

Implicaciones del proceso de presupuestación en la educación mexicana

Mario Escobar Chávez

Introducción

En México el marco conceptual del financiamiento a la educación depende del estilo de desarrollo que se adopte como resultado de las fuerzas políticas que teóricamente justifican su intervención desde dos enfoques para explicar la asignación de recursos en la formación del presupuesto público. Una corriente sostiene que el estado interviene para mejorar el nivel de satisfacción general. La otra corriente sostiene que es poco relevante trabajar con un nivel de satisfacción general, que lo importante es entender que la asignación de recursos y la formación del presupuesto es resultado de un conjunto de fuerzas políticas donde priman las relaciones individuales y que para perfeccionar la asignación y la conformación de dicho presupuesto es necesario entender ese proceso político.

El primer enfoque considera a las decisiones individuales participativas como equilibradoras de las disposiciones que se toman con el presupuesto público como forma de maximizar el ingreso asignado a las instituciones educativas. Es decir, la suma de las opiniones individuales da la pauta para conformar un modelo de decisiones racional implementado por los funcionarios de alto nivel los cuales se conciben como monitores de estas necesidades que conforman una curva de demanda agregada, la cual trata de ser resuelta a través de las intervenciones y decisiones de estos funcionarios.

El segundo enfoque en fuerte crítica y ataque al primero considera imposible conformar una curva de demanda agregada para solucionar los problemas de asignación y utilización racional más efectiva del presupuesto público y defiende la utilización del presupuesto como un conjunto de fuerzas organizadas y globalizadoras que responden al uso racional y real de dicho presupuesto.

Específicamente, el presupuesto a la educación en México, se inserta en el contexto social y económico global según los tipos de enseñanza que se deseen privilegiar; así como los recursos que se le asignarán, dadas las estructuras institucionales, el sistema fiscal y los actores sociales y políticos involucrados.

La situación de crisis económica y social que prevalece en nuestro país muestra desequilibrios económicos e inequidades sociales. En el plano político, se discute la función del estado y sus posibilidades de participación cada vez más cuestionadas y desconocidas por la población. En lo económico, se tienen desequilibrios entre importaciones y exportaciones, entre ahorro e inversión, entre la demanda y la oferta de trabajo, entre la capacidad instalada y la utilizada, en la distribución de la riqueza. En lo social, se tienen movimientos sociales, inequidades en la nutrición y distribución de la riqueza, en el empleo, en los servicios de salud, educación y en la seguridad social. En lo que corresponde a la educación se discute y se cuestiona el ideal educativo, la

calidad la cobertura de las prestaciones, su vinculación con el sector productivo su grado y forma de descentralización y la forma de financiamiento.

Los argumentos anteriores permiten cuestionar a estos dos enfoques sobre la utilización del presupuesto público en educación, que hasta ahora no permiten tener una visión transparente de sus resultados y su costo beneficio. El objetivo de este trabajo será desarrollar de manera general los procesos de asignación, control y evaluación, del presupuesto público en las instituciones educativas en el caso mexicano.

El proceso de asignación presupuestal a las instituciones educativas:

Antes de describir el proceso de asignación presupuestal, es conveniente para este trabajo entender el concepto de presupuesto como la concentración de fuerzas de la sociedad, que buscan satisfacer bajo perspectivas propias o consultadas las necesidades colectivas que se supone son sentidas por las grandes mayorías de la población, para lo cual, a priori hubo un proceso de detección por los encargados de dar respuesta a dichas necesidades, generalmente, los responsables son los gobernantes en turno que desde su propuesta política están monitoreando problemáticas y proponiendo soluciones desde sus campañas. Bajo el supuesto de un país democrático, donde la gran mayoría poblacional elige propuestas convenientes para su beneficio propio y colectivo, esperando que dichas propuestas resuelvan sus necesidades de desarrollo entre estas las de desarrollo social, desarrollo económico, salud, educación, seguridad, defensa y en general el bienestar de la población. Por lo que el objetivo de la utilización del presupuesto es satisfacer dichas

necesidades, considerando lo anterior, podemos pasar al proceso de asignación presupuestal en educación.

Desde la preparación del presupuesto, se consideran primero como prioridades, ciertas metas macroeconómicas. A partir de este análisis se elabora un marco general donde se fija un techo fiscal global. A continuación se hace una distribución por sectores y cada sector hace una asignación provisoria (pretechos), posteriormente sigue la recepción de propuestas, se hace un ejercicio de priorización en discusión con las autoridades de cada dependencia. Para cada entidad se revisa su presupuesto por separado y después se integra con el conjunto de entidades del sector público. Posteriormente, se armonizan las propuestas entre sectores, de lo cual resulta un techo para cada parte de la administración. Una vez que se tienen, se conocen y se discuten los techos y las prioridades de cada dependencia, se prepara la propuesta final.

Cuando ya se acordaron los techos globales para cada dependencia se formulan los últimos ajustes y se envía al Congreso antes del 28 de septiembre para su aprobación y observaciones sobre como proceder para su mejor ejecución. Antes del 31 de enero, el Congreso lo envía al ejecutivo y éste a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comunica a las distintas dependencias la aprobación y modificaciones respectivas, así mismo se da a conocer al calendario de ministración que generalmente contempla la asignación de recursos por trimestre con el propósito que las dependencias informen trimestralmente sobre su ejercicio presupuestal.

En este sentido, se entiende por que desde su consideración primaria la asignación del presupuesto no atiende de manera objetiva prioridades educativas, debido a que las metas o fines macroeconómicos están por encima de los objetivos y necesidades particulares, como la educación, a un que en el discurso se diga que esta es relevante y prioritaria para la agenda de gobierno, ejemplo de ello, son las oscilaciones que se presentan en el contexto histórico económico del país que nos muestran que en la década de los ochenta el presupuesto asignado a la educación fue uno de los más afectados por las crisis económicas y por los ajustes a las finanzas públicas como parte de la reforma económica. El gasto en educación como porcentaje del gasto público representaba el 21% en 1970, en la década de los ochenta el 15% y en 1990, tan sólo el 13.9% del gasto total. Esta caída del gasto público en la educación se debió en gran medida a los pagos de la deuda de gobierno, imponiéndose nuevamente el cuidado de variables macroeconómicas sobre las necesidades educativas.

Recordando que el presupuesto atiende necesidades colectivas que teóricamente justifican la intervención de los gobiernos para aplicar mecanismos de equilibrio y ajuste a los efectos de polarización e inclusive de miseria que crea el mercado, se puede deducir del texto antes descrito que esta función es desviada a otros sectores que para los responsables de gobierno son prioridades ineludibles y primarias como es atender la deuda externa y evitar que los desequilibrios fiscales actúen sobre el gasto público.

La caída y oscilación en la asignación de presupuesto ha sido uno de los principales problemas que enfrenta la educación en México. Históricamente, esta escasez de recursos hacia las instituciones educativas públicas es uno de los motivos substanciales que han provocado el bajo desarrollo educativo del país, que además es entre otros factores, un mecanismo de ataque a las políticas de control y evaluación educativa que los responsables del gobierno de manera poco coherente tratan de deslindar hacia otros actores educativos justificando las deficiencias y bajos resultados en los que se encuentra el sistema educativo.

Resulta interesante analizar que ha pasado con los resultados del sistema educativo mexicano cuando la asignación presupuestal ha tenido incrementos naturales.

El gasto en educación comenzó a incrementarse a partir de 1990, sin embargo, la crisis económica que enfrentó el país a finales de 1994, propició que el presupuesto destinado a la educación decreciera nuevamente hasta recuperarse a partir del 2000, donde los niveles del gasto vuelven a incrementarse por arriba de los cinco puntos porcentuales con respecto al PIB.

Gasto en educación (millones de pesos)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gasto público	422,057	583,982	751,525	830,609	1,009,345	1,248,157	1,311,669	1,459,951	1,648,243	1,792,256
Educación pública	85,858	122,947	155,889	192,124	227,874	275,874	311,245	345,346	386,275	414,301
% del gasto	20.3	21.1	20.7	23.1	22.6	22.1	21	21.3	21	23.1
% del PIB	4.67	4.86	4.9	4.99	4.95	5.03	5.36	5.51	5.6	5.4

Fuente 5° informe de Gobierno 2005, cuenta de la Hacienda Pública SHCP

El presupuesto en educación, como se muestra en el cuadro, tuvo un proceso de incremento, siendo hasta el 2004 de 5.4% y representando el 23.1% del gasto público. Cabe preguntar ¿este incremento se ha visto reflejado en la mejora del sistema educativo? En respuesta a esta pregunta y con gran asombro de quienes instrumentan la política educativa simplemente en sus propias evaluaciones el resultado no ha sido el esperado por el contrario, seguimos teniendo niveles educativos bajos, no se han reducidos las brechas educativas, la polaridad en educación sigue siendo demasiado marcada y no hay una tendencia contraria, por lo que la distribución del gasto al interior del sistema educativo mexicano sigue siendo inequitativa pero no tan solo al interior sino también respecto a su competitividad con otros países.

En el siguiente análisis por cierto muy sencillo nos muestra lo antes dicho, suponiendo que la asignación del presupuesto por alumno puede reducirse a una división del gasto público en educación sobre el número de alumnos, podemos deducir que el financiamiento público a la educación es muy significativo en la formación académica del alumno como producto final, es complejo definir, cual es el impacto real en la formación de un alumno tan solo con parámetros de comparación de presupuesto financiero debido a que son muy ambiguos pero si tienen una correlación muy realista si comparamos el gasto público asignado por alumno de algunos países como se muestra en el siguiente cuadro:

Gasto público en educación 2001

País	Gasto público en educación por alumno (dólares)	Proporción de gasto país respecto a México %
Estados Unidos	10,871	6.06
Reino Unido	5,972	3.33
Alemania	6,696	3.73
Francia	7,124	3.97
España	5,385	3.00
México	1,793	1.00
Argentina	2,182	1.22
Chile	2,732	1.52

Fuente: OCDE

Si revisamos las evaluaciones con parámetros de medición internacionales nos daremos cuenta tan solo con el ejemplo anterior que la formación del alumno esta plenamente correlacionada en función de su financiamiento, de esta manera, podemos considerar a simple vista que un alumno de Estados Unidos, tiene mucho mayor impacto en su formación que un alumno de Argentina, o de México. Esta afirmación para algunos puede ser ambigua tan solo con este tipo de relaciones numéricas, sin embargo las evaluaciones internacionales favorecen el planteamiento anterior, México ocupó para el año 2004 el penúltimo lugar dentro de los países miembros de la OCDE respecto al PIB per cápita (9.370 dólares)¹, y respecto a estos mismos países los resultados de aprovechamiento por alumno fueron muy parecidos.

¹ Panorama de la Educación 2004, OCDE

El control presupuestal en las instituciones educativas:

Al desarrollar el proyecto presupuestal cada institución educativa programa sus metas. En general, estas carecen de una supervisión rigurosa y de una orientación que las haga útiles al momento de correlacionar su cumplimiento respecto al costo beneficio de cada acción realizada, en términos globales, el presupuesto todavía cumple un papel fundamentalmente financiero, por lo que la eficiencia ocupa un lugar subordinado a pesar de la marcada responsabilidad en las normas a los funcionarios públicos de actuar bajo criterios de oportunidad y eficiencia; aún es poco palpable la verificación de resultados correlacionados entre la asignación presupuestal, su control efectivo y la evaluación. Lo más aproximado que se está recomendando y tratando de aplicar a las distintas dependencias educativas desde instancias globalizadoras en función de control presupuestal son retomadas de técnicas y herramientas gerenciales aplicadas al mercado y al sector privado. Algunos cambios son los siguientes: eliminar los criterios histórico político en la asignación presupuestaria y pasar al presupuesto de base cero; utilizar formulas de financiamiento basadas en indicadores que representen una combinación de factores insumos y resultados, cambiar el presupuesto por rubros con los cuales las instituciones tienen poca libertad para decir cómo van a usar sus recursos, crear presupuestos de incentivos que cuenten con fondos adicionales para alcanzar objetivos, permitir que instituciones que tienen éxito en la obtención de recursos adicionales se queden con ellos en lugar de transferirlos al erario público.

En el contexto anterior, las recomendaciones anteriores, más que desarrollar un sistema de control y evaluación efectivos han servido para justificar los programas que están de moda en el gobierno para cubrir los objetivos y metas a lograr, tratando de mejorar la confianza por parte de la opinión pública sin enfrentar un resultado confiable que pueda permitir los cambios requeridos.

Los programas de gobierno de la administración pública han tratado de apuntalar algunas políticas o normas de evaluación, pero en el sistema educativo no se han tenido los mecanismos adecuados para cumplir con estos fines de manera transparente.

Algunas políticas o normas son:

- 1) El desarrollo de indicadores de desempeño que tienen el objetivo de elaborar un conjunto de indicadores de desempeño que permiten evaluar los resultados logrados en términos de calidad, costos unitarios y pertenencia de los servicios que prestan a la colectividad.
- 2) Simplificación de trámites en la ejecución presupuestaria, esto es poner en práctica técnicas financieras que aumenten la efectividad y la eficiencia y la economía en la ejecución de los programas.
- 3) Fortalecimiento de los órganos de control y evaluación, aquí se trata de crear la percepción de que existan mecanismos de control y evaluación orientados hacia unas líneas de políticas y de desarrollo.

Al interior de las instituciones educativas, no se ha logrado aplicar con éxito estos cambios, que han sido fuertemente atacados ya que para algunos sectores representan un retroceso a la operación tradicional con que han

funcionado las instituciones educativas, por lo cual se debe analizar a detalle y con un trabajo mucho más profundo y consensado tanto por los actores educativos como por los responsables globales de la política educativa, económica y social sobre cuales deben ser los cambios adecuados que permitan la aplicación correcta del control y evaluación del sistema educativo precisamente por las complejidades que ello implica porque en ocasiones los argumentos son contrarios y no parecen que puedan tener puntos de coincidencia como ejemplo se puede mencionar un caso del uso del presupuesto público en instituciones de educación superior:

Algunos académicos y funcionarios defienden la implementación del presupuesto por programas considerando las siguientes ventajas:

- a) Sirve como instrumento de dirección de los principales procesos que se desarrollan en la institución ya que transparenta el costo financiero de las actividades que se desarrollan,
- b) Permite una mayor vinculación entre administración académica y económica,
- c) Apoya el logro eficiente en el uso de los recursos materiales, humanos financieros, a partir del énfasis que hace en los resultados de las instituciones,
- d) Mejora el control financiero al ponerlo en función del cumplimiento de metas académicas y administrativas.

Otros encuentran las siguientes deficiencias y problemas.

- a) En las instituciones de educación superior hay una estrecha relación entre funciones sustantivas: docencia de pre y posgrado, investigación científica, difusión y extensión, lo cual dificulta la separación de presupuestos en programas ya que cada una de estas funciones es un área específica del

conocimiento. Ejemplo de ello es el salario de los profesores los cuales por regla general lo perciben como único independientemente de las funciones en que participen,

b) El carácter multidisciplinario de las funciones sustantivas no es resultado exclusivo de un área o facultad universitaria, si no que en ella participan especialistas de diferentes disciplinas, en el caso de la investigación científica el universo de especialistas es mucho más grande.

c) Los profesores al ser contratados por la institución adquieren un compromiso a largo plazo y no se rompe con las variaciones en las metas a desarrollar ni al concluir un programa

d) Es complicado fuera de los cálculos financieros establecer otro tipo de consideraciones que tienen que ver con el desarrollo del trabajo académico.

Los puntos de vista distintos respecto a la aplicación de una política de presupuestación por programas limitan su funcionamiento, adaptación, y generalización, lo que nos tiene que llevar a todos a reflexionar sobre mejores alternativas que tenemos que construir para un cambio que convenga al sistema educativo en su conjunto.

La evaluación presupuestal en las instituciones educativas.

En esta última década en México se ha abundado acerca del estudio de la evaluación académica resultado de ello es una amplia gama bibliográfica, de estudios e investigaciones sobre este tema, sin embargo la ambigüedad del costo beneficio de los servicios educativos públicos sigue latente debido a que la mayor parte de estos trabajos mantiene como objeto de estudio solo el

desempeño del profesor, del alumno, de los programas educativos y el resultado de las instituciones a través de indicadores de desempeño que se vinculan a exigencias globales y que en función a ellos se considera a la institución de alto o bajo desempeño.

En este sentido las instituciones canalizan sus esfuerzos para cumplir con indicadores globales que supuestamente son los idóneos para el desempeño y desarrollo de las instituciones educativas en general, esto provoca entre otras cosas el descuido de variables importantes como la calidad, por ejemplo al querer incrementar la meta del número de alumnos titulados se corre el riesgo de facilitar tanto los mecanismos de titulación que se pierde el esfuerzo y la preocupación del alumno para lograr trabajos de buena calidad que seguramente redundara en el desajuste de otros indicadores importantes como la colocación de alumnos en el mercado de trabajo y entonces por impulsar algunos indicadores se desajustan otros y las instituciones empiezan a tener desequilibrios en sus variables y contradicciones en sus resultados evaluativos que conllevan a un retroceso más que a un progreso en su desempeño y desarrollo.

Todo esto expresa un esfuerzo de cumplir sin control, por ello los procesos de evaluación no pueden ser considerados completamente efectivos. Como describió anteriormente tampoco se ha logrado un enfoque sistémico por los desajustes que provoca el impulso de algunos indicadores sin su correspondiente relación con otros y aun menos cruzar información con el fin de obtener parámetros de costo beneficio.

Otra deficiencia que encontramos dentro del proceso de evaluación pueden ser sus procedimientos utilizados por ejemplo para los alumnos los exámenes departamentales, para los profesores la opinión de los estudiantes y egresados, así como las observaciones en clase.

El examen departamental tiene la intención de verificar el cumplimiento de los objetivos del programa y los procedimientos didácticos que apenas tienen sentido cuando uno o dos o tres profesores imparten la materia.

En cuanto a la opinión de los estudiantes puede ser tan ambigua en cuanto al grado que se cursa, el tipo de estudiante, los temores, su costo de análisis, la sensibilidad del investigador que descifra dicha opinión y otras muchas que se pueden indagar.

A pesar de estas observaciones las opiniones de los estudiantes, son valiosas para el funcionamiento y desarrollo institucional y no debe prescindirse de ellas.

Las observaciones en clase también tiene la subjetividad del observador y el trabajo tendría que ser significativo y de largo plazo en cada observado para tener un criterio un poco más confiable, ello si el profesor observado no esta enterado de que esta siendo observado lo cual en el sistema educativo de nuestro país no esta permitido.

La consideración anterior no implica descalificar este procedimiento sobre todo para nuevos profesores que requieren de experiencia y de mejora es sus

procesos de enseñanza aprendizaje. A demás permite detectar las extremidades de los casos.

Los procedimientos anteriores en muchas instituciones se han convertido en políticas o normas de ajuste aplicadas al proceso docente quedando muchos de ellos en la esterilidad, falta de aceptación y reconocimiento dado el poco consenso y profundidad en el sentido y utilidad de su aplicación.

Conclusiones:

El análisis desarrollado en este trabajo tiene la intención de dar pie a la reflexión sobre la necesidad de reforzar como tema de investigación más específica, con mayor profundidad y detenimiento el estudio de los procesos y mecanismos de asignación control y evaluación del presupuesto público destinado al sistema educativo mexicano que requiere de manera urgente un cambio estructural consensado por los actores educativos en coordinación con los responsables de la política social y económica, quienes en su afán por cumplir con un programa macroeconómico forzan a las instituciones a cumplir con indicadores y metas supuestamente idóneas para su desarrollo institucional, sin embargo esta posición puede tener costos altos por los desajustes y descuidos de otros parámetros importantes, dando como resultado situaciones adversas, incluso más deficientes que las tradicionales.

Para que la aplicación de estos procesos sea útil y no se quede en la simulación de cifras y la justificación maquillada de la realidad educativa de nuestro país, se deben readecuar las formas y mecanismos de aplicación

BIBLIOGRAFÍA

- Arroz, Kenneth J. Scitovsky, Tibor. 1974. Ensayos sobre economía del bienestar. México, FCE
- Musgrave, Richard A. 1969. Teoría de la hacienda pública. Madrid, España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Pedroza de la llave, Susana T 1996. El control del Gobierno: Función del "Poder Legislativo". México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Zapico Goñi, Eduardo. 1993 "Del presupuesto por programas al management estratégico del gasto público: nuevo papel del Ministerio de Hacienda"
- Ekonomiaz, No. 26.2 cuatrimestre. España: Gobierno Vasco, Departamento de Economía y Hacienda.
- Andere M. Eduardo, La educación en México: un fracaso monumental. ¿Está México en riesgo?, México, Planeta, 2003
- Calcagno, Alfredo Eric "El financiamiento de la educación en América Latina", Revista Iberoamericana de Educación, Núm 14, Mayo-Agosto 1997.
- Corvalan, Ana María "Financiamiento de la educación secundaria. ¿Por qué, en qué y quiénes pueden financiarla?" Revista Iberoamericana de Educación, Núm 14, Mayo-Agosto 1997
- Bracho González Teresa, Diseño de una política educativa: El Programa Escuelas de Calidad, México, CIDE, 2001.
- Bracho González Teresa, "Comentarios al Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000", Revista Mexicana de Investigación Educativa, Vol. I, No. 1 , México .1996
- OCDE. Panorama de la educación. 2004
- OCDE Panorama de la educación. 2005
- Poder Ejecutivo Federal V Informe de Gobierno (2005) Anexo Estadístico
- Bracho González Teresa, "Comentarios al Programa de Desarrollo Educativo