Los rangos de las correlaciones se presentan en el cuadro 6.

Como puede verse en el cuadro 6, todos los rangos de los coeficientes de correlaciones son negativos, lo cual podría indicar que los estados que invierten más en educación a partir de sus propios fondos (es decir, que realizan un mayor esfuerzo educativo) son penalizados con transferencias relativas menores, y que el sistema actual no los recompensa por ello. Una interpretación más podría ser que el gasto estatal y las transferencias federales se establecen simultáneamente: mientras mayor es el primero, menores son las segundas. Una explicación tal podría describir el proceso de decisión, pero no explica la posibilidad de que algunos estados sean penalizados. Algunos de los coeficientes son relativamente modestos, lo que podría indicar que, de existir, la "penalización" por el esfuerzo no sería muy grande. Sin embargo, es importante señalar que el mayor coeficiente (en términos absolutos) corresponde a la correlación entre el gasto federal para la educación básica por alumno y la medida del esfuerzo, también para la educación básica (-0.35), donde el servicio descentralizado es la educación básica.

La economía política de las transferencias

Cada vez existe más bibliografía sobre la economía política de las transferencias. Comprender el aspecto político de las transferencias y la descentralización es importante para evaluar su efectividad, ya que su éxito dependerá mucho de las instituciones existentes, la habilidad para acumular apoyo político, etc. Por ejemplo, si el gobierno local no da respuesta a las preferencias locales, como suponen dichos modelos, entonces gran parte de la causa económica para la descentralización está perdida, ya que no podrían realizarse las eficiencias distributivas (Oates, 1993). De igual modo, el atractivo de la descentralización podría reducirse si el funcionario estatal es el agente, pero tiene varios

Cuadro 6. Coeficientes obtenidos de la aplicación de la correlación de Spearman entre las transferencias federales y la inversión educativa estatal

Transferencias federales para la educación básica por alumno	Gasto estatal en educación básica por alumno	-0.32
	Gasto estatal para todos los niveles de educación por alumno	-0.18
	"Esfuerzo" educativo estatal para la educación básica	-0.35
Transferencias federales para todos los niveles de educación por alumno	Gasto estatal para todos los niveles de educación por alumno	-0.12
	"Esfuerzo" educativo estatal para todos los niveles de educación	-0.25

Nota: Esfuerzo = (gasto estatal por alumno)/PEB per cápita.

“principales” además de la federación (tales como la legislatura estatal, el electorado, intereses especiales, etc.). En este caso, la rendición de cuentas hacia el gobierno central será difusa y será difícil crear un conjunto de incentivos que maximice el bienestar nacional, según lo percibe la federación.

Los intentos por descentralizar, no sólo la educación, también han renovado el interés en este tema en México. Muchos estudios abordan aspectos puramente administrativos o legales, pero un número cada vez mayor está buscando comprender también las implicaciones en términos de la economía política. Respecto a las transferencias educativas, sobresalen dos puntos: primero, la relación entre las autoridades educativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y, segundo, la existencia y el desarrollo de instituciones y autoridades educativas en los estados. Un análisis detallado de estos dos puntos está más allá de la intención de este artículo, pero se garantiza hacer una breve descripción en investigaciones futuras.

El SNTE ha tenido un largo y a veces conflictivo matrimonio con el Estado. Es el sindicato más grande de América Latina, lo que le da un gran poder de negociación, en vista de su capacidad de movilización popular y de ofrecer votos al partido dominante (PRI). Por lo tanto, su influencia sobre las políticas educativas ha sido muy grande, hasta el punto en que el debate sobre la descentralización se centró más en si ésta reduciría el poder del sindicato que en sus efectos en la educación.³⁷ Supuestamente, la reducción del poder del SNTE provendría de la necesidad de negociar por separado con cada estado, no únicamente con el centro. Los estados también podrían aumentar su posición de negociación ya que los que tienen necesidades educativas semejantes (o gobernadores que piensen igual) podrían formar coaliciones, así como el hecho de que ahora supuestamente enfrentan restricciones presupuestarias “más duras”.³⁸

³⁷ La relación entre el SNTE y el gobierno y la naturaleza de la influencia del sindicato en las políticas educativas es naturalmente mucho más compleja de lo que aquí se expresa. Un análisis más detallado rebasa el ámbito de este trabajo, ya que la discusión ha abordado principalmente la manera en que el gobierno federal distribuye las transferencias educativas. En esta sección quiero tan sólo sugerir temas para futuras investigaciones.

³⁸ Los estados no podrán cambiar los fondos disponibles tan fácilmente como la federación, lo cual limitará las concesiones que pueden ofrecer a los sindicatos. Los funcionarios estatales también podrían rendir mayores cuentas a la población local que un burócrata lejano en la ciudad de México y, por lo tanto, estarían menos dispuestos a ofrecer muchas concesiones. Por último, los estados que tienen gobiernos que no son del PRI no tienen una relación política estrecha con el sindicato. Un argumento en contra es que algunos estados tendrán una posición de negociación más débil que la del sindicato. El tiempo dirá cuál posición es la correcta.

Es probable que la descentralización no haya traído la reducción esperada en el poder del sindicato e incluso haya dejado a algunos estados en una posición de negociación desventajosa, ya que la negociación sobre salarios y otras prestaciones en el sector educativo aún se hace en gran parte en el centro. Con el actual sistema de transferencias, algunos estados (en particular los pequeños o los que tenían pequeños gastos educativos previos) podrían hoy en día tener un incentivo para apoyar la negociación centralizada ya que no pueden asumir altos costos educativos (éstos los asume el gobierno federal y, por último, los contribuyentes de todo el país) y podrían recibir el valioso apoyo político de la sección estatal del SNTE. En todo caso, en vista de su gran número de miembros, incluso un sindicato dividido podría dejar a algunos estados en desventaja cuando negocian temas laborales con el sindicato en relación con la situación que prevalecía cuando el gobierno nacional negociaba con un sindicato unificado. La presencia de restricciones presupuestarias suaves en el ámbito estatal (más que en el federal) aumenta hoy en día el poder de negociación del sindicato según el sistema actual.

El segundo tema se refiere a las instituciones educativas en los estados. El acuerdo de descentralización transfirió responsabilidades de un solo golpe. Esto hace surgir la pregunta de cómo enfrentan los estados las nuevas responsabilidades, institucionalmente hablando, ya que muchos carecían de instituciones o autoridades educativas o, si las tenían, eran muy débiles. Ornelas (1995) hace un intento inicial por responder a estas y otras preguntas mediante estudios de caso de seis estados. Sus resultados muestran sorprendentes diferencias en la manera en que se han ajustado los estados. Por ejemplo, el Estado de México, que dirigía el mayor sistema educativo estatal con su propio sindicato antes de la descentralización, ha preferido administrar por separado el sistema estatal original y el nuevo sistema federal, ya que así se evitan conflictos entre los sindicatos respecto a salarios y prestaciones.

Los acuerdos institucionales que finalmente se harán tendrán implicaciones muy importantes sobre el logro de las eficiencias distributivas y las mejoras en el servicio educativo en general que prometió la descentralización. Ni un buen diseño de transferencias ni una sólida política educativa del centro podrán asegurar este logro si las instituciones no responden a las necesidades locales o no administran la transferencia de manera eficiente.

El alcance de la descentralización

Hasta aquí, el análisis no ha cuestionado el alcance de la descentralización de la educación básica. Actualmente se está realizando un debate académico sobre los méritos de la descentralización y hasta dónde deben participar los niveles inferiores de gobierno en la prestación del servicio educativo.

Como en otros países, la descentralización mexicana fue parcial. Las responsabilidades se transfirieron a los estados, no a los municipios. El nivel de gobierno que está prestando el servicio no es el que está "más cerca" de los ciudadanos y, por lo tanto, la capacidad de respuesta de los funcionarios a las preferencias locales no podría lograrse tan fácilmente. En cambio, las experiencias de Chile y Nueva Zelanda son alentadoras. En estos países, la descentralización se proporcionó localmente.³⁹ Una de las principales ventajas de esto es que los padres de familia y la comunidad en general participan en la educación y pueden hacer que los funcionarios rindan cuentas. Por añadidura, la competencia entre las escuelas puede reducir los costos y elevar la calidad, como muestra la experiencia de los Estados Unidos (Hoxby, 1994). De nueva cuenta, el ejemplo chileno en donde escuelas no lucrativas compiten por las transferencias por alumno es también ilustrativo. Desde luego, el lado opuesto, como se ha argumentado en el texto, es que los niveles más altos de gobierno son más capaces de perseguir políticas redistributivas y de compensación, particularmente cuando la desigualdad del logro educativo entre los municipios es mayor que entre los estados. Una vez más, los Estados Unidos sirven de modelo, en donde los distritos escolares tienen distintas capacidades para ofrecer educación, lo cual ha obstaculizado constantemente un mayor logro educativo.

El alcance de la descentralización puede estudiarse asimismo en términos de las facultades que formalmente se les otorgaron a los estados. De hecho, mientras que la prensa ha alabado el "acuerdo" de 1992 diciendo que fue un paso importante en la descentralización de las funciones federales a los estados y a menudo lo ha llamado la "federalización de la educación", en realidad el gobierno federal todavía controla la mayor parte de los principales instrumentos de las políticas

³⁹ Estos países no tienen el equivalente de los estados en México y, por lo tanto, el proceso de descentralización no se puede comparar con facilidad. Sin embargo, proporcionan un ejemplo de cómo se provee la educación en el medio local, es decir, en jurisdicciones muy pequeñas.

educativas.⁴⁰ En otras palabras, el acuerdo de descentralización aún está lejos de constituir una "devolución" de funciones a los estados. Además, mientras que las responsabilidades se transfirieron formalmente a los estados, la facultad de toma de decisiones en este nivel de gobierno es, en realidad, inferior a la correspondiente división formal de funciones o responsabilidades entre los estados y la federación. El hecho de que las distribuciones presupuestarias sean determinadas principalmente por el gobierno federal, de que los fondos de los estados sean muy limitados, así como la naturaleza del proceso político en sí, pueden limitar seriamente la capacidad del estado para afectar la manera en que se dirige la educación, e incluso reducir la rendición de cuentas de las autoridades estatales hacia los ciudadanos. Incluso las facultades exclusivas que la federación mantiene sobre varios aspectos de la política educativa podrían representar un obstáculo para lograr las eficiencias distributivas que prometió la descentralización. Por ejemplo, el control federal sobre todos los *currícula*, al tiempo que promueve normas mínimas, podría también reducir la innovación y la capacidad de las escuelas de ir al día con el cambio tecnológico. El excesivo control central real disfrazado de descentralización podría conducir a una posición inferior ya sea respecto del sistema centralizado que existía antes de 1992 o de un sistema que fuera efectivamente descentralizado. En este sentido, no debería considerarse que el *status quo* es definitivo.

IV. Conclusiones

El objetivo de este artículo fue analizar las transferencias educativas federales en México después del acuerdo de descentralización de 1992, centrándose en la redistribución y en su capacidad para generar incentivos que conduzcan a una mayor eficiencia para proveer la educación básica. Más que una cobertura ambiciosa de todos los temas relacionados con este objetivo, se intentó identificar los más sobresalientes y apuntar los caminos para la investigación futura. Además, este documento ayuda a llenar una laguna en la bibliografía sobre el firmamiento educativo y las relaciones fiscales entre la federación y los estados en México, especialmente respecto a las transferencias educativas a los estados.

⁴⁰ En México, al contrario de lo que ocurre en otros países, "federalización" quiere decir transferir facultades a los estados, y no al revés.

Entre las principales conclusiones de este trabajo se encuentran las siguientes. Primero, existe una gran desigualdad entre los estados en términos de indicadores educativos y sociales. Las transferencias educativas federales de ninguna manera parecen buscar una política compensatoria. Segundo, las transferencias federales son una herramienta importante para conseguir propósitos redistributivos, no sólo respecto a los indicadores antes mencionados, sino también respecto de las diferencias en cuanto a capacidad fiscal y esfuerzo en cada estado. El diseño, la magnitud y la distribución de la transferencia pueden afectar de manera significativa el conjunto de incentivos que enfrentan los gobiernos subnacionales. Tercero, existe una gran desigualdad entre los estados en lo que se refiere a su capacidad fiscal, su base tributaria y su esfuerzo educativo. Se encontraron algunas pruebas de que el actual sistema de transferencias distorsiona las políticas educativas de los estados, ya que aparentemente "penaliza" a los que hacen un esfuerzo mayor. Por otro lado, los datos también sugieren que podría haber algunas ganancias en eficiencia al proveer educación en algunos estados si el redireccionamiento de los fondos pudiera atribuirse a un recorte de costos. Cuarto, además de lo anterior, otros factores institucionales, como una limitada autonomía de los estados, la falta de instituciones capaces de administrar el sistema educativo en el ámbito estatal en algunas entidades y la relación política entre el sindicato de maestros y el gobierno, reducen la probabilidad de que la descentralización de la educación logre su meta de mejorar la educación pública por medio de mayores eficiencias.

Estos hallazgos tienen implicaciones importantes. En primer lugar, el sistema puede ser incapaz de reducir sustancialmente la gran desigualdad en el logro educativo entre los estados. Esto daría como resultado una pérdida en el nivel de vida y reduciría las oportunidades de los habitantes de las zonas en desventaja en relación con regiones en mejor posición, y por último, podría afectar el crecimiento y el desarrollo del país en su conjunto. El problema se ve exacerbado si los estados no hacen una mejor redistribución dentro de su propio territorio que la que haría la federación si el sistema educativo permaneciera centralizado.

En segundo lugar, si el actual sistema de transferencias genera el conjunto equivocado de incentivos (por ejemplo, penalizando a los estados que hacen mayores esfuerzos), la educación podría sufrir incluso en aquellos estados en donde el logro educativo era más alto. En vista de que los gastos educativos constituyen una proporción muy

grande del presupuesto estatal, las grandes distorsiones también afectarán la prestación de otros servicios públicos por parte de los estados. En este sentido, se garantiza una revisión del sistema de transferencias educativas federales. En particular, es necesario diseñar una fórmula transparente con base en criterios medibles y relevantes. La misma medida debe aplicarse a las otras transferencias federales. La fórmula deberá incluir mecanismos para recompensar a los estados que hagan mayores esfuerzos y penalizar a los que no lo hagan.

En tercer lugar, habrán de emprenderse estudios con el propósito de determinar la capacidad de cada uno de los estados para dirigir efectivamente el sistema educativo desde un punto de vista financiero e institucional. La federación tiene que desempeñar un papel muy importante para asegurar que esto suceda, ofreciendo los incentivos políticos y económicos adecuados, sin reducir innecesariamente la autonomía propia de los estados. En vista de los objetivos del estudio, el análisis aquí presentado se refiere a un periodo particular. En consecuencia, no muestra de qué manera ha evolucionado el sistema educativo a lo largo del tiempo en lo que respecta a las consideraciones tanto de eficiencia como de equidad.

En vista de que los datos disponibles son limitados y del corto periodo transcurrido desde la descentralización educativa en México, no cabe pensar que los hallazgos que aquí se ofrecen representan conclusiones definitivas. Es preciso profundizar en esta investigación en cuanto se disponga de datos nuevos y haya una mayor distancia temporal. Sin embargo, estas limitaciones no deben conducir a descartar por completo los hallazgos de este estudio, considerando sus implicaciones. En cambio, si se toman con optimismo, podrían promover nuevas investigaciones y acaso conseguir que los encargados de elaborar las políticas públicas vuelvan a evaluar el sistema de financiamiento educativo de modo que produzca una mejora en la educación pública en México.

Este estudio se ha centrado en el gasto. Idealmente, también debería centrarse en los resultados educativos. Es decir, se podría analizar no sólo cómo se distribuyen los fondos entre los estados, sino también si dicha distribución produce un mejor servicio educativo que tome en cuenta las regiones más necesitadas y lo haga de manera eficiente. De nueva cuenta, un obstáculo para este tipo de análisis es la falta de datos significativos sobre los resultados educativos, especialmente en lo que respecta a la calidad de la educación y no sólo a la

cantidad.⁴¹ Aun si se dispusiera de datos sobre la calidad de la educación, probablemente las conclusiones aquí presentadas serían válidas. Si la manera en que se presta el servicio educativo no difiere considerablemente de una región a otra (en términos de la mezcla de insumos educativos), es más conveniente aprender de los estados más ricos, o si la educación se dirige de manera más eficiente en los estados en desventaja (lo cual es poco probable por las dificultades socioeconómicas y geográficas que prevalecen en muchos de estos estados), cabe suponer que la desigualdad mostrada aquí respecto a la distribución de fondos puede realmente verse exacerbada si se utilizan medidas de resultados.⁴²

Si bien los fondos educativos son necesarios para garantizar el funcionamiento del sistema educativo, no debemos centrarnos sólo en la magnitud de los fondos. También es muy importante tener en cuenta cómo se distribuyen estos fondos entre niveles e insumos educativos (Hanushek *et al.*, 1994). Con las disparidades existentes en los fondos educativos en México, esto no implica que no debemos preocuparnos por las transferencias. Por el contrario, se requiere una sólida política compensatoria, pero debe ir acompañada de una asignación adecuada de fondos entre insumos y niveles. No hay razones para esperar que la descentralización por sí sola mejore el servicio educativo en México. Para esto se requiere innovación, creatividad y visión por parte de las autoridades educativas de los estados, si se quiere que la descentralización dé frutos. Seguramente, los estados afrontarán el reto. Ojalá que el gobierno federal reconozca este reto y el papel que los estados deben desempeñar y los ayude en este esfuerzo. Así, mediante el sistema de transferencias, se promovería la compensación y se ofrecerían los incentivos adecuados para alcanzar una eficiente prestación del servicio educativo.

⁴¹ Funcionarios de la SEP me han indicado que se están llevando a cabo grandes esfuerzos para ofrecer este tipo de datos.

⁴² Por ineficiencia se entiende aquí que la misma mezcla de insumos educativos conduzca a resultados inferiores o que los resultados no mejoren cuando se incrementan los insumos educativos.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (1995), *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- Berne, Robert y Leena Stiefel (1984), *The Measurement of Equity in School Finance: Conceptual, Methodological and Empirical Dimensions*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Bird, Richard (1993), "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", *National Tax Journal*.
- Bracho, Teresa (1995), *Distribución y desigualdad educativa en México, 1990*, México, CIDE, Documento de Trabajo EP-16.
- (1995), *Distribución y desigualdad educativa: análisis de la escolaridad a partir del censo. México, 1990*, México, CIDE, Documento de Trabajo EP-17.
- Campbell, Tim, George Peterson y Jose Brakarz (1991), *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*, Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento Técnico para América Latina y el Caribe, Programa de Estudios Regionales, informe 5 (preliminar), julio.
- Cabrero, Enrique (1995), *La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas*, México, CIDE, Documento de Trabajo AP-28.
- Craig e Inman (1985), *Education, Welfare and the New Federalism: State Budgeting in a Federalist Public Economy*, Cambridge, Mass., NBER Working Paper 1562.
- Fisher, Ronald C. (1996), *State and Local Public Finance*, 2a. ed., Irwin.
- Gramlich, Edward M. (1977), "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en W. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington.
- (1994), "A Policy-maker's Guide to Fiscal Decentralization", *National Tax Journal*, vol. XLVII, núm. 1.
- Hanushek, Eric (1995), "Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries", *World Bank Research Observer*, vol. 10, núm. 2, agosto.
- Hanushek, Eric *et al.* (1994), *Making Schools Work*, Washington, D.C., Brookings.
- Hoxby, Caroline (1994), *Does Competition among Public Schools Benefit Students and the Taxpayers? Evidence from Natural Variation in School Districts*, Cambridge, Mass., NBER Working Paper 4979.
- INEGI (1990), *XI Censo general de población y vivienda*.
- (1996), *Cuadernos de información oportuna*, febrero.
- Ladd, Helen y John Yinger (1994), "The Case for Equalizing Aid", *National Tax Journal*, vol. XLVII, núm. 1.
- Merino Juárez, Gustavo (1995), *Educational Finance and Quality Improve-*

- ments in Mexico, Policy Analysis Exercise, John F. Kennedy School of Government, Harvard University (mimeografiado).
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace.
- (1993), "Fiscal Decentralization and Economic Development", *National Tax Journal*.
- (ed.) (1977), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Books.
- OCDE (1992), *Public Educational Expenditure; Costs of Financing: An Analysis of Trends 1970-1988*, París, OCDE.
- Ornelas, Carlos (1995), *La descentralización de la educación en México. Un estudio preliminar*, México, CIDE, Documento de Trabajo EP-35.
- Pyndick, Robert y Daniel Rubinfeld (1981), *Econometric Models and Economic Forecasts*, 2a. ed., McGraw-Hill.
- Reschovsky, Andrew (1994), "Fiscal Equalization and School Finance", *National Tax Journal*, vol. XLVII, núm. 1.
- Secretaría de Educación Pública (1993), *Artículo Tercero Constitucional y Ley General de Educación*.
- (1993), *Compendio estadístico del gasto educativo 1993*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (?), *Encuesta del gasto público en educación de los estados, 1992-1994*.
- Tiebout, C. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, núm. 64.
- Trejo, Guillermo *et al.* (1992), *Educación para una economía competitiva*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo/Diana.
- Winkler, Donald (?), *The Design and Administration of Intergovernmental Transfers: Fiscal Decentralization in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial, World Bank Discussion Papers 235.
- Wyckoff, James (1992), "The Intrastate Equality of Public Primary and Secondary Education Resources", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 1.