



EL GASTO EDUCATIVO EN SINALOA: UN DIAGNÓSTICO SOBRE SU IMPLEMENTACIÓN

ÁNGEL ALBERTO LEYVA MURGUÍA
MEXICANOS PRIMERO SINALOA

TEMÁTICA GENERAL: POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN Y SU
EVALUACIÓN, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

RESUMEN

La investigación presenta un diagnóstico sobre el gasto educativo en Sinaloa. Mediante una amplia revisión bibliográfica, bases de datos oficiales y solicitudes de acceso a la información se describe y explica si el gasto, como uno de los principales instrumentos de política pública se implementa de forma eficaz, eficiente, equitativa, participativa, transparente y honesta. Finalmente, se establecen algunas recomendaciones y lineamientos de política pública enfocadas en mejorar la situación del gasto educativo en la entidad.

Palabras clave: Política educativa, gasto educativo, Sinaloa,

INTRODUCCIÓN

La educación es un derecho humano fundamental sustentado en el artículo tercero constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Es el motor de transformación económico, político, social y cultural que promueve la libertad, la autonomía personal y el respeto a los demás. Además, nos acerca a la consolidación de una sociedad más justa y equitativa que desemboca en el desarrollo pleno de las personas.

Para lograr una educación de calidad se necesita contar con las condiciones adecuadas en el sector educativo, desde infraestructura que favorezca los contextos y ambientes de aprendizaje de los alumnos, maestros propiamente capacitados en materia académica y pedagógica, la garantía de materiales y herramientas didácticas que ayuden al aprendizaje e incluso, condiciones de carácter social que les permitan concentrarse en el deber escolar.

Para lograr lo anterior el gasto fundamental ya que “permite estimular y estabilizar la economía, redistribuir el ingreso y riqueza a los sectores más vulnerables y asignar los recursos públicos de forma eficiente con el fin de proveer los bienes y servicios requeridos por la sociedad” (González, 2012, citado en Calderón, 2013:7).

El principal problema es que los recursos destinados al mejoramiento y transformación de la educación no se ejercen de manera eficiente y eficaz. Desde una perspectiva de derechos es crucial concentrarse en el gasto efectivo más allá de lo presupuestado. Gastar más, no es garantía de mejor calidad, se necesita gastar mejor, de otra manera es un “Malgasto”. Por ejemplo, diversos países destinan más recursos que otros y sus niveles educativos son menores. Estados Unidos o Austria gastan más que Finlandia y no obtienen mejores resultados (OCDE, 2013).

El estudio aquí presentado demuestra que el gasto educativo en Sinaloa incumple con las características de buen gasto ya que no ha logrado convertirse en detonante del aprendizaje ni cuenta con las condiciones materiales y humanas suficientes para que los alumnos aprendan. Es un sistema excluyente en el cual los niños y jóvenes más vulnerables tienen mayor rezago, no aprovecha efectivamente los recursos, es poco participativo sobre todo por parte de la comunidad escolar, carece de adecuados mecanismos de transparencia y prevalece la ausencia de rendición de cuentas efectiva

DESARROLLO

El gasto es un elemento imprescindible para lograr la calidad educativa al ser uno de los principales instrumentos de política pública. Se necesitan investigaciones sobre lo sucedido en las entidades federativas en materia de gasto educativo por lo tanto, es preciso responder ¿Cómo se ha implementado el gasto educativo en Sinaloa? Esto nos permite reflexionar sobre cuánto se gasta y cómo se gastan los recursos en el estado

El principal objetivo de esta investigación consiste en realizar un diagnóstico de la situación del gasto educativo en Sinaloa en la educación básica y analizar si los recursos se implementan bajo los criterios del buen gasto. Realizar un estudio desde esta perspectiva contribuirá a conocer las necesidades, carencias, problemáticas, situaciones, requerimientos y necesidades de política para impulsar un mejor uso de los recursos.

La investigación se realizó a través de una metodología cuantitativa. Se utilizaron bases de datos públicas principalmente del Censo de Escuelas Maestros y Alumnos de Educación Básica y especial (CEMABE), resultados de auditorías, programas, así como fuentes bibliográficas y hemerográficas. De esta forma es posible, a partir del estudio de lo que sucede en una entidad concreta, mostrar la situación del gasto educativo

Para entender el tema en Sinaloa es preciso remontarse al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Este acuerdo político se produjo después de una intensa negociación entre la SEP, el SNTE y los gobiernos estatales excluyéndose al resto de los actores (Loyo, 2010).

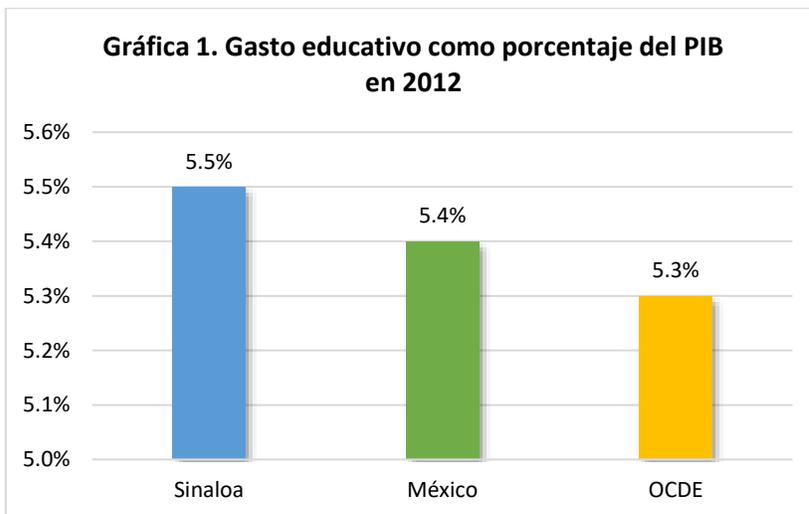
El ANMEB estableció las bases para la descentralización del sistema educativo mexicano y los estados asumieron la responsabilidad de los planteles y la administración de los recursos educativos. Sin embargo, a nivel central se conservaron las atribuciones más importantes y se mantuvo la rectoría sobre los contenidos y funciones normativas (planes y programas, negociación salarial, recursos fiscales y otros aspectos trascendentes).

El gasto educativo fue asimétrico en los estados. Cada uno destinó recursos según sus prioridades e intereses. La descentralización tampoco fue igual en todo el país, algunas entidades se enfrentaron en mayor medida a grupos de poder tales como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) o la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) así como otros actores importantes (Cárdenas y Luna, 2007).

El ANMEB representó un cambio importante para la política educativa, si bien tuvo una gran variedad de problemas y limitaciones, sentó las bases del federalismo educativo y estableció cambios en la estructura presupuestal. Entender este contexto es importante para comprender la situación del gasto educativo actual y analizar las razones de sus inconsistencias.

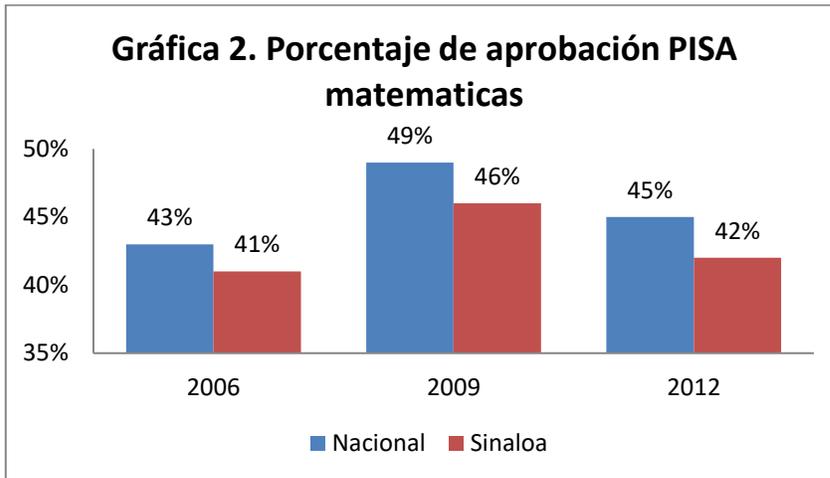
Si bien han pasado más de 20 años aún persisten vicios e inercias que han se han quedado arraigadas durante mucho tiempo y que no han permitido un adecuado uso de los recursos para favorecer el aprendizaje.

En Sinaloa se invierten bastantes recursos al sector educativo proporcionalmente supera al promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) e incluso es mayor al gasto en educación de México respecto al Producto Interno Bruto (PIB) nacional (gráfica 1).



Fuente: Elaboración propia con base al presupuesto de egresos del estado de Sinaloa y CIEP 2016.

Los recursos invertidos en Sinaloa no han logrado los resultados esperados. Los puntajes obtenidos en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales muestran los limitados avances en el logro de aprendizaje que los niños y jóvenes de la entidad. Un claro ejemplo es el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) en el cual entre los años 2006, 2009 y 2012 posicionaron a la entidad por debajo de la media nacional en el porcentaje de alumnos aprobados en matemáticas¹ (Gráfica 2).



Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de PISA 2006, 2009 y 2012

Los resultados de las pruebas estandarizadas reflejan la precaria situación del sistema educativo sinaloense. Aunque el presupuesto aumenta cada año, la entidad muestra una tendencia al estancamiento.

Un sistema educativo de calidad requiere gasto de calidad lo cual significa que debe ser eficaz, equitativo, participativo, eficiente, transparente y honesto (Calderón, 2013). Estos elementos caracterizan el buen gasto que es indispensable para lograr una educación de calidad.

GASTO EFICAZ

Un gasto eficaz debe propiciar las condiciones físicas para que las escuelas cuenten un entorno adecuado para el desarrollo integral de los niños y jóvenes. La infraestructura no solo tiene la función de alcanzar mayor cobertura sino que juega un papel importante para favorecer el aprendizaje de los alumnos y reducir la brecha de desigualdad social (Duarte, Gargiulo y Moreno, 2011).

La Ley General de Infraestructura Física Educativa (LGINFE) señala que "la infraestructura física del país debe cumplir con los requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, sustentabilidad, pertinencia y oferta suficiente de agua potable para consumo humano de acuerdo con la política determinada por el Estado". No obstante, en Sinaloa se incumplen los preceptos de esta ley.

El Censo de Escuelas y Maestros de Educación Básica y Especial (CEMABE) realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2013 muestra las condiciones de equipamiento, materiales y servicios de las escuelas en la entidad. Los datos revelan que el 48.9% de los centros escolares no tienen acceso a drenaje y 23% no cuentan con agua potable de la red pública. A estos aspectos básicos se suma que 67.5% no cuentan con acceso a internet, servicio fundamental para conectarlas con el conocimiento global.

GASTO EQUITATIVO

Un gasto de calidad debe ser equitativo y proporcionar más recursos a alumnos, maestros y escuelas en situación de desventaja. La equidad, inclusión y atención a la diversidad, son elementos imprescindibles para cumplir con los propósitos del buen gasto. El derecho a la educación nunca debe significar la excelencia excluyente sino el aprendizaje incluyente (O'Donoghue, 2013).

Uno de los principales problemas del sistema educativo es la inequidad del gasto, la menor cantidad de recursos se destinan a quienes más lo necesitan. Santibáñez (2009) señala que la relación entre la desigualdad en los ingresos y la desigualdad en la calidad educativa es positiva. Es decir, a mayores carencias socioeconómicas e menor el nivel de aprendizaje. Un país que logra mejorar sus resultados educativos lo hará al aumentar el rendimiento no sólo del promedio sino de los alumnos más rezagados.

El gasto educativo en Sinaloa es inequitativo y excluyente. Los alumnos en situación de pobreza, pertenecientes a etnias indígenas, con discapacidad y otros grupos vulnerables van a las escuelas con mayores carencias materiales y humanas. Otro grupo vulnerable afectado por las condiciones del gasto son los niños con necesidades educativas especiales. La constitución contempla que la educación debe ser inclusiva por lo tanto en el artículo 2 de la Ley General para Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPCD) se señala que debe atenderse y apoyarse a quienes presentan discapacidades transitorias o definitivas.

GASTO PARTICIPATIVO

La rectoría de la educación pertenece al Estado. No obstante, en el sistema educativo intervienen directa o indirectamente una gran cantidad de actores cuya participación es importante para tomar mejores decisiones. El gasto participativo debe generar mecanismos para impulsar la colaboración de las familias y la comunidad escolar, esto con el fin de mejorar los procedimientos democráticos, la transparencia, el buen uso de los recursos y la gestión escolar. Asimismo, es preciso

establecer canales de comunicación adecuados para impedir la captura de los recursos por actores con intereses ajenos al derecho de los niños y jóvenes a aprender.

Los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) son la principal figura de participación social en la educación básica. Los CEPS son una herramienta para mejorar el gasto educativo. Los padres de familia tienen la atribución de fungir como contralores sociales, es decir, impulsan la transparencia y rendición de cuentas mediante la vigilancia, evaluación y seguimiento del uso de los recursos escolares.

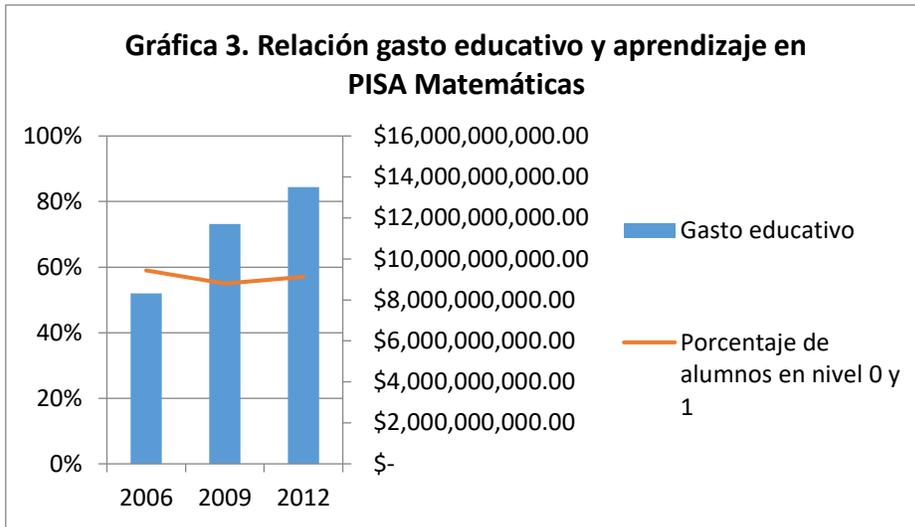
No obstante, las funciones de contraloría social de los CEPS son limitadas, únicamente se establece la obligación de instalar comités de contraloría social en las escuelas que reciban recursos de programas federales y no existe una obligación expresa para la conformación de estos comités con aquellas escuelas que reciban recursos de programas estatales.

GASTO EFICIENTE

El concepto de eficiencia está relacionado con producir más con los recursos disponibles, es decir, el nivel de resultados obtenidos (productividad) por medio de la inversión de recursos fiscales en el sistema (Rodríguez, 2009). El efecto de una mayor eficiencia en el uso de los recursos puede resultar en una reducción del gasto y un aumento de los niveles de eficacia (Prior, 2011).

La educación pública en Sinaloa es un área donde históricamente se han invertido grandes cantidades de recursos, incluso superando la media nacional. Además, fue de las entidades más beneficiadas por los fondos educativos del ramo 33 (INEE, 2015).

Sin embargo, el gasto es ineficiente ya que no guarda relación con el aprendizaje. En 2006 el nivel de alumnos en los niveles 0 y 1 en PISA fue de 59% y en 2012 disminuyó a 57%. El avance en la prueba PISA matemáticas ha sido únicamente del 2% en 6 años a pesar de que el presupuesto en educación del estado aumentó 61% en el mismo periodo (Gráfica 3).



Fuente: Elaboración propia con datos del presupuesto de egresos del estado de Sinaloa de 2007 a 2013 y las bases de datos de las pruebas ENLACE del mismo periodo.

GASTO TRANSPARENTE

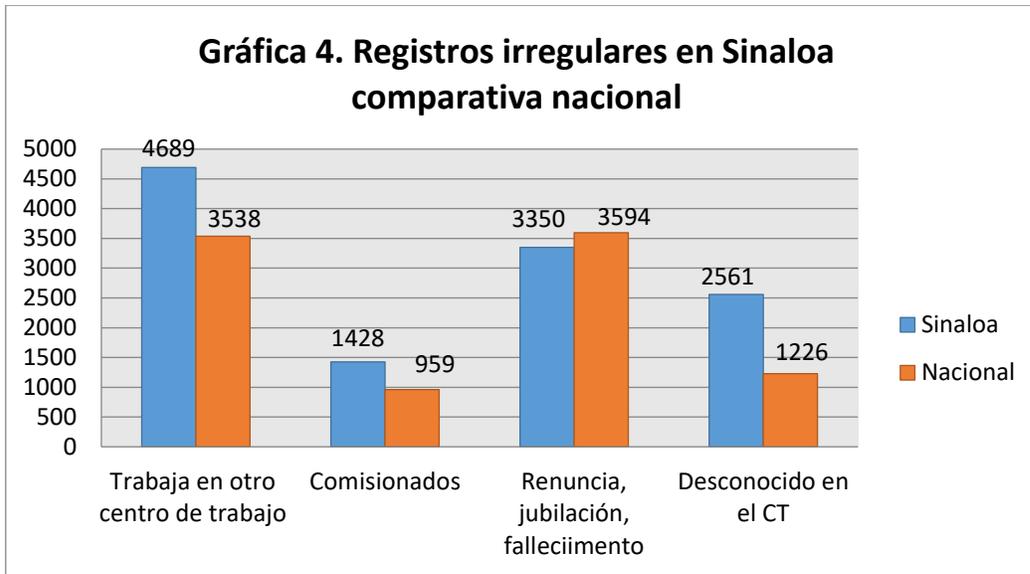
Un gasto educativo de calidad debe regirse bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas. Las decisiones gubernamentales deben estar bajo constante escrutinio, esto implica hacer accesible y pública información de calidad de manera clara, veraz, oportuna, accesible, relevante y confiable sobre los recursos educativos (Hofbauer y Cepeda, 2005).

En Sinaloa, al igual que otros estados, la mayor parte del gasto educativo es financiado a través de la federación; sin embargo, un 11% procede de recursos estatales, los cuales alcanzaron más de 4 mil 500 millones en 2015. A pesar de la importante cantidad de recursos propios que la entidad invierte en educación, no se cuenta con mecanismos de transparencia, evaluación y rendición de cuentas que sí poseen los recursos provenientes de fuentes federales.

GASTO HONESTO

El gasto educativo de calidad debe evitar a toda costa el saqueo de los recursos así como la impunidad de quienes cometen actos de corrupción. En Sinaloa, el gasto educativo sufre opacidad y corrupción que no son aisladas sino sistemáticas en su estructura. Pueden gastarse cuantiosos recursos, pero si no se aplican efectivamente no se logrará alcanzar los resultados esperados. De igual forma, la deshonestidad impedirá que se reduzcan las brechas de desigualdad y asegurar trayectorias completas y exitosas de los alumnos.

El gasto en Sinaloa ha sido visiblemente capturado por grupos ajenos a los intereses de los niños y jóvenes en las escuelas. En 2013, el CEMABE permitió identificar una gran cantidad de registros irregulares que reflejaron la corrupción en el gasto educativo (Gráfica 4).



Fuente: Elaboración propia basado en el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013.

El CEMABE mostró que Sinaloa es una de las entidades más deshonestas a nivel nacional. Comparado con los otros estados se posicionó en el lugar 8 con personal que trabajaba en otro centro de trabajo, en el lugar 7 con la mayor cantidad de comisionados sindicales, en el lugar 12 de pensionados, jubilados o que habían renunciado que seguían cobrando y en el 4 con mayor número de personal no identificado en su centro de trabajo. En todos los rubros, a excepción de aquellos que renunciaron, se jubilaron o fallecieron, Sinaloa superó la media nacional.

CONCLUSIONES

Los resultados que arroja esta investigación muestran que el gasto educativo en Sinaloa es un malgasto. Si bien la reforma educativa propició cambios importantes para mejorarlo, hasta la fecha romper las inercias y vicios del pasado aún es una tarea pendiente que debe ser asumida por la sociedad.

El gasto educativo es ineficaz, lo que se refleja en los resultados de las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales en las cuales la mayoría de los estudiantes presentan insuficiencias significativas en el aprendizaje. Otro punto son la falta de condiciones adecuadas de infraestructura que ha prevalecido en gran cantidad de centros de trabajo que presentan carencias en servicios y equipamiento necesario que han impedido ambientes propicios para aprender.

Otra de las características del gasto educativo sinaloense es la inequidad. Los alumnos más vulnerables y con mayores carencias obtienen mayores niveles de insuficiencia en los campos formativos de lenguaje y comunicación así como en matemáticas en los niveles primaria y secundaria. Los grupos más afectados son aquellos que se encuentran en zonas de alta marginación, por lo que las escuelas indígenas y comunitarias son las más rezagadas. De igual forma se muestra la falta de atención a niños con necesidades educativas especiales cuyos requerimientos son distintos.

El gasto educativo en el estado ha tenido avances importantes en materia de participación, sin embargo, aún no ha logrado consolidarse. Desde hace más de dos décadas se impulsó la figura de los CEPS como un mecanismo para fortalecer y elevar la calidad y equidad en la educación básica, sin embargo, aunque están constituidos en la realidad no han sido detonantes de los cambios que el sistema requiere.

La participación social se ha convertido en una simulación en la cual lo más importante han sido las actas y documentación requerida para el registro a programas federales y obtener beneficios que se materializan en recursos para el centro escolar. Si bien hay algunos casos exitosos de CEPS que han sido activados existe un largo camino por recorrer.

Desaprovechar el gasto educativo en Sinaloa es parte de su ineficiencia ya que aunque se gastan cuantiosos recursos, estos no tienen relación con el aprendizaje. El diagnóstico muestra que en el estado la mayoría de los recursos están destinados al gasto corriente, no se toman en consideración los resultados de las evaluaciones de programas para la asignación del presupuesto y no existen criterios de elegibilidad claros de la población objetivo.

El gasto educativo en Sinaloa no se rige bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas. No se cuenta con un sistema de información preciso y confiable que permita un acceso rápido y fácil al conocimiento del gasto. Lo anterior ha sido señalado por la ASF en años anteriores y se han buscado implementar herramientas como el SIGED desde el año 2013 para dar solución a este tipo de problemas y aún no se han consolidado.

De igual forma han existido esfuerzos por la transparencia, por ejemplo, ya es posible conocer la nómina federal establecida en el FONE, sin embargo, la opacidad permanece en la nómina estatal. Desconocer la información de los maestros estatales impide que la sociedad conozca y vigile el uso de los recursos públicos con los que se paga a una gran parte de los docentes sinaloenses.

El gasto educativo en Sinaloa tampoco ha podido evitar la corrupción. Lo anterior se refleja en los registros irregulares detectados en el CEMABE, más de 12 mil 028 en Sinaloa con un estimado de desfalco anual de 1 mil 433 millones de pesos.

Aún después del censo la auditoría identificó desvíos en los fondos federales destinados a educación, FAETA, FAEB/FONE y FAM, así como en algunos programas federales. Los retos son muchos, y aunque se creó el Sistema de Evaluación de Desempeño, sus resultados han sido limitados.

Aunque el gasto es importante de poco sirve gastar mucho si los recursos no se reflejan en el aprendizaje, si la infraestructura escolar no genera las condiciones óptimas para el desarrollo integral de los alumnos, si persisten las brechas de desigualdad y la exclusión de grupos vulnerables o en contextos sociales adversos. De igual forma, gastar sin la participación de la comunidad escolar, sin mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, desaprovechando los recursos educativos o desviándolos de su objetivo principal que es el cumplimiento del derecho a aprender, solamente genera malgasto.

REFERENCIAS

- Calderón, D. (2013). El gasto como instrumento clave de política pública. *Malgasto estado de la educación en México 2013*. Mexicanos Primero.
- Cárdenas, J. Luna, F. (2007). El gasto educativo: una propuesta de financiamiento a la educación básica. Recuperado el 5 de octubre de 2016, de Gestión y Política Pública. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13316201>
- CIEP. (2016). Gasto Público para una Educación de Calidad. Recuperado el 11 de Enero de 2017, de Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, AC. Disponible en: <http://gastoeducativo.ciep.mx/Gasto-publico-para-una-educacion-de-calidad.pdf>
- DOF (1992). Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica. Disponible en <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>
- Hofbauer E., Cepeda. J.A (2005). Transparencia y rendición de cuentas en Merino M. (coord). Transparencia, libros, autores e ideas (pp. 36-46) México: IFAI. CIDE.
- INEE (2007). PISA 2006 en México. Recuperado el día 4 de noviembre de 2016. Disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Estudios_internacionales/PISA2006/Completo/pisa2006completo.pdf
- INEE (2010). PISA 2009 en México. Recuperado el día 4 de noviembre de 2016. Disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Estudios_internacionales/PISA_2009/Completo/pisa2009.pdf
- INEE (2013). PISA 2012 en México. Recuperado el día 4 de noviembre de 2016. Disponible en: http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11149/1/images/Mexico_PISA_2012_Informe.pdf

INEE. (2015). Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Recuperado el 7 de Diciembre de 2016, de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/114/P1B114.pdf>

INEGI. (2013). Censo de Escuelas y Maestros de Educación Básica y Especial Recuperado el día 2 de abril de 2016. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/descarga/?c=100>

Loyo, Aurora (2010). Política educativa y actores sociales. A. Arnaut y S. Giorguli (Coords.). Los grandes problemas de México. VII Educación. (pp. 185-209). México DF. El Colegio de México.

O'Donogue. (2013) ¿En apoyo a las escuelas? El gasto y la calidad educativa en México. Malgasto estado de la educación en México 2013. (pp. 157-183). Mexicanos Primero.

Rodríguez, R. (2009). La eficiencia educativa en México según la OCDE. Recuperado el día 6 de septiembre de 2016. Disponible en <http://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=693>

Santibañez, L. (2009). El impacto del gasto sobre la calidad educativa. Estudios sobre Desarrollo Humano. PNUD
