

El gasto educativo: una propuesta de financiamiento a la educación básica¹

Dada la disminución real de recursos para financiar el gasto educativo, se propone establecer una contribución especial que otorgue recursos adicionales a las entidades federativas para financiar su gasto en educación básica. La naturaleza del esquema de distribución que se plantea genera incentivos para que los estados incrementen su gasto en educación básica. Se estima que si esta contribución se hubiese establecido en el ejercicio fiscal de 2006, con una tasa del 5% se hubieran recaudado 61,779.0 millones de pesos.

Palabras clave: financiamiento de la educación, política tributaria.

Educational Costs. A Financial Approach to Basic Education

Given real resources decrease to finance educative costs, it is proposed establishing a special contribution that grants federative entities additional resources in order to finance their basic education expenditures. The nature of distribution scheme to be considered generates incentives so the subnational governments increase their disbursements in basic education. It is estimated that if this contribution had been settled down in the fiscal year of 2006, with a rate of 5% it would had collected 61,779.0 million pesos.

Keywords: financing education, tributary policies.

* Oscar J. Cárdenas Rodríguez es profesor-investigador en la Escuela de Economía de la Universidad de Guanajuato, El Establo, Fracc. A-1, Puentecillas, Carr. Libre Marfil, C.P. 36250, Guanajuato, Gto. Tel. y fax: 473-735-2925 ext. 2925. Correo electrónico: cardenoj@quijote.ugto.mx. Francisco Javier Luna López es coordinador de asesores en la Secretaría de Finanzas, estado de Guanajuato, Paseo de la Presa núm. 172, Guanajuato, Gto. C.P. 36000. Tel.: 473-735-1510; fax 473-735-1511. Correo electrónico: flj3@duke.com.

¹ Artículo recibido el 22 de mayo de 2006 y aceptado el 17 de julio de 2006. Agradecemos las valiosas sugerencias realizadas por dos dictaminadores anónimos.

INTRODUCCIÓN

La distribución de competencias para sufragar los gastos en educación siempre ha sido tema de debate entre la Federación y los estados, especialmente desde que se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en mayo de 1992 y apareció la Ley General de Educación (LGE) en 1993.²

Antes de la firma del ANMEB coexistían dos sistemas educativos paralelos, uno administrado y operado por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP); otro administrado y operado por la propia entidad federativa.³ A partir de la firma del ANMEB se fusionan ambos sistemas, quedando a cargo de las entidades los servicios educativos que había venido proporcionando la SEP, misma que en el acuerdo asume el papel rector y normativo del sistema educativo nacional.⁴

Junto con la responsabilidad de los servicios educativos, los estados también recibieron cerca de 100 mil edificios escolares e inmuebles para la administración, 22 millones de bienes muebles en equipo y materiales, cerca de 513 mil plazas de maestros, 115 mil puestos administrativos y más de 14 millones de estudiantes (Moctezuma, 1994). En materia de financiamiento, la Federación se comprometió a sufragar los gastos implícitos del traspaso, al menos durante el resto del ejercicio fiscal de 1992, después, los gastos de la educación estarían compartidos. Esto se estableció en la LGE al especificarse que tanto la Federación como cada entidad federativa concurrirían al financiamiento de la educación pública. Se legisló, además, que ambas partes procurarían fortalecer las fuentes de financiamiento y destinar recursos crecientes, en términos reales, al gasto educativo.

Es precisamente la concurrencia de recursos y las aportaciones crecientes en términos reales las que han fallado para financiar el gasto en materia educativa. Las aportaciones cada vez menores en términos reales hacen necesario buscar al-

² El tema que ha generado el mayor debate es el mecanismo utilizado para transferir los recursos a los estados. Para mayores referencias consultar Merino (1998), Latapí y Ulloa (2000a) y problemática del gasto educativo estatal (propuesta presentada en la Primera Convención Nacional Hacendaria, abril de 2004).

³ La Ley Federal de Educación de 1973 establecía como competencia de la Federación la prestación de los servicios educativos de primaria, secundaria y normal en toda la República. Además facultaba a los estados y municipios a prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad dentro de su territorio.

⁴ Para un análisis del proceso de descentralización de la educación en nuestro país véase Ornelas (2000).

ternativas estables de financiamiento y una mejor distribución de recursos federales entre las entidades (Villarreal, 2005, 142).⁵

El objetivo de este estudio es proponer una contribución federal similar a la que operan once entidades del país. La recaudación se distribuiría tomando en consideración el número de alumnos y docentes, así como el esfuerzo que realiza cada estado para complementar con recursos propios el gasto educativo. En ese sentido, la propuesta pretende incorporar un mecanismo formal que logre atenuar los principales problemas generados por la política de descentralización del gasto educativo en la década de los noventa. El resto de este trabajo está estructurado de la siguiente manera: en la sección II se analizan los recursos destinados al gasto en educación por parte del Gobierno Federal y de los estados. En la sección III se propone una contribución especial para el financiamiento del gasto educativo. Finalmente, en la sección IV se presentan las conclusiones.

EL GASTO EN EDUCACIÓN

EL GASTO FEDERAL

Para el periodo 1980-1995, Ulloa (1996) presenta un análisis del gasto educativo en el que destaca que, en contravención a lo pactado en el ANMEB, ni la Federación ni los estados ni los municipios destinaron recursos reales crecientes al financiamiento de la educación. El cuadro 1 muestra que el gasto público per cápita en educación cayó en 34.7%, mientras que el gasto federal lo hizo en 28%, el estatal en más de 60% y el municipal en más de 90%.

El análisis también resalta caídas drásticas en el gasto federal por alumno en primaria y secundaria. En 1994, el gasto real en primaria se redujo en 41.3%, mientras que en secundaria la disminución fue de 55.6% (cuadro 2).

⁵ Cabe destacar que dentro de las reformas a la LGE publicadas el 4 de enero de 2005 se establece que el gasto total en educación y servicios educativos que realicen los estados, la Federación y los municipios no podrá ser inferior al 8% del PIB. Sin embargo, la efectividad de esta política aún no puede medirse debido a lo reciente de este ordenamiento.

CUADRO 1. GASTO PÚBLICO POR HABITANTE
(PESOS EDUCATIVOS DE 1980¹)

	<i>Gasto educativo</i>			<i>Gasto público total</i>
	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Municipal</i>	
1980	2,491	521	45	3,057
1985	1,794	197	4	1,995
Cambio porcentual de 1980-1995	-28.0%	-62.2%	-91.1%	-34.7%

Fuente: Elaborado con base en el cuadro 6 de Ulloa (1996). ¹ Se denominan pesos educativos ya que para transformar los valores a precios constantes se utiliza como deflactor el componente del índice nacional de precios al consumidor relacionado con los costos educativos.

CUADRO 2. GASTO PÚBLICO POR HABITANTE (PESOS EDUCATIVOS DE 1980)

	<i>Gasto por alumno en</i>	
	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>
1980	3,855	9,888
1994	2,262	4,391
Cambio porcentual de 1980-1995	-41.3%	-55.6%

Fuente: Elaborado con base en el cuadro 7 de Ulloa (1996).

Analizando de manera específica el gasto en educación básica, etiquetado desde 1998 en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), se puede observar que los recursos asignados sólo han mostrado crecimientos marginales en cuanto a su proporción con respecto al producto interno bruto (PIB), así como una disminución sostenida como porcentaje con respecto a los ingresos totales del Gobierno Federal (cuadro 3).⁶

Si se analiza el FAEB en pesos educativos de 2004, se tiene que de 1998 a 2004 las asignaciones cayeron, en promedio, 1.0%. También se puede constatar una caída sostenida y considerable a partir del año 2000 (gráfica 1). En 2004, los pesos educativos asignados al FAEB fueron 9.6% menores a los destinados en el 2000.

De igual manera, los pesos educativos asignados por matrícula en educación básica y normal han caído, en promedio, un 1.8%, mientras que las disminuciones

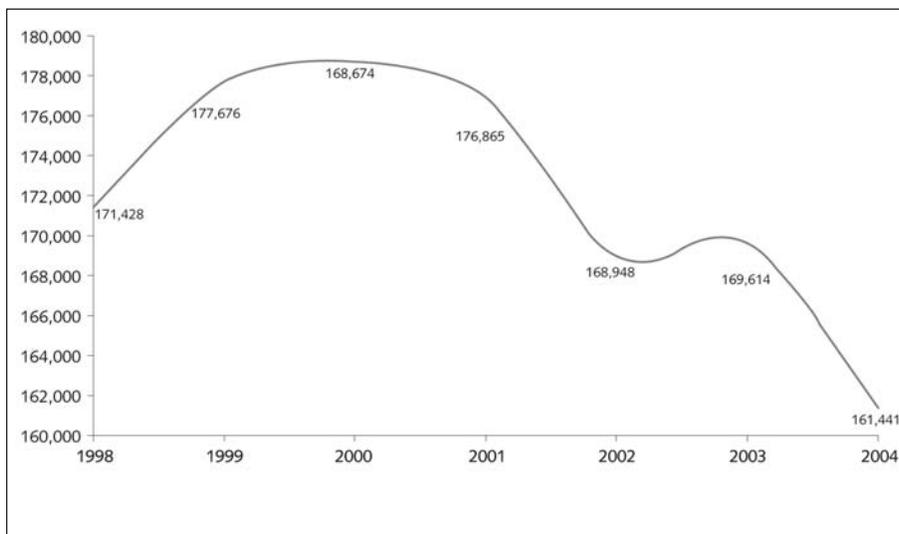
⁶ Un análisis de las inconsistencias de este fondo puede encontrarse en Jorge Ortega (2004).

CUADRO 3. FAEB EN RELACIÓN CON EL PIB Y CON LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL (MILES DE PESOS CORRIENTES)

	<i>FAEB</i>	<i>PIB</i>	<i>Ingresos totales</i>	<i>FAEB/PIB</i>	<i>FAEB/IT</i>
1998	79,997,913	2,731,197,366	545,175,744	2.9%	14.7%
1999	97,417,243	3,262,865,756	674,348,116	3.0%	14.4%
2000	115,263,694	3,861,661,863	868,267,688	3.0%	13.3%
2001	130,648,363	4,093,281,816	939,114,524	3.2%	13.9%
2002	141,175,875	4,403,556,404	989,353,440	3.2%	14.3%
2003	156,392,449	4,825,665,135	1,132,985,074	3.2%	13.8%
2004	161,441,313	5,443,381,485	1,270,211,072	3.0%	12.7%
			Promedio	3.0%	13.9%

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP y Banco de Información Económica, INEGI.

GRÁFICA 1. FAEB EN PESOS EDUCATIVOS DE 2004



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP.

por escuela y por docentes son de 2.0 y 2.5%, respectivamente. La reducción es más drástica si se compara contra el año 2000. Las asignaciones tanto por matrícula, escuelas y docentes han disminuido en más de 12% (cuadro 4).

CUADRO 4. MONTO ASIGNADO POR MATRÍCULA, ESCUELAS Y DOCENTES (PESOS EDUCATIVOS DE 2004)

	<i>Monto del FAEB asignado por</i>			<i>Variación porcentual</i>		
	<i>Matrícula</i>	<i>Escuelas</i>	<i>Docentes</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Escuelas</i>	<i>Docentes</i>
1998	8,606	997,729	212,804			
1999	8,851	1,009,690	215,525	2.8%	1.2%	1.3%
2000	8,827	1,012,834	214,309	-0.3%	0.3%	-0.6%
2001	8,691	985,798	208,484	-1.5%	-2.7%	-2.7%
2002	8,246	931,291	196,345	-5.1%	-5.5%	-5.8%
2003	8,138	926,697	194,107	-1.3%	-0.5%	-1.1%
2004	7,704	882,159	182,703	-5.3%	-4.8%	-5.9%
			Promedio	-1.8%	-2.0%	-2.5%
			2004 vs. 2000	-12.7%	-12.9%	-14.7%

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP y Estadísticas Históricas del Sistema Educativo, SEP.

EL GASTO ESTATAL

Al igual que la Federación, los recursos que los estados destinan a la educación han disminuido. Por ejemplo, en 2002 y en términos de pesos educativos de 2004, los estados aportaron 7.7% menos que en 2000. Como porcentaje del gasto total, el gasto educativo de los estados disminuyó en 4.1% y como porcentaje de los ingresos totales la caída fue de 0.3 puntos porcentuales (cuadro 5).

A pesar de la disminución del gasto total por parte de los estados, algunos de ellos han realizado esfuerzos para aportar mayores recursos, como consecuencia de un proceso de descentralización desigual, de negociaciones sindicales acumuladas en el tiempo, así como de modificaciones en la demanda del servicio.

CUADRO 5. GASTO EDUCATIVO EN LOS ESTADOS (PESOS CORRIENTES)

	<i>Gasto en los estados</i>		<i>Ingresos en los estados²</i>	<i>Gasto educativo entre</i>	
	<i>educativo</i>	<i>total¹</i>		<i>gasto total</i>	<i>ingresos</i>
2000	34,733,100,000	320,277,230,950	15,031,149,225	10.8%	2.3
2002	41,529,395,700	399,511,562,424	20,533,541,503	10.4%	2.0

Fuente: Diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales, SHCP Finanzas públicas estatales y municipales de México, INEGI. ¹ No incluye disponibilidad inicial ni recursos federales y estatales a municipios. ² Sólo incluye impuestos locales, derechos y productos. Se excluyen los aprovechamientos por la diversidad de conceptos que incluyen las entidades.

El cuadro 6 muestra una gran disparidad entre el estado que más recursos aporta contra el que menos lo hace. Por ejemplo, si se compara al estado de Baja California con el de Morelos, se tiene que en el año 2002 el primero destinó 77 veces más recursos por habitante (990.5 *vs* 13) y 60 veces más como porcentaje de sus participaciones (59.50% *vs* 0.98%). Sorprendentemente, Chiapas, el estado más marginado, es el que, como porcentaje de su PIB, mayores recursos aporta a la educación.

Una relación que al parecer no se ha analizado en la literatura es aquella que existe entre las aportaciones per cápita de los estados y los mecanismos que éstos han puesto en práctica para generar fuentes de ingreso ordinario etiquetadas al gasto educativo. Este mecanismo son los impuestos adicionales para el fomento educativo.⁷ El tema es particularmente relevante a la luz de una tendencia de desincorporación de responsabilidades por parte del Gobierno Federal como parte de una política de descentralización y la comprensión sobre las consecuencias que esta decisión ha generado en los gobiernos estatales. Si bien la literatura hasta ahora no lo ha advertido, el análisis advertiría la existencia de efectos directos en decisiones de índole fiscal.

Si se compara el cuadro 7 con el 6 es posible observar que los cuatro estados que más recursos recaudaron vía impuestos adicionales para la educación, son también los que mayores recursos aportaron, en términos per cápita, al gasto en educación en el año 2002.

Además, los ingresos por estos impuestos han mostrado buena dinámica recaudatoria en términos reales, es decir, de pesos educativos. De 1998 al 2003 la recaudación de estos ingresos creció a un promedio real de 14.3%, mientras que si se compara la recaudación de 2003 con la de 1998 se tiene que la primera fue superior en un 177.7% (gráfica 2).

Del análisis anterior se derivan dos conclusiones. Por una parte se tiene que las aportaciones federales y el total de recursos destinados por las entidades federativas al gasto educativo han disminuido. Por otra, el esfuerzo de los estados para sufragar los gastos en educación no ha sido simétrico. En sólo once entidades existen fuentes ordinarias (contribuciones) de ingreso local para financiar el gasto en

⁷ En 2004 un total de 11 entidades federativas aplicaron impuestos adicionales para el fomento a la educación.

CUADRO 6. RECURSOS ASIGNADOS A LA EDUCACIÓN EN 2002

	<i>Pesos por habitante</i>		<i>Porcentaje del PIB</i>		<i>Porcentaje de participaciones disponibles</i>
Baja California	990.5	Chiapas	2.41	Baja California	59.50
Chihuahua	788.1	Tabasco	1.85	Chihuahua	50.93
Durango	761.6	Tlaxcala	1.56	Durango	50.72
Sonora	748.6	Durango	1.54	Coahuila	40.31
Nuevo León	736.8	Michoacán	1.47	Yucatán	40.11
Coahuila	691.6	Baja California	1.46	Sinaloa	39.45
Tabasco	660.4	Zacatecas	1.44	Sonora	39.44
Sinaloa	597.4	Sinaloa	1.41	Nuevo León	37.34
Yucatán	578.7	Veracruz	1.25	Michoacán	36.14
Chiapas	565.6	Yucatán	1.23	México	34.81
Jalisco	504.2	México	1.22	Chiapas	34.21
Tlaxcala	479.9	Sonora	1.17	Jalisco	32.54
México	478.8	Chihuahua	1.04	Zacatecas	30.93
Zacatecas	446.0	Nayarit	0.98	Tlaxcala	30.46
Michoacán	441.3	Promedio	0.91	Guanajuato	29.34
Promedio	415.4	Guanajuato	0.92	Veracruz	28.58
Veracruz	414.0	Jalisco	0.89	Puebla	28.07
Guanajuato	385.5	Coahuila	0.88	Promedio	25.74
Tamaulipas	375.1	Puebla	0.85	Nayarit	20.43
Nayarit	343.5	Nuevo León	0.72	Tamaulipas	20.18
Puebla	332.4	Guerrero	0.69	Guerrero	18.86
Guerrero	217.7	Tamaulipas	0.60	Tabasco	16.06
Colima	185.0	Colima	0.35	San Luis Potosí	10.35
Aguascalientes	151.4	San Luis Potosí	0.34	Colima	9.12
San Luis Potosí	138.7	Hidalgo	0.25	Aguascalientes	8.49
Quintana Roo	111.5	Aguascalientes	0.21	Hidalgo	6.75
Querétaro	89.2	Querétaro	0.13	Quintana Roo	6.32
Campeche	83.5	Quintana Roo	0.12	Querétaro	5.36
Hidalgo	79.2	Baja California Sur	0.10	Campeche	3.18
Baja California Sur	74.3	Campeche	0.08	Baja California Sur	3.13
Morelos	13.0	Morelos	0.03	Morelos	0.98

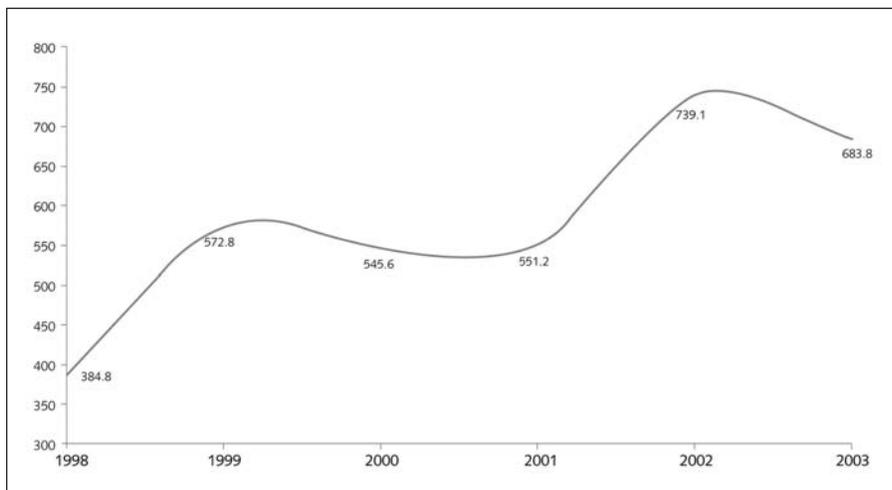
Fuente: Elaborado con base en el anexo I.

CUADRO 7. RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS ADICIONALES PARA LA EDUCACIÓN (PESOS CORRIENTES)

Entidades	2002	2003	2004
Baja California	134,487,000	151,237,899	213,900,179
Chihuahua	93,281,790	107,165,992	112,683,791
Durango	77,438,101	96,192,958	nd
Sonora	68,818,000	65,305,600	78,492,400
Querétaro	53,993,030	51,928,000	nd
Nayarit	45,305,747	37,371,168	65,411,851
Coahuila	43,831,628	107,165,992	112,683,791
Morelos	32,368,000	35,879,000	nd
Sinaloa	27,532,649	33,555,179	41,013,015
Veracruz	22,839,323	31,202,537	68,000,000
Zacatecas	17,085,154	18,910,044	23,158,088
Baja California Sur	614,179	1,774,611	Derogado

Fuente: Cuentas públicas de los estados.

GRÁFICA 2. RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS ADICIONALES PARA EL FOMENTO EDUCATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (MILLONES DE PESOS EDUCATIVOS DE 2004)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP.

educación y no existen en el arreglo institucional actual incentivos que modifiquen el comportamiento de los gobiernos estatales. En tal sentido, la propuesta que se presenta en la siguiente sección incorpora un incentivo para que los estados incrementen su participación en el gasto educativo.

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

Un comparativo entre los once estados que operan impuestos adicionales para la educación revela que el objeto de la contribución es la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos locales (ver anexo),⁸ el sujeto del impuesto es el causante de los pagos y la base es el importe del pago. La tasa del impuesto muestra una gran variabilidad, mientras que en Morelos es de 5%, en Durango es de 35%.⁹

También existe una gran variabilidad entre las contribuciones que no forman parte del impuesto. Los extremos son Querétaro y Coahuila. En el primero todos los impuestos y derechos forman parte del objeto del impuesto; en el segundo se exentan los impuestos por nóminas, hospedaje, diversiones y espectáculos, loterías, rifas y sorteos, así como los derechos de los servicios prestados por el registro público y la Secretaría de Educación.

Tomando como antecedente legislaciones anteriores, se propone la siguiente iniciativa de ley. Esta propuesta considera un esquema de distribución que pretende establecer un incentivo para que, en el corto plazo, las entidades federativas destinen más recursos propios al gasto en educación, además incorpora un mecanismo de distribución que reconoce a aquellas entidades que realizan esfuerzos presupuestales mayores para atender la elevada demanda que se presenta en sus respectivas jurisdicciones.

⁸ En Nayarit, por ejemplo, también forma parte del objeto del impuesto el pago de productos; en Zacatecas se incluye el pago del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos.

⁹ Hay que aclarar que en Morelos existen dos impuestos. La tasa del impuesto pro-universidad es de 5% y el impuesto de apoyo a la educación es de 15%; mientras que en Durango sólo hay un impuesto de fomento para la educación cuya tasa es de 35%.

La propuesta incorpora tres elementos esenciales en la mecánica de distribución de un fondo constituido para estimular el gasto local en educación: el primero retoma una de las propuestas más importantes presentadas por las entidades federativas en diversos foros a fin de que se reconozca en la mecánica de transferencias la demanda específica del servicio por jurisdicción local; el segundo principio que se reconoce se refiere a la oferta del servicio a través de la inclusión de la planta docente en la fórmula de distribución. Finalmente, la propuesta de dispersión incorpora el esfuerzo para contribuir al gasto educativo.

El proyecto sugerido pretende atenuar las inequidades en la mecánica de distribución actual y generar incentivos para que los gobiernos locales participen en el gasto educativo. Frente a la acertada crítica que se ha puntualizado respecto de los criterios inerciales en las fórmulas de distribución existentes,¹⁰ la propuesta introduce un incentivo hasta ahora ausente en el sistema de coordinación fiscal.

Para que el proyecto cumpla su cometido de incrementar la participación estatal en el gasto educativo, una condición necesaria es que el porcentaje que se establezca en el inciso (iii) del artículo 7 sea mayor a $\frac{1}{3}$.

En la propuesta que se detalla en la siguiente subsección, la tarea del legislador se centrará en determinar tanto la tasa como los elementos que no formarán parte del impuesto, así como las ponderaciones utilizadas en el esquema de reparto y el periodo de tiempo pertinente para incorporar dentro de la fórmula de distribución, el esfuerzo de los estados.¹¹

PROPUESTA DE CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA FINANCIAR EL GASTO EDUCATIVO EN LOS ESTADOS

Artículo 1. El objeto de esta contribución es la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos que se establezcan en la Ley de Ingresos de la Federación.

Artículo 2. Están obligadas al pago de esta contribución todas las personas físicas y morales que realicen los pagos a que se refiere el artículo anterior.

¹⁰ Díaz Cayeros, 2000.

¹¹ Latapí y Ulloa (2000b, 128-135) proponen distribuir los recursos con una fórmula que incorpora cuatro criterios: resarcitorio, esfuerzo financiero, eficiencia y compensatorio.

Artículo 3. La base gravable de esta contribución será el importe total de los impuestos y derechos que se causen.

Artículo 4. La tasa aplicable a la base de esta contribución será del $X\%$ (*punto de debate*).

Artículo 5. El pago deberá realizarse al momento de enterar los impuestos o derechos sobre los que se cause el impuesto.

Artículo 6. No causarán esta contribución (*punto de debate*):

- i) Los accesorios de los impuestos.
- ii) Los impuestos relacionados al comercio exterior
- iii) Los derechos por los servicios que presta el Estado en funciones de derecho público en las Secretarías de:
 - a) Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación,
 - b) Medio Ambiente
 - c) Salud,
 - d) Trabajo y Previsión Social,
 - e) De la Reforma Agraria,
 - f) Seguridad Pública.

Artículo 7. El monto que se recaude por esta contribución se destinará al fomento del gasto educativo y se repartirá a las entidades federativas de acuerdo con lo siguiente (*punto de debate*):

- i) $X\%$ en proporción directa a la última matrícula escolar en educación básica.
- ii) $Y\%$ en proporción directa al número de docentes.
- iii) $(1 - X - Y)\%$ con base en el esfuerzo para contribuir al gasto educativo. El esfuerzo de cada entidad federativa se determinará conforme a lo siguiente:

$$\alpha_i = \frac{\beta_i}{\sum_{i=1}^{31} \beta_i}$$

Donde:

α_i Porcentaje para la entidad federativa i

$$\beta_i = \frac{APA_{i,t-1}}{\frac{\sum_{i=1}^{31} APA_{i,t-1}}{31}}$$

$APA_{i,t-1}$ Aportación por alumno en educación básica de la entidad i en el ejercicio fiscal inmediato anterior para el que se realiza el cálculo.

Para determinar los montos que corresponden a cada estado, las entidades federativas deberán enviar, a más tardar el día xx del mes xx, la información relativa a los recursos propios destinados al gasto en educación básica. Para el cálculo de matrícula y número de docentes sólo se considerarán los registros pertenecientes a las escuelas públicas, de conformidad con la información estadística más reciente publicada por la Secretaría de Educación Pública.

Transitorio

El artículo 7 entrará en vigor el (fecha). Mientras tanto, la distribución de la contribución hacia los estados se realizará considerando, únicamente y con igual peso, la matrícula y el número de docentes.

CONCLUSIONES

Una revisión sobre las tendencias del gasto educativo en el país revela incrementos marginales de las transferencias federales etiquetadas y descensos reales en términos de pesos educativos. Asimismo, el análisis permite demostrar las asimetrías de gasto en el sistema federal mexicano, que se corrobora al revisar la participación de las entidades federativas en la cobertura del servicio educativo. En tanto algunos estados, además de tomar la responsabilidad de provisión del servicio educativo, diseñaron nuevas estrategias fiscales para responder a la obligación contraída; otros se han mantenido al margen en la búsqueda de alternativas para incrementar su participación presupuestal en la provisión del servicio. En ese sentido, la propuesta que se contempla es el diseño de un fondo generado a través de una contribu-

ción especial de financiamiento que compensaría a los gobiernos estatales que participan en el gasto educativo, al tiempo que se genera un incentivo para que aquellos que hasta ahora lo hacen marginalmente aumenten sus recursos en el sector.

La sugerencia incorpora de forma conjunta tres elementos que las transferencias federales actuales no atienden de forma integral: demanda, oferta y reconocimiento de esfuerzo local. De haberse aplicado esta contribución en el ejercicio fiscal 2006, la recaudación habría ascendido a 61,779.0 millones de pesos y el sistema habría empezado a generar estímulos orientados a modificar un sistema de coordinación que ha estado funcionado con criterios inerciales. **GE**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992), *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 1992.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (<http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/contabilidad/index.html>).
- Díaz-Cayeros, Alberto; Webb, S. y Rojas, Fernando (2000), “Historical Forces: Geographic and Political” en Marcelo Giugale y Steven B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons From Mexico*, Washington, Banco Mundial.
- Finanzas Públicas Estatales y Municipales, varios años. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI.
- Lapatí, Pablo y Ulloa, Manuel (2000a), “Inconsistencias de las fórmulas de distribución de los recursos federales para la educación y propuestas alternativas”, en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coordinadores), *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*, México, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial.
- (2000b), *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, CESU de la UNAM / Fondo de Cultura Económica.
- Ley Federal de Educación (1973), *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 1973.

- Ley General de Educación (1993), *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 1993.
- Merino, Gustavo (1998), “Las transferencias federales para la educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia”, *Gestión y Política Pública*, vol. vii, núm. 2, pp. 355-399.
- Moctezuma, E. (1994), *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ornelas, Carlos (2000), “The Politics of the Educational Decentralization in México”, *Journal of Educational Administration*, vol. 38, núm. 5, pp. 426-442.
- Ortega, Jorge (2004), *Diagnóstico jurídico y presupuestario del Ramo 33: una etapa en la evolución del federalismo en México*, México, CIDE.
- Propuesta presentada por los estados de Baja California, Chihuahua, Durango, México, Nuevo León, Jalisco y Puebla (2004), “Problemática del Gasto Público Estatal en Educación Básica”, *Propuesta # 371 de la Primera Convención Nacional Hacendaria* (<http://cnh.gob.mx/documentos/7/8/art/archivos/crimvwn.pdf>).
- Ulloa H., Manuel (1996), “Algunas reflexiones en torno al financiamiento de la educación”, *Revista de Educación Superior*, vol. xxv, núm. 99.
- Villarreal, H. (2005), *La asignación de recursos públicos a la educación: problemática y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica.

ANEXO 1

<i>Entidad federativa</i>	<i>Gasto propio en educación¹</i>	<i>Población total²</i>	<i>Producto interno bruto (miles de pesos)</i>	<i>Participaciones federales disponibles (millones de pesos)³</i>
Aguascalientes	149,655,480	988,197	71,616,752	1,763,740
Baja California	2,772,097,770	2,798,556	189,341,710	4,659,319
Baja California Sur	33,556,770	451,603	33,336,937	1,072,939
Campeche	59,785,050	715,782	73,266,951	1,880,978
Coahuila	1,635,796,110	2,365,369	185,148,831	4,057,688
Colima	108,384,510	585,949	31,296,207	1,188,981
Chiapas	2,328,145,560	4,116,470	96,802,427	6,805,124
Chihuahua	2,542,986,030	3,226,927	243,428,413	4,993,336
Durango	1,109,301,960	1,456,602	72,242,827	2,187,129
Guanajuato	1,848,708,030	4,796,033	201,967,554	6,301,132
Guerrero	689,649,480	3,167,244	100,398,839	3,656,020
Hidalgo	182,055,120	2,298,209	74,280,093	2,697,107
Jalisco	3,277,763,580	6,500,719	367,710,214	10,073,743
México	6,762,267,720	14,123,428	552,573,682	19,428,346
Michoacán	1,785,451,590	4,045,687	121,559,627	4,939,965
Morelos	21,214,050	1,636,429	77,781,479	2,160,623
Nayarit	319,367,880	929,695	32,6445,622	1,563,007
Nuevo León	2,942,195,880	3,993,023	409,144,470	7,880,051
Oaxaca	-	3,543,560	88,876,017	3,744,512
Puebla	1,788,151,560	5,379,705	209,142,847	6,369,590
Querétaro	133,069,950	1,492,015	98,817,376	2,481,272
Quintana Roo	109,541,640	982,764	87,947,261	1,734,508
San Luis Potosí	325,539,240	2,347,824	94,796,910	3,146,107
Sinaloa	1,547,082,810	2,589,703	109,461,390	3,921,844
Sonora	1,709,852,430	2,284,211	145,711,362	4,334,938
Tabasco	1,298,685,570	1,966,552	70,210,428	8,088,255
Tamaulipas	1,079,216,580	2,876,925	178,829,366	5,347,417
Tlaxcala	482,137,500	1,004,738	30,834,528	1,582,772
Veracruz	2,892,053,580	6,985,319	232,009,601	10,118,088
Yucatán	989,731,860	1,710,280	80,398,387	2,467,848
Zacatecas	605,950,410	1,358,639	41,978,296	1,959,063
Total	41,529,395,700	92,718,157	4,403,556,404	142,605,441

Fuentes: Gasto propio en educación: Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales. SHCP. Población total: Encuesta Nacional de Empleo Urbano. INEGI y STYPS. Producto Interno Bruto: Banco de Información Económica. INEGI. Participaciones federales: Cuenta de la Hacienda Pública Federal. SHCP.

Notas: ¹Los valores originales aparecen en pesos de 1993. Los que aquí se presentan corresponden a 2002. ²Corresponde a los datos del segundo trimestre de 2002. ³A las participaciones federales se le descontó lo correspondiente al Fondo de Fomento Municipal y los porcentajes que, del Fondo General, de IEPS, Tenencia e ISAN, los estados reparten a sus municipios.

ANEXO 2

<i>Entidad federativa</i>	<i>Nombre del impuesto</i>	<i>Objeto</i>	<i>Sujeto</i>	<i>Base</i>	<i>Tasa</i>
Baja California	Impuesto adicional para la educación media y superior	Impuestos y derechos que se causen conforme a las leyes fiscales del estado	Los causantes de los impuestos y derechos	Importe de los impuestos y derechos causados	15%
Coahuila	Contribución especial para el fomento a la educación en el estado	La realización de pagos por concepto de impuestos y derechos locales	Los causantes de los impuestos y derechos	El importe de los pagos realizados	10%
Chihuahua*					
Durango	Impuesto para el fomento de la educación en el estado	Créditos fiscales de las contribuciones locales	Las personas físicas y morales obligadas a contribuir en los términos de la ley	Monto de la contribución	35%
Morelos	Impuesto adicional para apoyo a la educación. Impuesto adicional Pro-Universidad	Realización de pagos por concepto de ingresos tributarios estatales previstos en la ley de ingresos	Quienes tengan a su cargo directa o solidariamente los pagos mencionados	El monto del pago	15% 5%
Nayarit	Impuesto adicional para el fomento de la educación. Impuesto adicional para la Universidad Autónoma de Nayarit	El pago de impuestos, derechos y productos que se establezcan en la ley de ingresos del estado	Los causantes de los pagos por los conceptos mencionados	El monto del pago	25% 10%
Querétaro	Impuesto para el fomento de la educación pública en el estado, para caminos y servicios sociales	Realización de pagos por concepto de impuestos y derechos que establezcan las Leyes fiscales para el Estado, a excepción de las municipales	Los contribuyentes que realicen los pagos	El monto del pago	25% aunque no específica cuánto se destina a educación

* Para el estado de Chihuahua no se anexa la información.

ANEXO 2 (continuación)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Nombre del impuesto</i>	<i>Objeto</i>	<i>Sujeto</i>	<i>Base</i>	<i>Tasa</i>
Sinaloa	Impuesto adicional Pro-Educación Superior	La realización del pago del impuesto sobre adquisición de vehículos de motor usado y el pago de derechos por los servicios del registro civil, registro de vehículos de motor, registro público de la propiedad y legalización de títulos de profesionales, además de los accesorios de las contribuciones	Los contribuyentes que realicen los pagos	El importe de los pagos realizados	10%
Sonora	Impuesto para el sostenimiento de la Universidad de Sonora	La realización de pagos por concepto de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos del Estado	Los realizantes de los pagos	El monto del pago	10%
Veracruz	Impuesto adicional para el fomento de la educación	Impuestos y derechos locales causados en el estado	Los causantes de los impuestos y derechos	El monto pagado por las contribuciones	15%
Zacatecas	Impuesto para la Universidad Autónoma de Zacatecas	Los impuestos y derechos estatales causados, así como el ISTUV	Los causantes de las contribuciones mencionadas	El importe de las contribuciones mencionadas	5%

ANEXO 3

<i>Concepto</i>	<i>Millones de pesos</i>
(I) Base	1,266,756.1
Impuestos	836,812.4
Derechos	429,943.7
(II) Deducciones	31,176.4
Accesorios de los impuestos	9,353.6
Impuestos al comercio exterior	21,701.7
Derechos por los servicios que presta el Estado en funciones de derecho público en las Secretarías de:	121.1
<i>Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación</i>	18.8
<i>Medio Ambiente y Recursos Naturales</i>	35.5
<i>Salud</i>	2.2
<i>Trabajo y Previsión Social</i>	0.7
<i>De la Reforma Agraria</i>	51.5
<i>Seguridad Pública</i>	12.4
(III) = (I) - (II) Base gravable	1,235,579.7
Recaudación con tasa del 5%	61,779.0

Fuente: Estimaciones propias a partir de la Ley de Ingresos de la Federación. Ejercicio fiscal de 2006.