

Descentralización Educativa y Fondo I del Ramo 33

LIC. CARLOS MANCERA CORCUERA
Subsecretario de Planeación y Coordinación
Educativa de la Secretaría de Educación Pública

La educación es una tarea que nos involucra a todos. No es una tarea que sólo deba hacer el gobierno; y, tampoco es una tarea sólo para los maestros o los padres de familia.

La Constitución General de la República, en su artículo tercero, establece y define cómo Federación, estados y municipios impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. Esta es la obligatoriedad de la educación básica que se plasma en el artículo tercero.

La mayor riqueza de un país está en su gente. México no puede escapar a la noción de que el futuro de nuestra nación, y de todo el mundo está en la calidad de nuestras personas.

El siglo XXI, sin duda, será el siglo de la educación, el siglo en el que las posibilidades de desarrollo de las personas y de los países estará más vinculado con lo que hagan en la tarea educativa.

El Censo de Población realizado por el INEGI en 1995, reporta 1.5 millones de niños y niñas entre seis y 14 años de edad que no asistían a la escuela en ese año. Si a ello se agrega la población de cinco y quince años que no acudía a inscribirse -niños en edad de asistir al preescolar y jóvenes que deberían estar cursando el último grado de secundaria- la cifra alcanzaba los 2 millones 400 mil.

Es un imperativo de justicia, es un imperativo político y social, moral y ético que todos los niños de México puedan disfrutar de la educación básica y que la concluyan.

Para combatir este rezago es indispensable que se avance en el marco del federalismo, que la concurrencia en el quehacer educativo se dé dentro de los márgenes previstos, por la Constitución Federal de la República, el artículo tercero constitucional. De hecho, se han dado pasos muy importantes en los últimos años. En 1992, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

En virtud de este acuerdo, el gobierno federal transfirió a los gobiernos estatales más de 100 mil escuelas, y hubo una sustitución patronal de 700 mil trabajadores de la educación. Es la descentralización más grande en la historia de nuestro país, y probablemente también en la historia del mundo.

A finales de ese año, 1992, se reformó el artículo tercero constitucional para reforzar las atribuciones centrales de la Secretaría de Educación Pública con el propósito de preservar la unidad nacional.

En 1993 se promulgó la Ley General de Educación, que establece con toda precisión el ámbito de competencia de la Federación, de los estados y de los municipios en materia educativa.

Es decir, en el caso de la educación se tiene ya varios años de estar trabajando en un ámbito federalizado, sin duda con muy buenos resultados, y con un marco de competencia muy bien definido entre los tres órdenes de gobierno.

Destaca en este proceso, iniciado en 1992, el liderazgo que los estados han adquirido, con la participación de los ayuntamientos y con la sociedad en general.

Antes de 1992, lo común era que, cuando en la gira de un gobernador surgía un planteamiento en torno de la educación, éste normalmente se limitaba a remitir el asunto al delegado de la Secretaría de Educación Pública en el estado que correspondiera. El delegado, a su vez, tenía que reportar en oficinas centrales a una coordinación, ahí había subcoordinadores y era un proceso burocrático larguísimo el que se tenía que seguir entre el planteamiento o la demanda de educación, y la respuesta si es que ésta alguna vez llegaba.

La federalización de la educación básica vino a romper un anquilosamiento muy grave en el que estaba cayendo el sistema educativo en 1992. Gradualmente, a partir de entonces, ya con el liderazgo de los gobiernos estatales, los ayuntamientos han tenido una participación cada vez más relevante en la tarea educativa.

Esto es muy benéfico para continuar impulsando la federalización en el sector educativo, como lo son las adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal aprobadas recientemente por la Cámara de Diputados. Estas disposiciones amplían las facultades de los gobiernos estatales y municipales en el uso de recursos públicos y, en particular, de manera destacada, para la educación.

DE LOS CINCO FONDOS DEL RAMO 33, CUATRO TOCAN EL QUEHACER EDUCATIVO

El Fondo I es el de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el Fondo de Salud, no tiene que ver con la educación, pero sí el fondo III, el de Aportaciones para la Infraestructura Social, el cuatro que es de Aportaciones para los Municipios y del Distrito Federal, y por supuesto el Fondo de Aportaciones Múltiples. La Cámara de Diputados autorizó el monto que se asignó para el Ejercicio Fiscal de 1998, para cada uno de estos fondos.

Así es que por la vía del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, el gobierno federal aportará 67 mil millones de pesos a los estados. Estos son recursos que van de la Tesorería de la Federación a las Tesorerías de los Gobiernos Estatales, con el objeto que los estados tengan recursos concurrentes de la Federación, para prestar el servicio de educación básica, preescolar, primaria y secundaria, que es su responsabilidad exclusiva.

La Federación ya no puede construir ni operar escuelas en ningún estado de la República. En vez de operar directamente, transfiere los fondos por 67 mil millones por conducto del FAET, Fondo I, a los gobiernos de los estados.

A estos recursos se agregarán, en el caso de 1998, 12 mil 132 millones de pesos que constituyen las Previsiones para Servicios Personales, incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el presupuesto de 1998, se disminuyó de manera muy importante lo que se tenía en el llamado Ramo 23, que eran erogaciones no sectorizables, principalmente porque ya no están en el Ramo 23 los recursos para los aumentos salariales. Ahora, estos fondos se encuentran dispersos en cada una de las dependencias o en los Ramos de los presupuestos correspondientes de cada dependencia.

En el caso de la educación básica, los fondos para los aumentos salariales están expresamente aprobados por la Cámara de Diputados, sumando 12 mil 132 millones de pesos y se encuentran en el Ramo 25 del presupuesto.

Esto significa que en el proceso de negociación con el Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, para determinar el aumento salarial del mes de mayo estará sujeto a este monto, 12 mil 132 millones de pesos que aprobó la instancia competente, es decir, la Cámara de Diputados.

Esta negociación consiste en dilucidar o encontrar la forma de distribución más conveniente de estos recursos, a efecto de que los beneficios en el magisterio sean lo más amplios posibles.

LAS RESPONSABILIDADES QUE, CONFORME A LA LEY, COMPETEN A LA FEDERACIÓN, A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN LA TAREA EDUCATIVA

A la Federación le compete, de manera general, garantizar el carácter nacional de la educación; procurar lo que esté a su alcance para elevar su calidad; y, vigilar y hacer lo posible para que el acceso a los servicios educativos sea con equidad.

Para este fin cuenta con atribuciones para coordinar de manera global el sistema educativo, el artículo tercero le da facultades para determinar los planes y programas de estudio para la educación básica y normal. Hay un mecanismo para apoyar a los estados en la tarea de formación de maestros y se tienen fondos por alrededor de 2 mil 500 millones de pesos, para apoyar a las regiones del país que tienen más rezago educativo, siempre actuando por conducto de los gobiernos estatales, nunca haciéndolo de manera directa, toda vez que las escuelas son de los estados y no de la Federación.

Los estados, por su parte, tienen como competencia central prestar los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal. Por supuesto que el trabajo y la atención de los maestros son algo que todo el día ocupa y preocupa a los gobiernos de los estados.

Muy importante, ahora los estados tienen, en virtud del federalismo educativo, las facultades y los medios para incorporar elementos y propuestas educativas propias de cada región.

En el sistema centralista se había perdido mucha de la riqueza educativa que hay en el país. Buena parte del avance en la educación básica, a partir de la federalización de 1992, se explica porque ahora los gobiernos de los estados tienen los instrumentos en sus manos para incorporar la riqueza que les es propia y así poder dar mayores posibilidades educativas a sus habitantes.

Según la Ley de Coordinación Fiscal, continuando con las atribuciones de los estados, la programación y administración de los Recursos del Fondo de Aportación para la Educación Básica, es decir los 76 mil millones, más lo que se le sume del paquete salarial, o sea la parte que les corresponda de los 12 mil 132 millones, será atribución exclusiva de los gobiernos estatales.

No hay ninguna ambigüedad, como era el caso hasta antes de la promulgación de las adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal. Siempre que había la duda, hasta diciembre del año pasado, si la Secretaría de Educación Pública debía programar los fondos federales destinados a la educación o si esto le tocaba a los estados. Afortunadamente, desde que entró en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, esta duda se disipa por completo.

Asimismo, las recientes modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, quita y deja de lado la ambigüedad, respecto de la vigilancia de los fondos que la Federación aporta para la educación.

Había una gran cantidad de discusiones entre la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Educación Pública, en cuanto a quién le tocaba rendir cuentas sobre la utilización de los fondos o las aportaciones federales para la educación, en el caso del nivel básico.

Es claro y preciso, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, que la vigilancia es competencia del gobierno del estado. Para efectos de cuenta pública, el Ejecutivo Federal dirá únicamente a la Cámara de Diputados cuál es el monto de los recursos que transfirió al Fondo de Aportaciones para Educación Básica, y ahí termina la responsabilidad del Ejecutivo Federal.

¿Qué se hizo con esos fondos? Es algo de lo que las Secretarías de Educación de los estados o el Ejecutivo Estatal de cada entidad deberá dar cuentas a su Congreso o a sus órganos de fiscalización, según los tenga organizados.

La única atribución federal que subsiste en relación con la verificación sobre el uso de estos fondos, tiene que ver con que no sean utilizados para fines distintos que el educativo. Es decir, si un estado construye una primaria y no una secundaria, o si decide pagar a más maestros, y destinar menos a infraestructura, menos gasto a la infraestructura o al revés, si quiere equipar las escuelas y a cambio tiene que ser más eficiente en el manejo de su personal, todas esas decisiones claramente son de los gobiernos estatales.

Lo que no puede hacer el gobierno del estado, según la Ley de Coordinación Fiscal, es usar los fondos de educación para otras cosas, por ejemplo para construir puentes o construir carreteras, o destinarlos a la vivienda, en fin, cosas que no sean propias de la educación básica.

Entonces, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados sí conserva facultades para revisar que lo que está destinado a la educación no se utilice para fines distintos.

De hecho, esta restricción en cuanto a los usos de los fondos es no solamente aplicable al principal que se transfiere por la vía de Fondo de Aportaciones para Educación Básica, sino también a los intereses y demás accesorios de estos fondos.

Es decir, si un estado recibe los recursos de la Federación antes de erogarlos y los deposita en una cuenta que le genera intereses, estos intereses tienen

que agregarse al gasto educativo, y no pueden aplicarse a otras cosas que no sean las señaladas por la propia Ley de Coordinación Fiscal en cada uno de los fondos, y en particular el de aportaciones a la educación básica.

Esta es una cuestión de ley, y ésta es muy precisa, pensamos nosotros en este particular, pero sobre todo es una cuestión de convencimiento.

No podemos admitir que haya más niños sin educación y sin futuro, porque los recursos que están aprobados para ser utilizados en educación se destinan a otras cosas.

No podríamos rendir cuentas satisfactorias de la tarea que nos ha correspondido, si independientemente de la ley gastamos los fondos que son para la educación en otras cosas.

Ciertamente los municipios tienen una ventaja muy importante, entrando al tema de las atribuciones municipales en materia educativa, para efectos de mejorar la educación y de contribuir a que ésta beneficie a más personas.

El gobierno de cada entidad federativa, como lo dice el artículo 15 de la Ley General de Educación, promoverá la participación directa de los ayuntamientos para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

Esto se ha venido desarrollando y ha venido incrementándose a lo largo de los últimos años, pero todavía parece insuficiente. En la medida en que los municipios vean como suya la tarea educativa, y en particular en este aspecto que la Ley General de Educación establece, creemos que los avances y los beneficios de la educación en cada uno de los municipios serán más rápidos.

Todos los fondos los tienen ahora los estados en el Fondo de Aportaciones Múltiples, y también tienen los municipios en el Fondo III, Fondo de Aportación para Infraestructura Social, y en el cuatro, Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.

El Presidente Ernesto Zedillo decía en su último informe de gobierno que la palanca de desarrollo, el elemento central de la justicia social es la educación. Pero esta es una tarea que si no se hace entre todos y de manera armónica y coordinada, no tendrá el despegue ni la energía que demanda.

Lo mejor que podemos dejar a nuestros hijos es una educación de calidad.