

La Escuela es Nuestra

Evolución del gasto y objetivos



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.

Thamara Martínez Vargas | thamaramartinez@ciep.mx

8 de junio de 2021

Resumen

De 2010 a 2021 el gasto público en infraestructura educativa ha caído, en promedio, 21.6 % real cada año. Entre tanto, el programa *La Escuela es Nuestra* cuenta con un presupuesto de 12 mil 280 millones de pesos (mdp) para 2021, que representan 1.5 % del gasto educativo total para el mismo año. Este programa figura como el principal instrumento para determinar y ejecutar las acciones en torno a infraestructura en educación básica. No obstante, este no es su único propósito, por lo que el gasto en infraestructura educativa se ve desplazado pese a las necesidades en esta materia del Sistema Educativo Nacional (SEN).

1

Introducción

El programa presupuestario *La Escuela es Nuestra* se creó en 2019 y actualmente consta de tres componentes: mejorar la infraestructura y equipamiento escolar, ampliar la jornada escolar diaria y mejorar la seguridad alimentaria de las y los alumnos por medio de transferencias monetarias directas al Comité Escolar de Administración Participativa (CEAP) de cada plantel beneficiario y al personal docente.

Este programa representa un cambio en la definición y operación de la política pública en materia de infraestructura educativa, tras la desaparición en 2019 del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED). Sin embargo, la ampliación de sus objetivos desplaza a la inversión en infraestructura educativa como principal propósito de sus recursos.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021, los recursos asignados a este programa mostraron un incremento en términos reales de 63.3 %, en comparación con el gasto que ejerció en 2020. Además, respecto al gasto educativo total, *La Escuela es Nuestra* absorbe 1.5 % de los recursos programados para educación en el año.

El objetivo de la presente investigación es mostrar la evolución del gasto y los objetivos del programa *La Escuela es Nuestra* desde su creación en 2019, así como su creciente participación en el gasto educativo total.

2

La Escuela es Nuestra

Este programa se incorporó a la estructura presupuestaria del PEF en 2019. Originalmente persiguió el objetivo de mejorar las condiciones de **la infraestructura y el equipamiento de planteles públicos de educación básica** por medio de la asignación de un subsidio económico directo al CEAP, conformado por docentes, madres, padres, tutores y alumnos; dando prioridad a las escuelas ubicadas en zonas de alta y muy alta marginación y localidades indígenas (SEGOB, 2019).

En 2021 se ampliaron sus objetivos y se incluyeron subsidios a los CEAP y al personal docente para **servicios de alimentación** en los planteles y la **ampliación del horario** de las escuelas entre seis y ocho horas diarias. La cobertura del programa es nacional, con atención prioritaria a 79 municipios del Istmo de Tehuantepec (SEGOB, 2021).

De esta manera, el programa cuenta con tres componentes:

- 1. Mejorar las condiciones físicas de la infraestructura escolar y adquirir equipo y material didáctico, deportivo y artístico.
- 2. Ampliación de la jornada escolar y desarrollo de habilidades musicales mediante la conformación de orquestas sinfónicas y coros.
- 3. Mejorar la seguridad alimentaria de las y los alumnos.

La asignación de recursos para el componente 1 es en función de la matrícula total del plantel con periodicidad anual. Como se muestra en el Cuadro 1, la inversión física tiene un límite máximo de **500 mil pesos por plantel**.

En el caso del componente 2, la asignación de recursos dependerá del número de horas de ampliación de la jornada de directivos, docentes y personal de apoyo, que pueden ser seis u ocho horas. De esta manera, el monto mensual por persona va desde, **\$772.33 pesos mensuales** hasta **\$5,017.53 pesos mensuales**. Además, para asesores externos especializados se establece una asignación de **\$16,389.91 pesos mensuales** para directores de orquesta, **\$15,203.50 pesos mensuales** para coordinadores operativos y de **\$12,607.39 pesos mensuales** para maestros (SEGOB, 2021).

El financiamiento del componente 3 es de acuerdo con la matrícula estudiantil y se dicta que el costo diario del servicio de alimentación es de **\$10 pesos por alumno** (SEGOB, 2021).

3

Gasto público

La incorporación de *La Escuela es Nuestra*, tras la desaparición del INIFED en 2019, representó un cambio en la **definición y operación** de la política pública en materia de infraestructura educativa. El programa, por tratarse de una transferencia directa a cada CEAP, es clasificado como un **subsidio** que forma parte del gasto corriente y no como gasto en infraestructura, situación con la que los recursos públicos para infraestructura educativa se mantienen a la baja.

Entre 2010 y 2021, el gasto público en infraestructura educativa ha caído, en promedio, **21.6 %** real cada año. Tan sólo en 2021, el presupuesto asignado a este propósito asciende a **240 mdp**, lo que resulta 79.1 % menor en términos reales, comparado con el gasto ejercido en 2020 (ver Figura 1). A la par, el gasto educativo total, entendido como la suma del

total de la función educación y lo asignado al ramo Educación Pública por medio de funciones distintas a educación, reportó en 2021 una caída de 1.5 % real, en comparación con lo ejercido en 2020. De esta manera, como porcentaje del gasto educativo, el gasto en infraestructura educativa representa **0.03 %** en 2021.

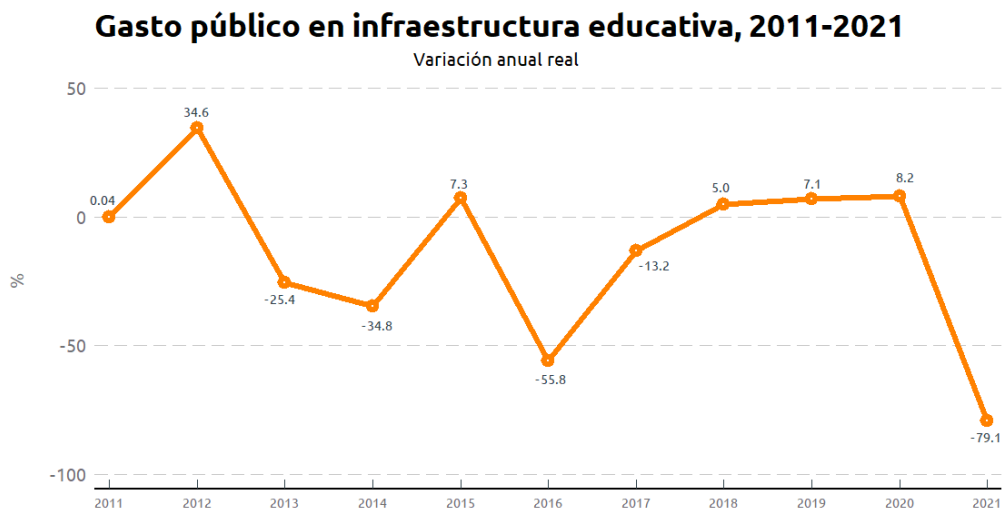
En contraparte, durante 2019, el primer año de operación de *La Escuela es Nuestra*, su gasto ascendió a **2 mil 594 mdp** (ver Figura 2) y representó **0.3 %** del gasto educativo (SHCP, 2020b). En 2020 el programa reportó un ejercicio de **7 mil 250 mdp**, 171.1 % más en términos reales que en 2019. Asimismo, en ese año el programa concentró **0.9 %** del gasto educativo (SHCP, 2021b). Para 2021, el presupuesto del programa es de **12 mil 280 mdp**, lo que implica un incremento real de 63.3 % en comparación con el gasto ejercido en 2020 y se advierte que *La Escuela es Nuestra* concentra **1.5 %** del gasto educativo total programado para 2021 (SHCP, 2021c).

En un análisis realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a 16 países latinoamericanos, se halló que la infraestructura de escuelas de nivel básico y el acceso a servicios básicos como electricidad, agua y alcantarillado, es deficiente en la región. Además, reporta alta disparidad entre la infraestructura y servicios de las escuelas privadas urbanas, públicas urbanas y públicas rurales, por lo que advierte sobre brechas significativas en la infraestructura de los planteles que brindan servicios a familias de altos y bajos ingresos (BID, 2011).

Se tiene evidencia de que las condiciones físicas de las escuelas **influyen positivamente** en los resultados académicos de los estudiantes y pueden reducir la **brecha de aprendizaje** que deriva de la desigualdad (BID, 2011; BID, UNESCO, 2017). De esta manera, los espacios de apoyo a la docencia como bibliotecas, laboratorios de ciencias y salas de cómputo; la conexión a servicios públicos como electricidad, teléfono e internet, y la disponibilidad de agua potable, desagüe y baños en número adecuado, son las categorías que están más alta y significativamente asociadas con el aprendizaje (BID, 2011; BID, UNESCO, 2017).

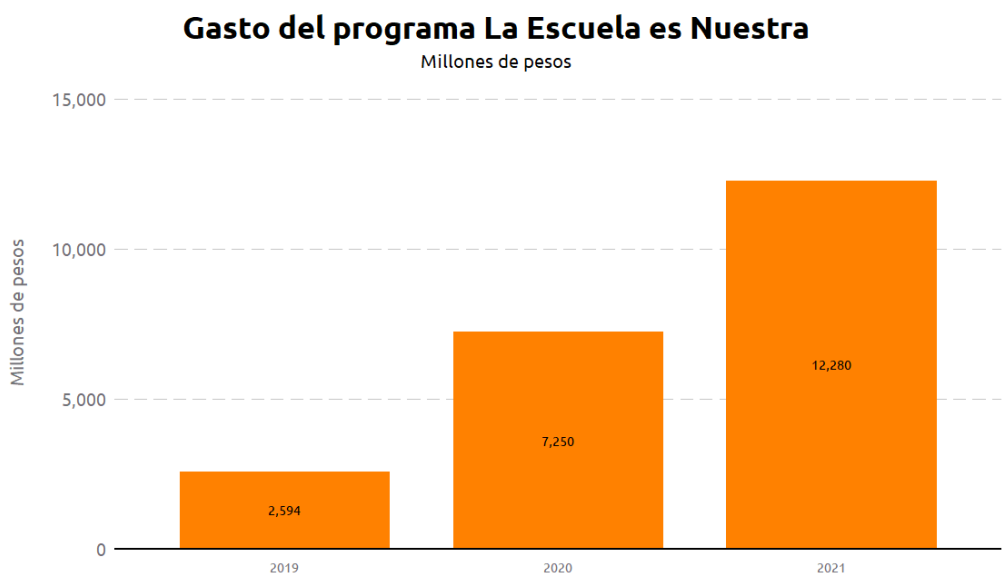
En el caso de México, como es posible observar en el Cuadro 2, existen diferentes carencias en torno a **servicios básicos, infraestructura y equipamiento** en los planteles de nivel básico. Por ejemplo, durante el ciclo escolar 2019-2020, 14.1 % de las escuelas básicas no contaban con servicio de electricidad y 64.1 % carecían de conexión a internet; 27 %

Figura 1: Gasto público en infraestructura educativa, 2011-2021



Notas: Cuenta Pública: 2011 a 2020. PEF: 2021.
Fuentes: Elaborado por el CIEP con información de la SHCP.

Figura 2: Gasto del programa La Escuela es Nuestra



Notas: Cuenta Pública: 2019 y 2020. PEF: 2021. Pesos corrientes.
Fuentes: Elaborado por el CIEP con información de la SHCP.

Cuadro 1: La Escuela es Nuestra. Asignación de recursos para infraestructura y equipamiento 2021

Rango de alumnos	Monto (Pesos)
0-50	150,000
51-150	200,000
151 y más	500,000

Fuente: Elaboración por el CIEP, con información de: (SEGOB, 2021).

no tuvo acceso a agua potable y 17.3 % no contó con sanitarios independientes (SEP, 2020a). Además se observó que las mayores deficiencias se encontraban en la infraestructura y materiales adaptados para personas con discapacidad, lo que limita el acceso a la educación de este sector de la población.

Al respecto, el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2020-2024, tiene entre sus objetivos garantizar el derecho de la población a una educación equitativa, inclusiva, intercultural, integral y de excelencia, al tiempo que pretende generar **entornos favorables** para el proceso de enseñanza-aprendizaje (SEP, 2020b). Algunas de las metas para 2024 son que **80 %** de las escuelas de educación básica cuente con agua potable, **95 %** tenga acceso a electricidad, **90 %** cuente con sanitarios y **75 %** cuente con infraestructura para el lavado de manos (SEP, 2020b). No obstante, el PSE no determina un monto de inversión específico para el cumplimiento de estos objetivos.

Durante 2020, el programa *La Escuela es Nuestra* reporta haber beneficiado a 2.4 millones de alumnos de educación básica; es decir, 10.7 % de la matrícula pública de nivel básico (SHCP, 2020a). Para 2021 tiene el objetivo de que **34.7 %** de las escuelas básicas tenga acceso a **servicios básicos** y **66.6 %** cuente con **equipamiento básico**. Asimismo, el programa tiene la meta de beneficiar a **24.7 % de los planteles públicos de educación básica a nivel nacional** (SHCP, 2021a).

4

Implicaciones de política pública

Entre 2010 y 2021 existen dos puntos de inflexión en la evolución del gasto público en infraestructura educativa. El primero de ellos corresponde a la Reforma Educativa de 2013 y el segundo a la Reforma Educativa de 2019. La primera Reforma marcó un cambio en la tendencia del gasto en infraestructura, ya que puso énfasis en la profesionalización

docente y con ello, los recursos fueron redistribuidos a servicios personales y gasto corriente en general.

La segunda Reforma derogó los principales ejes de la Reforma de 2013, como la evaluación docente y la operación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). También se caracterizó por declarar como obligatoria la educación inicial y la educación superior. Además, incluyó estrategias nacionales como Mejora de las Escuelas Normales y la Inclusión Educativa, elementos que, en conjunto, requieren de **inversión física** para su materialización.

Sin embargo, en los ejercicios de 2020 y 2021, los dos primeros posteriores a la última Reforma Educativa, la estructura del gasto educativo muestra que los recursos continúan enfocados en atender las necesidades de **gasto corriente** del SEN.

Además, la incorporación del programa *La Escuela es Nuestra*, con el que se pretende llevar a cabo las acciones en materia de infraestructura educativa que hasta su desaparición desempeñó el INIFED, revela un cambio en la manera en que se define y opera la política pública en infraestructura educativa, que pone a los CEAP al centro de las decisiones y del ejercicio de los recursos públicos. No obstante, la adición de nuevos objetivos al programa, como la provisión de alimentos y la extensión de la jornada escolar, desplaza a la inversión en infraestructura educativa como principal objetivo de estos recursos, lo que aleja a la infraestructura educativa de ser considerada como una política prioritaria.

En el marco de la crisis sanitaria y educativa a causa de la Covid-19, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señaló al programa como el único vinculado a la educación y a la reactivación económica, ya que, por un lado, brinda recursos para mejorar las condiciones de infraestructura e higiene de los planteles escolares, y por otro, puede apoyar a la reactivación económica de las comunidades de intervención (CONEVAL, 2020). Sin embargo, por ser un programa de reciente creación, el CONEVAL no ha podido llevar a cabo una evaluación com-

Cuadro 2: Escuelas básicas sin servicios básicos, infraestructura o equipamiento. Ciclo escolar 2019-2020

Concepto	%
Electricidad	14.1
Computadora	46
Conexión a internet	64.1
Infraestructura adaptada para personas con discapacidad	76.3
Materiales adaptados para personas con discapacidad	87.9
Agua potable	27
Lavabo de manos	31.6
Sanitarios independientes	17.3
Sanitarios mixtos	92.6

Fuente: Elaboración por el CIEP, con información de: (SEP, 2020a).

pleta del mismo, por lo que se desconoce la efectividad de estas intervenciones en los planteles y comunidades.

En este contexto, la evolución del gasto en infraestructura educativa advierte sobre la necesidad de incrementar, no sólo su cantidad, sino su calidad, dado que estos son elementos que inciden de manera positiva en los procesos de enseñanza-aprendizaje y la trayectoria académica de los alumnos, y de manera particularmente importante, en la trayectoria académica de las **mujeres**, sobre todo en entornos **rurales**.

Acrónimos

- BID** Banco Interamericano de Desarrollo
- CEAP** Comité Escolar de Administración Participativa
- CONEVAL** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- INEE** Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
- INIFED** Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
- mdp** millones de pesos
- PEF** Presupuesto de Egresos de la Federación
- PSE** Programa Sectorial de Educación
- SEGOB** Secretaría de Gobernación
- SEN** Sistema Educativo Nacional

SEP Secretaría de Educación Pública

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Bibliografía

- BID. (2011). **Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE**. Disponible en https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Infraestructura_escolar_y_aprendizajes_en_la_educaci%C3%B3n_b%C3%A1sica_latinoamericana_Un_an%C3%A1lisis_a_partir_del_SERCE.pdf.
- BID, UNESCO. (2017). **Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE**. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Suficiencia-equidad-y-efectividad-de-la-infraestructura-escolar-en-Am%C3%A9rica-Latina-seg%C3%BAn-el-TERCE.pdf>.
- CONEVAL. (2020). **Informe de Evaluación de la Política Social 2020**. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/IEPDS_2020.pdf.
- SEGOB. (2019). **Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa La Escuela es Nuestra**. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5574403&fecha=03/10/2019.
- SEGOB. (2021). **Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa La Escuela es Nuestra**. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610347&fecha=26/01/2021.
- SEP. (2020a). **Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2019-2020**. Disponible en https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2019_2020_bolsillo.pdf.

SEP. (2020b). **Programa Sectorial de Educación 2020-2024**. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa_Sectorial_de_Educaci_n_2020-2024.pdf.

SHCP. (2020a). **Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2020**. Disponible en <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#consultas>.

SHCP. (2020b). **Cuenta Pública 2019**. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos.

SHCP. (2021a). **Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. Ejercicio Fiscal 2021**. Disponible en <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#consultas>.

SHCP. (2021b). **Cuenta Pública 2020**. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos.

SHCP. (2021c). **Presupuesto de Egresos de la Federación 2021**. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos.



Somos un **centro de investigación** de la sociedad civil, sin fines de lucro y apartidista,
que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas en México,
mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos,
para lograr una sociedad más informada y participativa, mejorar las políticas públicas
y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras**.

Gracias a todos ustedes, **celebramos 10 años** cumpliendo nuestra misión. 10 mil gracias.

