

TRANSFERENCIAS FEDERALES PARA EDUCACIÓN Y GASTO EN NÓMINA MAGISTERIAL DE LOS ESTADOS, 1999-2004

Pablo Villanueva Sánchez*

RESUMEN

El presente artículo estima la relación entre el gasto en nómina magisterial de los estados y las transferencias que éstos reciben por parte de la Federación por concepto del FAEB para financiar el gasto en educación básica y normal que ejercen desde la descentralización educativa de 1992. Se encuentra que entidades con mayor porcentaje de maestros estatales en relación con el número total de maestros, previo a la descentralización, otorgan menores incrementos salariales a los docentes. Esto se debe a un efecto ingreso negativo sobre éstas, derivado de la forma de distribución del FAEB previo a 2008.

ABSTRACT

This paper estimates the relationship between payroll expenditures of the States and the transfers the former receive by the Federal Government to finance education (FAEB). It is found that States with a greater percentage of State teachers before the education decentralization of 1992, grant less salary raises to teachers. This is caused by the existence of a negative income effect on these States, due to the distribution rules of FAEB prior to 2008.

PALABRAS CLAVE: *Gasto educativo, nómina magisterial, FAEB, descentralización educativa.*

CLASIFICACIÓN JEL: H52, H75, H77.

* Analista de Protego Asesores S. de R.L. Correo electrónico: pvillanueva@protego.com.mx. El trabajo está basado en la investigación realizada por el autor y ganadora del Primer lugar del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2008, (H. Cámara de Diputados, CEFP). El autor quiere agradecer a Arturo Ramírez Verdugo por sus comentarios a las versiones anteriores de este artículo.

1. INTRODUCCIÓN

A partir de 1978¹ se inició en México un proceso de descentralización educativa que culminó en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB). La firma del ANMEB implicó la transferencia del personal magisterial de la Federación a los estados. En 1998 se creó el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), fondo federal que se transfiere a los estados para apoyar en el financiamiento de la educación básica y normal. Sin embargo, hasta antes de la reforma fiscal aprobada por el H. Congreso de la Unión en septiembre de 2007, dicho fondo se distribuía entre las entidades según el personal transferido a éstas en 1992. Además, la firma del ANMEB modificó el esquema de negociación salarial magisterial. Previo a 1992 la negociación se llevaba a cabo entre la Federación y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), es decir era una situación de monopolio bilateral (Andere, 2006 pp. 254). Tras la descentralización de ese año, se creó una segunda ronda de negociaciones, ahora entre las autoridades estatales y las secciones sindicales locales, los cuales son parte del SNTE. Esta segunda ronda de negociaciones enfrenta a gobiernos locales con la estructura de poder del SNTE. En ésta se otorgan incrementos adicionales a los otorgados por la Federación en la negociación nacional.

El propósito del presente trabajo es investigar si, dada la existencia de incrementos adicionales otorgados por los estados, se han generado diferencias entre los estados en el gasto en nómina que destinan a la educación básica y normal. Asimismo se busca investigar si estas diferencias se deben al marco institucional vigente, particularmente a la forma de distribución del FAEB, así como a características particulares de los estados, tales como otros ingresos federales recibidos, Producto Interno Bruto (PIB), afiliación partidista del gobernador del estado, nivel de conflicto entre autoridad y sindicatos, etcétera.

El presente trabajo se divide en tres secciones. En la primera se hace una descripción de los antecedentes de la descentralización de la educación básica de 1992. En la segunda, se muestra la evidencia empírica (utilizando la base de datos construida específicamente para este trabajo) para estimar el impacto de incrementos en el FAEB sobre el gasto en nómina magisterial. En la tercera, se analizan y cuantifican los efectos de la re zonificación de maestros y de la reforma fiscal aprobada en

1 En 1978 se crearon coordinaciones generales en los estados para manejar la educación (Latapí y Ulloa, 2000, pp. 17-24.)

2007, sobre las finanzas públicas de los estados. Esta sección es relevante debido a que los dos sucesos podrían modificar las decisiones de gasto en nómina de maestros que toman los estados. Finalmente, se presentan las conclusiones, así como algunas implicaciones de política pública en lo que al tema de gasto educativo y federalismo fiscal se refiere.

2. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

En esta sección se busca describir brevemente en qué consistió la descentralización de la educación básica y normal llevada a cabo en 1992. En particular, se describen tres elementos asociados con este proceso, la firma del ANMEB, la creación del FAEB, y finalmente las modificaciones al esquema de negociación de salarios de maestros que derivaron de la descentralización.

En mayo de 1992 se firmó el ANMEB, signado por la Secretaría de Educación Pública, el SNTE y los gobernadores de los 31 estados de la República. Éste tenía como una de sus principales características la descentralización de las funciones educativas que correspondían a la Federación, estableciendo que las escuelas y personal (magisterial y burocrático) fuesen transferidos a los estados, los cuales se convirtieron en responsables de la educación básica y normal dentro de sus territorios, sin que el Gobierno Federal desatendiera estas actividades (ANMEB, 1992).

El desigual rol dentro del sector educativo, adoptado por los gobiernos locales, había provocado que algunos estados contaran con subsistemas educativos propios, previo al ANMEB. Las disparidades entre los estados en cuanto a porcentaje de maestros federalizados y estatales eran elevadas. Mientras que en estados como Hidalgo no existían maestros estatales, en entidades como el Estado de México, éstos representaban alrededor de la mitad de la plantilla total.

Entre 1992 y 1997, la Federación apoyó con recursos a los estados, mediante convenios para que éstos pudieran financiar las nuevas potestades educativas que les habían sido cedidas tras el ANMEB. A partir de 1998 se incluyó el FAEB en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), formalizando los apoyos financieros en materia educativa que la Federación otorgó a los estados.

Previo a la Reforma Fiscal de 2007, uno de los criterios más importantes que se utilizaba para distribuir el FAEB era el monto de los recursos transferidos en 1992 a las diferentes entidades federativas. Esto derivó en una relación positiva entre el porcentaje de maestros federalizados en los estados y el monto del FAEB que reciben las entidades.

La descentralización también modificó el esquema de negociación salarial de los maestros. El SNTE pasó de negociar con una institución fuerte, el Gobierno Federal, a hacerlo con 31 gobiernos locales con incentivos diversos.

A través de entrevistas con funcionarios, el autor de este trabajo ha podido confirmar lo expresado por Andere:² el SNTE obtiene en cada estado un incremento igual o superior al negociado con la Federación; en otras palabras, la Federación, al negociar en mayo de cada año los incrementos salariales con el SNTE, implícitamente establece un “piso” de negociación para cada estado con sus respectivas secciones sindicales.

Por lo tanto, negociación salarial que lleva a cabo la Federación con el SNTE impacta, no sólo en los salarios de los maestros federalizados (impacto directo), sino también en los de los maestros estatales (impacto indirecto a través de la negociación estatal). Lo mismo ocurre con la negociación salarial a nivel estatal, ésta tiene un efecto sobre los salarios de los maestros estatales pero también de los federalizados.

3. EVIDENCIA EMPÍRICA

Es de interés para este trabajo la información de los ingresos y egresos brutos de los estados en materia educativa. La clasificación de la información de egresos presentada por el INEGI, en el documento Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, está hecha por capítulos de gasto. En el nivel estatal se cuenta con los siguientes capítulos de gasto: servicios personales; materiales y suministros; servicios generales; subsidios, transferencias y ayudas; adquisición de bienes muebles e inmuebles; obras públicas y acciones sociales; inversión financiera; recursos federales y estatales a municipios; otros egresos; por cuenta de terceros; y deuda pública”.³

Los capítulos de gasto más relevantes para este trabajo son 1000 Servicios Personales, 4000 Ayudas, Subsidios y Transferencias, y finalmente 6000 Obras Públicas. Estos capítulos son relevantes por varias razones: primeramente, la nómina de los maestros estatales se encuentra contabilizada dentro del capítulo 1000, particularmente en el gasto de nómina de las diferentes Secretarías de Educación o similares. Segundo, muchos de los estados contabilizan a la nómina de los maestros fede-

2 Andere (2006), pp. 254-255.

3 INEGI (2006), pp. 9

realizados dentro del capítulo 1000 de las secretarías de Educación. Sin embargo, algunas entidades, por ejemplo el Estado de México, contabilizan a estos maestros dentro del capítulo 4000.⁴ La razón está que en algunos estados, el pago de la nómina no se realiza directamente, sino que se hace mediante una transferencia a un organismo que agrupa a los maestros federalizados de la entidad. Finalmente, el capítulo 6000 es un gasto destinado a generar infraestructura física⁵ y es no recurrente.

Dadas las diferencias en contabilidad entre los estados y dentro de cada uno de éstos, a lo largo del tiempo, fue preciso homogeneizar los datos para que fueran comparables.⁶ Para ello, se ha hecho una estimación de la nómina total de maestros en cada estado. Dicha estimación es la suma de los rubros 1000 Secretaría de Educación (1000 SE) y 4000 Educación Básica (4000 EB). Sin embargo, algunos estados contabilizan en algunos años, el rubro 4000 EB dentro de 4000 IE, por lo que fue necesario diferenciar dichos apartados para algunos años. De esta manera se obtuvo una estimación del gasto anual en nómina magisterial de cada estado para el periodo 1999 a 2004.

Se realizaron dos tipos de estimaciones. En la primera se estimó el impacto del FAEB recibido por maestro por cada estado sobre el gasto en nómina incurrido por maestro, por el total de maestros en la entidad. En la segunda se estimó la elasticidad FAEB del gasto en nómina magisterial. Ambas estimaciones se realizaron por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y también con el Modelo de Efectos Fijos (MEF).

3.1 *Estimación del gasto en nómina por maestro*

Se presentan cuatro variaciones de cada modelo. En cada una de éstas se controlan las estimaciones con tres variables: Fondo General de Participaciones (FGP) *per cápita*, PIB estatal *per cápita* y gasto en obra pública *per cápita*. La razón por la que se utiliza FGP *per cápita* es porque dicho fondo se compone de recursos de libre disposición que la Federación transfiere a los estados, los cuales representan alrededor de una tercera parte de los ingresos totales de éstos.

4 Entrevista con funcionarios públicos de la Entidad.

5 ASOFIS, pp. 73.

6 Para mayor referencia sobre la homologación de contabilidad de los estados hecha para la presente investigación, véase Villanueva Sánchez (2007), pp. 75-88.

El FGP es un reflejo por tanto, de la flexibilidad financiera con la que cuentan los estados. Asimismo se controla por las siguientes variables dicotómicas: gobernador del estado es del Partido Revolucionario Institucional (PRI), gobernador del estado es del Partido Acción Nacional (PAN), gobernador del estado es del Partido de la Revolución Democrática (PRD), año previo a la elección de gobernador, año de la elección de gobernador, año posterior a la elección de gobernador.

Adicionalmente, se incluyen tres variables dicotómicas de control:⁷ alto nivel de conflicto entre autoridad y sindicato, medio nivel de conflicto entre autoridad y sindicato y bajo nivel de conflicto entre autoridad y sindicato.⁸ Finalmente se controla por el porcentaje de maestros federalizados existentes en 1992 en cada estado y por el año de la observación (1999 a 2004), utilizando una variable dicotómica para cada año.

En cada variación del modelo se interactúa el FAEB por maestro con alguna(s) variable(s). Las variables interactuadas en cada variación del modelo son las siguientes: porcentaje de maestros federalizados, variables dicotómicas para cada partido gobernante, variables dicotómicas para los años previo, posterior y de la elección del gobernador en el estado, variables dicotómicas para los tres niveles de conflicto entre autoridad y sindicato en el estado. La interacciones de variables con el FAEB por maestro indican cómo impactan las variables interactuadas en la relación entre FAEB por maestro y gasto en nómina magisterial por maestro.

Las estimaciones se muestran en el cuadro 2.1.

A partir de las estimaciones se pueden realizar las siguientes interpretaciones:

- Existe una relación positiva entre FAEB que reciben los estados y su gasto en nómina magisterial. Particularmente se estima que por cada peso que se incrementa el FAEB por maestro que recibe un estado, éste incrementa su gasto en nómina magisterial en 1.97 pesos. Este resultado no se mantiene en el caso de los modelos en que se interactúa la variable del FAEB con las variables de nivel de conflicto entre autoridad y sindicato.
- Utilizando MEF no se rechaza la hipótesis de que la interacción de la variable de porcentaje de maestros federalizados en 1992, con el monto del FAEB por maestro,

7 Estas variables se construyen a partir de la clasificación presentada en Banco Mundial (2006) pp. 92. Dicha clasificación fue realizada por Álvarez, García Moreno y Patrinos (2006).

8 La clasificación utilizada no asigna ningún nivel de conflicto al Estado de Baja California Sur entre autoridad y sindicato, por lo que incluir las tres variables dicotómicas en las estimaciones no genera un problema de multicolinealidad.

no sea significativa. Esto implica que no hay diferencias significativas entre entidades con distintos porcentajes de maestros federalizados en la relación Nómina/FAEB. Dado que el FAEB se distribuye de tal manera que sólo financia incrementos salariales de maestros federalizados, el hecho de que no existan diferencias en la relación antes mencionada implica que los incrementos salariales otorgados en las negociaciones salariales locales son distintos entre entidades con diferente porcentaje de maestros federalizados. Así, entidades con un porcentaje elevado de maestros federalizados otorgan mayores incrementos salariales en las negociaciones locales. Lo opuesto ocurre en estados cuyo porcentaje es bajo. Esto es consistente con lo indicado por el marco teórico en los modelos analizados en la sección 2.

- Se observa que el porcentaje de maestros federalizados tiene una relación inversa con los niveles de gasto en nómina magisterial. Ello implica que las entidades con un alto porcentaje de maestros federalizados, parten de un gasto en nómina menor, pero otorgan incrementos salariales mayores.
- No se observa que estados con un alto nivel de conflicto entre autoridad y sindicato tengan mayores niveles de gasto en nómina magisterial que los observados en entidades con un nivel medio o bajo.
- Las entidades gobernadas por el PRI muestran una mayor relación entre FAEB y gasto en nómina magisterial que las gobernadas por el PAN o el PRD. Sin embargo, se estima que estas entidades tienen un menor nivel de gasto en nómina por maestro.
- El ciclo electoral no tiene relación con el gasto en nómina de docentes.
- La relación entre gasto en nómina y gasto en obra pública es inversa y estadísticamente significativa.

3.2 *Estimación de la elasticidad FAEB de la nómina magisterial*

La estimación de la elasticidad FAEB del gasto en nómina magisterial se hizo partiendo del siguiente modelo.

$$\ln Y_i = c + \beta_1 \ln X_{i1} + e_i \quad (2.1)$$

donde:

Y_i = Nómina de la Secretaría de Educación para la observación i ,

c = Constante;

X_{ii} = Monto anual de FAEB para la observación i

Cuadro 2.1

Nómina por maestro

Variables explicativas/explicadas	Mínimos Cuadrados Ordinarios				Modelo de Efectos Fijos			
Constante	-51.80	156.99	70.63	451.76	-12.25	-80.93	-30.34	236.72
	68.93	35.76***	35.28**	109.22***	116.98	175.01	108.51	152.11
FAEB por maestro	1.97	1.01	1.12	-0.02	0.91	1.22	0.98	-3.62
	0.46***	0.16***	0.15***	0.35	1.16	0.61**	0.46**	1.99*
Interacción de variables con FAEB por maestro								
Porcentaje de maestros federalizados	-1.07				0.12			
	0.51**				1.03			
Gobernador del PRI		0.35				-0.21		
		0.16**				0.46		
Gobernador del PAN						-0.20		
						0.48		
Gobernador del PRD		-0.06						
		0.17						
Año previo a elección de gobernador			-0.01				0.02	
			0.17				0.10	
Año de elección de gobernador			0.06				-0.03	
			0.18				0.13	
Año posterior a elección de gobernador			0.08				0.12	
			0.16				0.10	
Alto nivel de conflicto entre autoridad y sindicato				0.89				5.16
				0.41**				1.93***
Medio nivel de conflicto entre autoridad y sindicato				1.06				4.69
				0.35***				1.93**
Bajo nivel de conflicto entre autoridad y sindicato				1.21				4.27
				0.36***				1.91**
Variables dicotómicas								
Gobernador del PRI	-2.54	-69.59	-2.39	-3.11	27.14	97.40	32.70	-212.13
	6.08	34.05**	6.23	6.25	26.12	153.37	28.90	104.17**

Gobernador del PAN					30.46	98.66	35.81	-206.77
					25.90	155.23	28.41	104.12**
Gobernador del PRD	4.76	19.14	7.50	11.22				
	8.59	37.15	8.81	8.41				
Año previo a elección de gobernador	-9.33	-10.81	-8.31	-9.29	-5.80	-5.87	-10.62	-6.16
	8.29	8.383	8.56	8.41	4.60	4.69	20.72	4.44
Año de elección de gobernador	-6.38	-8.32	-18.10	-7.90	-3.12	-3.35	1.82	-2.24
	7.47	6.93	36.99	7.48	5.17	5.16	24.44	4.96
Año posterior a elección de gobernador	-2.99	-2.24	-17.85	-3.55	-2.32	-2.07	-25.49	2.53
	6.96	6.93	33.13	6.92	4.53	4.56	20.25	4.45
Alto nivel de conflicto entre autoridad y sindicato	-42.08	-46.50	-15.51	-338.89				
	21.04**	15.50***	20.73	108.99***				
Medio nivel de conflicto entre autoridad y sindicato	-27.38	-35.33	-4.87	-360.63				
	19.71	15.39**	19.62	106.13***				
Bajo nivel de conflicto entre autoridad y sindicato	-41.76	-43.22	-14.86	-398.70				
	19.54**	14.23***	18.93	107.38***				
Variables de control								
Porcentaje de maestros federalizados	122.12	-99.57	-80.66	-80.46				
	87.00	28.14***	26.99***	27.43***				
FGP per cápita	0.89	1.41	2.20	2.90	10.80	11.78	19.95	15.89
	3.92	4.12	3.95	3.95	22.60	22.59	23.76	21.83
PIB per cápita	90.42	-214.97	-33.75	-1.64	-163.68	-140.03	-95.87	237.16
	169.05	197.79	172.50	179.85	765.98	759.00	785.09	750.95
Obra Pública per cápita	-3.12	4.20	-1.62	-1.37	-21.28	-21.35	-20.00	-18.59
	12.38	12.56	12.38	12.03	8.81**	8.96**	8.94**	9.13**
Observaciones	176	176	176	176	176	176	176	176
*Significativo al 10%		**Significativo al 5%			***Significativo al 1%			

El valor de la desviación estándar se encuentra debajo de cada estimación.

En el caso de las estimaciones con Mínimos Cuadrados Ordinarios, se controla por el año de la observación utilizando una variable dicotómica para cada uno de éstos.

Nota: Existen diferencias con respecto a las estimaciones de Villanueva Sánchez (2007) por una corrección de la codificación.

Cuadro 2.2

Ln Nómina

Variables explicativas/explicadas	Mínimos Cuadrados Ordinarios				Modelo de Efectos Fijos			
Constante	-0.33	-3.61	-1.25	13.47	-9.99	-11.07	-13.21	-3.83
	2.26	0.77***	0.58*	3.36***	9.68	10.61	9.54	9.57
Ln FAEB	0.99	1.02	1.05	0.01	1.47		1.59	-0.30
	0.15***	0.06***	0.04***	0.24	0.85*		0.60***	1.31
Interacción de variables con Ln FAEB								
Porcentaje de maestros federalizados	0.06				-0.09			
	0.15				0.67			
Gobernador del PRI		0.00				1.37		
		0.06				0.56**		
Gobernador del PAN		0.19				1.36		
		0.06***				0.58**		
Gobernador del PRD						1.48		
						0.66**		
Año previo a elección de gobernador			-0.30				0.22	
			0.92				0.60	
Año de elección de gobernador			0.71				0.86	
			0.77				0.70	
Año posterior a elección de gobernador			0.44				0.44	
			0.71				0.66	
Alto nivel de conflicto entre autoridad y sindicato				1.05				1.64
				0.24***				1.11
Medio nivel de conflicto entre autoridad y sindicato				1.00				1.15
				0.24***				1.11
Bajo nivel de conflicto entre autoridad y sindicato				1.04				1.01
				0.24***				1.08
VARIABLES DICOTÓMICAS								
Gobernador del PRI	-0.04	2.76	-0.04	-0.04	0.10	1.57	0.05	-0.21
	0.03	0.68***	0.03	0.03	0.13	5.19	0.14	0.29

Gobernador del PAN					0.19	1.81	0.15	-0.11
					0.13	5.42	0.14	0.30
Gobernador del PRD	0.07	2.90	0.08	0.10				
	0.04	0.96***	0.04*	0.04**				
Año previo a elección de gobernador	-0.03	-0.03	-0.16	-0.02	-0.02	-0.03	-0.22	-0.03
	0.05	0.05	0.90	0.05	0.02	0.02	0.60	0.02
Año de elección de gobernador	0.00	0.00	0.56	0.00	0.01	0.01	0.86	0.01
	0.04	0.04	0.77	0.04	0.03	0.03	0.70	0.03
Año posterior a elección de gobernador	0.01	0.01	0.38	-0.01	0.00	0.00	0.44	0.00
	0.04	0.04	0.70	0.04	0.02	0.02	0.66	0.02
Alto nivel de conflicto entre autoridad y sindicato	-0.06	-0.08	-0.04	-14.95				
	0.07	0.04*	0.06	3.34***				
Media nivel de conflicto entre autoridad y sindicato	0.04	0.00	0.05	-14.17				
	0.07	0.04	0.06	3.34***				
Bajo nivel de conflicto entre autoridad y sindicato	-0.07	-0.14	-0.05	-14.88				
	0.07	0.04***	0.06	3.41***				
Variables de control								
Porcentaje de maestros federalizados	-0.87	0.09	0.03	0.02				
	2.40	0.15	0.14	0.15				
LnFGP	0.01	0.01	0.01	0.01	0.12	0.13	0.08	0.25
	0.04	0.04	0.04	0.04	0.31	0.32	0.32	0.32
Ln PIB	0.12	0.08	0.11	0.11	0.25	0.23	0.34	0.36
	0.05**	0.05*	0.05**	0.05**	0.31	0.30	0.31	0.36
Ln en Obra Pública	-0.06	-0.03	-0.06	-0.05	-0.06	-0.06	-0.06	-0.06
	0.02***	0.02	0.02***	0.02**	0.02***	0.02***	0.02***	0.02***
Observaciones	176	176	176	176	176	176	176	176

*Significativo al 10%

**Significativo al 5%

***Significativo al 1%

El valor de la desviación estándar se encuentra debajo de cada estimación.

En el caso de las estimaciones con Mínimos Cuadrados Ordinarios, se controla por el año de la observación utilizando una variable dicotómica para cada uno de éstos.

Nota: Existen diferencias con respecto a las estimaciones de Villanueva Sánchez (2007) por una corrección de la codificación.

Para este modelo, es posible interpretar el parámetro β_1 como la elasticidad del gasto en nómina magisterial del estado con respecto al FAEB que recibe la entidad. Al igual que en el caso de las estimaciones anteriores se utilizó MCO y MEF. Se empleó el logaritmo de las variables absolutas (sin ajustar en términos per cápita) que se consideraron como variables de control en las estimaciones anteriores. En el cuadro 2.2 se mostró el resultado de las estimaciones.

A partir de éstas, es posible realizar las siguientes interpretaciones:

- La estimación puntual de la elasticidad FAEB del gasto en nómina magisterial es alrededor de 1 para la mayoría de las estimaciones.
- El gasto en obra pública tiene una relación inversa con el gasto en nómina magisterial. En particular se estima que un incremento en el gasto en obra pública de 1% reduce el gasto en nómina magisterial en 0.06%.
- Se estima que en las entidades gobernadas por el PRD, el gasto en nómina responde de mayor manera a cambios en el FAEB que en el resto de las entidades.
- Al igual que en las estimaciones anteriores, no se encuentra una relación entre ciclo electoral y nivel conflicto entre autoridades y sindicatos con el gasto en nómina de docentes.

4. PERSPECTIVAS

Durante 2006 y 2007 ocurrieron dos eventos que tienen íntima relación con el gasto en nómina magisterial de los estados y con el financiamiento de la educación básica y normal en general. Éstos son el anuncio de la rezonificación salarial del magisterio y la aprobación de la reforma fiscal por parte del Poder Legislativo Federal. El objetivo de esta sección es describir, brevemente, los dos eventos y mencionar cómo éstos podrían modificar las decisiones que toman los estados respecto del gasto en nómina de maestros.

La rezonificación y la reforma fiscal implican un cambio de fondo en la estructura de ingresos y gastos educativos, tanto de la Federación como de los estados. La rezonificación conlleva un mayor gasto en nómina magisterial, el cual se analiza en la primera parte de esta sección. En la segunda parte se describe cuáles son los elementos más importantes de la reforma fiscal aprobada en cuanto a financiamiento de la educación básica y normal se refiere.

4.1 Rezonificación de maestros

Debido a las diferencias en el costo de la vida que existen en las distintas regiones del país, existen dos zonas geográficas salariales distintas, la zona II y la zona III. La zona III incluye aquellas regiones en donde el costo de la vida es mayor.

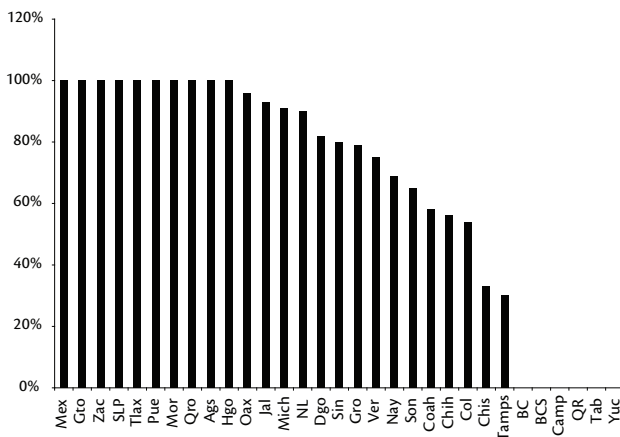
En octubre de 2006, derivado del conflicto magisterial, el SNTE solicitó la unificación de los salarios de la zona II con los de la zona III. Esto implicó un ajuste al alza de aquellos trabajadores de la educación ubicados en la zona II.

Lo anterior derivó en un acuerdo del SNTE con el gobierno federal: llevar a cabo la rezonificación total en un periodo de seis años. El 21 de mayo de 2007, el Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, prometió al magisterio la rezonificación salarial, iniciando en ese mismo año con un incremento del 15% a la Compensación Provisional Compactable (CPC).⁹ Dicho incremento implica un aumento inicial a la CPC, la cual sirve para homologar los salarios de los maestros de Zona II y Zona III.

El porcentaje de maestros que pertenecen a la Zona II es 76% a nivel nacional; sin embargo, dicha cifra varía entre los estados, mientras que en 10 estados el 100% de los trabajadores de la educación pertenecen a Zona II, en 6 estados ningún maestro pertenece a dicha zona. La disparidad en dicho porcentaje se observa en la gráfica 4.1.

Gráfica 4.1

Porcentaje de maestros de educación básica y normal que pertenecen a la Zona II



Nota: No se incluye al DF, dado que no participó en la descentralización educativa de 1992.

Fuente: Periódico Reforma, 18 de octubre de 2006.

9 Periódico Reforma, 22 de mayo de 2007.

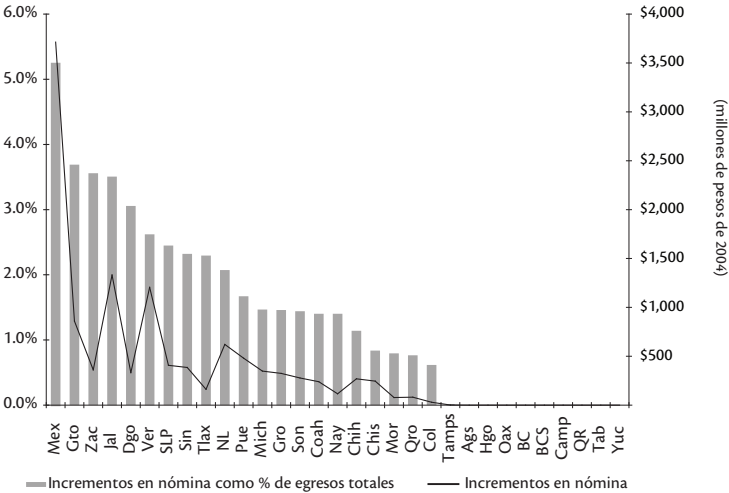
Utilizando las diferencias entre los salarios del tabulador de la SEP, se obtiene que el contraste entre los salarios de ambas zonas, es en promedio del 30%. Dado el número de maestros que existían de cada zona, es posible estimar que, del total de la nómina magisterial en los estados (\$194,583 millones de pesos), alrededor del 71% corresponde a nómina de maestros de Zona II.

Un incremento del 30% en los salarios de los maestros de la educación de Zona II de los estados costaría, por tanto, alrededor de \$41,338 millones de pesos anuales.¹⁰ Dada la forma de distribución del FAEB, en el corto plazo, la Federación sólo absorbería el incremento para aquellos maestros federalizados, por lo que los estados concentrarían alrededor del 29% de los incrementos (\$11,871 millones de pesos anuales).¹¹ Dicho costo se distribuiría de manera desigual entre los estados.

El Estado de México sería la entidad más afectada,¹² incrementando sus egresos en nómina en aproximadamente \$3,714 millones de pesos.¹³ La gráfica 4.2 muestra cuáles son los estados más afectados por la re zonificación.

Gráfica 4.2

Incrementos estimados anuales en el pago de nómina por re zonificación en el corto plazo



10 Hay que añadir el incremento para los maestros del Distrito Federal.
 11 En la sección 4.2 de Villanueva Sánchez (2007) se describe la Reforma Fiscal aprobada que modificó la forma de distribución del FAEB. La nueva fórmula de distribución se introdujo de manera gradual. Es por esto que se menciona cuál es el costo en el corto plazo, es decir, durante los primeros años tras la aprobación de la reforma.
 12 Esto es debido a su alto número de maestros estatales y a que el 100% de sus maestros se incluyen en la Zona II.

Los incrementos en los egresos de los estados en pago de nómina magisterial no financiada por la Federación van del 0% al 5.2%, en caso de que efectivamente se lleve a cabo la re zonificación.

4.2 *Reforma fiscal*

La reforma fiscal aprobada en septiembre de 2007 incluyó cambios en la fórmula de distribución del FAEB entre los estados. Cada año las entidades reciben, al menos, el monto del FAEB que se les otorgó el año anterior. Por su parte, los incrementos del fondo se repartirían entre las entidades según cuatro criterios diferentes:

- El 20% del incremento anual se repartirá sólo a las entidades cuyo FAEB por alumno haya sido menor al FAEB por alumno a nivel nacional. Bajo el presupuesto de 2007, sólo 7 estados se encontraban por debajo del promedio nacional del FAEB por alumno.¹⁴ Estos estados son México, Guanajuato, Puebla, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y Chihuahua.
- El 50% del incremento anual se repartirá entre los estados según su matrícula en el año previo.
- El 10% del incremento anual se repartirá entre los estados utilizando un criterio de calidad que publicará la SEP cada año. Dicho criterio se ponderará por la matrícula del año anterior.
- El 20% del incremento se repartirá entre las entidades de acuerdo con el gasto educativo estatal, como porcentaje del FAEB que éstas hayan recibido al año previo.

Utilizando las estimaciones de matrícula de educación básica y normal de la SEP, es posible realizar estimaciones de la forma de distribución del FAEB durante los próximos años. La reforma logrará que las diferencias en los recursos del FAEB por alumno entre los estados se reduzcan en el tiempo.

Cabe aclarar que, en caso de haberse aprobado la reforma tal como fue propuesta la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo, las diferencias se hubieran

¹³ Equivale al 4.4% de los egresos directos del Poder Ejecutivo del Estado de México para el año 2007.

¹⁴ Cálculos propios utilizando PronoSep y el Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal 2007, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios,

reducido más rápido,¹⁵ debido a que en dicha propuesta se otorgaba más peso al coeficiente compensatorio que el otorgado en la reforma aprobada. Es importante reconocer la intención de la reforma de ligar parcialmente a la calidad educativa, la distribución del FAEB entre los estados. La reforma es adecuada en el sentido que se deja de “castigar” a los estados con alto porcentaje de maestros no federalizados.

En cuanto a los índices de calidad educativa, existen algunos retos que deben ser considerados para lograr una mejor asignación de recursos y para incentivar a los estados a hacer esfuerzos para elevar la calidad educativa. Estos retos son: 1) Evitar la búsqueda de rentas (“*rent seeking*”)¹⁶ de los diferentes estados en cuanto a determinación de los índices; 2) Lograr transparencia y reglas claras en la determinación de los índices (la falta de esto evitará que los estados entiendan los incentivos que se les dan para realizar esfuerzos para elevar la calidad educativa); y, 3) Evitar corrupción al momento de realizar pruebas de calidad que determinen los índices.

La introducción de un coeficiente de distribución, en función del gasto educativo estatal, podría generar incentivos inadecuados. Al “premiar” a estados con alto gasto educativo estatal sin considerar la calidad del servicio, se pueden generar los incentivos para que las entidades incrementen: el elemento del gasto más fácil de aumentar: los salarios. Es evidente que aumentar los salarios no es ineficiente *per se*; no obstante, como lo menciona Ontiveros Jiménez (1998), los incrementos de éstos debieran estar ligados al componente cualitativo.¹⁷ Esta parte del coeficiente está totalmente desligada de dicho componente.

En caso de que se superen los retos antes mencionados en la construcción de los índices de calidad, se esperaría que sí se genere el incentivo correcto para elevarla. Si no ocurre de esta manera, y dado el incentivo a incrementar el gasto educativo estatal sin importar la calidad, es de esperar que más recursos públicos se destinen a la educación básica y normal (y por tanto menos a otras actividades productivas) sin que exista un incremento en la calidad de ésta.

y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

15 Bajo la iniciativa de reforma propuesta por el Poder Ejecutivo en junio de 2007, no se incluía el componente de gasto estatal dentro de la forma de distribución del FAEB. Además se otorgaba un mayor peso al componente compensatorio que beneficia a aquellas entidades que reciben menor FAEB que el promedio nacional. El coeficiente de variación de los estados en FAEB por alumno, en 2015, se estima que hubiera sido 0.08 bajo la iniciativa original, mientras que bajo la reforma aprobada se estima en 0.13. Es importante mencionar que el coeficiente de variación de FAEB por alumno, en 2007, es alrededor de 0.25.

16 Para mayor referencia sobre el concepto de búsqueda de rentas véase Tullock (1968).

5. CONCLUSIONES

Utilizando datos de 1999 a 2004 a nivel estatal, se ha encontrado que los incrementos salariales a los maestros, otorgados por los estados, son sensibles al porcentaje de maestros federalizados en las entidades previo a la descentralización de 1992.

Se estimó que por cada peso que se incrementa el FAEB por maestro, el gasto en nómina por docente lo hace en 1.97 pesos. Se encontró también que la relación entre gasto en nómina magisterial y gasto en obra pública, es negativa y estadísticamente significativa.

La principal conclusión que se extrae de este trabajo es que se favorece la concentración del gasto educativo en nómina por la forma de distribución del FAEB entre los estados previo a 2008; además, dicho arreglo desfavorece a las entidades con un mayor porcentaje de maestros estatales, al ver deterioradas sus finanzas públicas a costa de las negociaciones salariales entre el Gobierno Federal y el SNTE, en las que los estados no participan.

Adicionalmente, el esquema de negociación salarial de maestros, bajo la nueva forma de distribución del FAEB y la presencia de un criterio de gasto educativo estatal generará los incentivos para que los incrementos salariales negociados por los estados con sus sindicatos locales tiendan a la alza.

Finalmente, la reforma fiscal y la re zonificación de maestros son dos eventos que tendrán un impacto importante en el corto plazo, no sólo para el gasto educativo sino también para las finanzas públicas locales. Será de particular importancia para los próximos años el análisis del esquema de negociación salarial de los docentes a la luz de estos dichos eventos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, México, 1992.
- Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal 2007, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 2007.
- Acuerdo por el que se dan a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos, estimados, que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, por el ejercicio fiscal 2007, 2007.

- Aguilar y Maya, José Luis (2006), “Financiamiento a la Educación Básica”, en iv Congreso Nacional de Educación, Documento de Discusión, Tomo I, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, México.
- Álvarez, José de Jesús; García Moreno, Vicente y Patrinos, Harry Anthony (2006), *Institutional Effects as Determinants of Learning Outcomes: Exploring State Variations in Mexico*, Washington, D.C., Banco Mundial, Mimeo.
- Andere, Eduardo (2003), *La educación en México: un fracaso monumental*, Editorial Planeta, México.
- , (2006), *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*, Editorial Planeta, México.
- Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C., *Manual de Contabilidad Gubernamental*, México.
- Banco Mundial (2006), *Descentralización y entrega de servicios para los pobres*, Washington, D.C.
- Chávez Presa, Jorge A. (2005), *¿Por qué no podemos evaluar adecuadamente el gasto en educación en México?* Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.
- Cook, María Lorena (1996), *Organizing Dissent. Unions, the State, and the Democratic Teachers’ Movement in Mexico*, Estados Unidos: The Pennsylvania State University Press.
- Cuentas Públicas del Estado de Coahuila de Zaragoza, 2001-2004
- Cuentas Públicas del Estado de Jalisco, 1999-2004.
- Cuentas Públicas del Estado de Michoacán de Ocampo, 2002-2004.
- Cuentas Públicas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2002-2004
- Esquivel, Gerardo (1999), *Gasto en educación y desarrollo regional: Una evaluación inicial del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal*, Documento de Trabajo, núm vi-1999, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, A.C., México.
- González Ambía, Juan Pablo (2005), *La Descentralización de la Educación Básica en México el Impacto sobre las Finanzas y el Endeudamiento de los Estados*, Tesis de Licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.
- Ibarra Pérez, Ricardo René (2000), *Educación y Gasto Público: Una Propuesta para Ligar las Transferencias que Realiza el Gobierno Federal hacia los Estados en Materia Educativa, a la Calidad Educativa y a la Matrícula Existente*, Tesis de Licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2004), *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1999-2000*, México.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2006), *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 2001-2004*, México.

- Latapí, Pablo y Ulloa, Manuel (2000), *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México
- López-Acevedo, Gladys y Salinas, Ángel (2000), *The Distribution of Mexico's Public Spending on Education*, Working Paper WPS2404, Banco Mundial, Washington, D.C.
- López-Acevedo, Gladys (2004), *Professional Development and Incentives for Teacher Performance in Schools in México*, Working Paper 3236, Banco Mundial, Washington, D.C.
- López-Acevedo, Gladys (2004 b), *Teacher's Salaries and Professional Profile in Mexico*, Working Paper 3394, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Lujambio, Alonso (2000), *El Poder Compartido. Un Ensayo sobre la Democratización Mexicana*, con la colab. de Horacio Vives Segl, Ed. Océano, México.
- Morfín Ortiz, Christian (2004), *La Descentralización de la Educación Básica en México. Una Evaluación de su Impacto*, Tesina de Licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.
- Ontiveros Jiménez, Manuel (1998), "Eficiencia del gasto educativo. Una evaluación utilizando la función de producción educativa", *El Trimestre Económico*, vol. LXV (4), núm. 260, pp. 535-557, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ontiveros Jiménez, Manuel (2003), "Gasto público y provisión de servicios. El caso de la educación primaria en México", *El Trimestre Económico*, vol. LXX (3), núm. 279, pp. 579-611, Fondo de Cultura Económica, México.
- Osborne, Martin J. y Rubinstein, Ariel (1990), *Bargaining and Markets*, Academic Press Inc., Estados Unidos.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2006), *Education at glance*, Centre for Educational Research and Innovation, OECD.
- Paqueo, Vicente; López-Acevedo, Gladys; Parandekar, Suhas (2003), *On the Use of Transparent Formulae to Allocate Federal Education Transfers*, Working Paper 3171, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Periódico Reforma, 18 de octubre de 2006.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2003), *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, México.
- Street, Susan (1992), "El SNTE y la política educativa, 1970-1990", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54 núm. 2, abril-junio, pp.45-72, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Tullock, Gordon (1968), "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft", *Western Economic Journal*, Estados Unidos.
- Villanueva Sánchez, Pablo (2007), *Impacto de la descentralización educativa sobre el gasto en nómina magisterial de los estados, 1999-2004*, Tesis de Licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.