

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Programa escuelas al CIEN Infraestructura educativa a cargo de los procesos de bursatilización

Documento de trabajo núm. 275



Marzo 2018

www.diputados.gob.mx/cesop



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Dr. Ernesto Alfonso Robledo Leal
Director General

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Santiago Michele Calderón Berra
Giovanni Jiménez Bustos
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Elizabeth Cabrera Robles
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Agustín Munguía Romero
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Programa escuelas al CIEN

Infraestructura educativa a cargo de los procesos de bursatilización

Giovanni Jiménez

En este documento se estudia el proceso de endeudamiento mediante mecanismos de bursatilización, poniendo como ejemplo el “Programa Escuelas al CIEN”. También se analiza cómo la falta de coherencia entre políticas afecta las finanzas públicas, además de que prevalece la visión economicista de las necesidades de la población en el proceso de creación de la agenda, reduciendo los problemas sólo a un tema de recursos financieros. Como ejemplo, las instituciones que se crearon en este proceso de agenda se derivan del “Programa Escuelas al CIEN” y el presupuesto utilizado para el mismo es el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

El papel de la infraestructura educativa

La infraestructura de los planteles educativos comprende aquellos servicios y espacios que permiten el desarrollo de las tareas educativas. Las características de la infraestructura física de las escuelas contribuyen a la conformación de los ambientes en los cuales aprenden los niños y, por tanto, funcionan como plataforma para prestar servicios educativos promotores del aprendizaje que garantizan su bienestar.¹

En el ámbito de América Latina, el Banco para el Desarrollo de América Latina afirma que la calidad de la infraestructura educativa impacta directamente en “La asistencia y culminación de los ciclos académicos”. Según la UNESCO, la tasa de abandono escolar en América Latina es de 17% y es mayor en las zonas rurales. Varios estudios han encontrado que las buenas condiciones físicas de los edificios escolares afectan de manera positiva las tasas de finalización, la culminación del ciclo y el incremento de la matrícula escolar. Por ejemplo, el Banco Mundial encontró que las inversiones en instalaciones escolares en Perú tenían un efecto positivo en las tasas de asistencia de los alumnos.

¹ Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *La infraestructura educativa para el bienestar y el desarrollo de las competencias en los niños*, México.

La motivación de los docentes

Evidencia en Bangladesh, Ecuador, India, Indonesia, Perú y Uganda indica que los docentes en escuelas con buena infraestructura tienen en promedio 10% menos ausentismo que docentes en escuelas con infraestructura deficiente. De hecho, el estudio encontró que la infraestructura tenía un mayor efecto en disminuir el ausentismo que los niveles salariales de los docentes o el efecto de la tolerancia administrativa ante las ausencias.

Resultados de aprendizaje

Estudios llevados a cabo en Estados Unidos, como el de 21st Century School Fund en 2010, encuentran “resultados positivos estadísticamente significativos entre infraestructura escolar y pruebas estandarizadas para medir procesos de aprendizaje en muchas partes del país. Los resultados fueron mayores entre más bajo era el nivel socio-económico de los estudiantes”.²

A partir de estas teorías, la Secretaría de Educación Pública implementó un programa en favor del fortalecimiento de la infraestructura educativa; sin embargo, como todo programa nuevo, requiere de ampliaciones presupuestales, mismas que de acuerdo con el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados debe autorizarlas, por lo que, con la finalidad de evitar generar deuda pública para este programa o llevar a cabo recortes financieros a otros programas, la SEP convino con la Bolsa Mexicana de Valores en la creación de un esquema de bursatilización, que se denominó Fibra E.

Escuelas al CIEN y el proceso de endeudamiento para las entidades federativas

El Programa Escuelas al CIEN se encarga de potencializar los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33. Este ramo, junto con el Ramo 28, forma parte de los recursos que mediante el Acuerdo de Coordinación Fiscal se entregan a los estados y municipios. El FAM tiene un componente de asistencia social y dos componentes para la rehabilitación, construcción y equipamiento de infraestructura educativa; de estos dos un

² Disponible en <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2016/10/la-importancia-de-tener-una-buena-infraestructura-escolar/>

componente es para educación básica y el otro para educación superior. El monto del FAM equivale al 3% del Ramo 33; por su parte, las participaciones federales representan el 78.2% de los ingresos totales de los estados y municipios. Uno de los problemas de las entidades subnacionales es la baja recaudación, llegando a alcanzar a lo más el 22% de sus ingresos totales.

El Programa Escuelas al CIEN parte de que el principal problema del abandono escolar es la falta de infraestructura física. Para su creación el gobierno federal reconoce las debilidades en infraestructura, mobiliario y equipamiento de las escuelas de educación básica en las entidades federativas y la Ciudad de México.

El Censo de Maestros, Escuelas y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, permitió identificar al rezago físico de las escuelas como uno de los problemas urgentes que el sistema educativo debe atender. Ya que el 26% de los inmuebles escolares no se construyeron con fines educativos y el 2% están contruidos con materiales precarios. Por su parte, los recursos destinados a las entidades federativas y la Ciudad de México para el mejoramiento de la infraestructura educativa y distribuido a través de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) dentro del Ramo 33, denominado Fondo de Aportaciones Múltiples, ha mostrado que se destina a obras de poco impacto, generando con ello un cambio constante en el destino de tales recursos.³

Como problema asociado se hace referencia al abandono escolar, pero la solución inmediata que se tomó ha sido endeudar más a los estados. El planteamiento que da origen al Programa Escuelas al CIEN explica que una de las causas de la deserción escolar en educación básica es la mala infraestructura educativa, por lo que la mejor propuesta es la bursatilización de los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples para disminuir la deserción escolar. Sin embargo, considero que no se caracterizó adecuadamente el problema del abandono escolar, ya que plantear como solución la bursatilización de las participaciones federales para la construcción de infraestructura y con ello disminuir el abandono escolar queda poco claro, no sólo la relación de causalidad porque no se examinan todos los factores asociados, y tampoco queda claro cómo se prevé realizar la recuperación económica.

³ Convenio de Coordinación y Colaboración para la Potenciación de los Recursos del FAM, firmado el 19 de octubre de 2015.

El abandono escolar resulta ser un fenómeno complejo, dado que entran en juego una serie de factores. En el abandono escolar intervienen factores internos, tales como: el alumno, la familia, la institución. El contexto en el que el alumno se desarrolla tiene una importancia sustantiva, por lo que es necesario reforzar los vínculos familiares con el alumno. Sin embargo, debido a las condiciones poco favorables que tienen las instituciones de educación básica, no es posible detectar a tiempo las necesidades de los alumnos.

Como señala Galindo,⁴ el abandono escolar no puede encasillarse en un tema de infraestructura educativa: ¿Disminuyó la tasa de deserción escolar después de haberse aplicado el Programa Escuelas al CIEN? Esa sería una pregunta de relevancia para los entes encargados de la fiscalización.

La solución planteada por parte del gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Educación Pública, así como por las 31 entidades federativas y la Ciudad de México, fue la de firmar el Convenio de Potencialización con la finalidad de recibir recursos para la reparación de las escuelas de educación básica. Para ello, en el apartado *d*) de declaraciones del convenio se señala que las entidades están de acuerdo con afectar la aportación FAM que les corresponde conforme el capítulo V de la LCF. Dicha afectación será por 25 años a partir de la firma del convenio.⁵

Los recursos que se transfirieron a las entidades federativas, a través de este programa, provienen de un vehículo de inversión denominado Certificado de Infraestructura Escolar Nacional (CIEN); éste tiene que pagar una tasa de interés a los tenedores de los mismos. Previo al día de la colocación en la Bolsa Mexicana de Valores se acordó que la tasa de interés de los CIEN sería de 2.7% anual real y tendrían un plazo de pago de 25 años, por lo que los estados deberán pagar 25% de sus participaciones federales del Ramo 33, apartado Fondo de Aportaciones Múltiples, Infraestructura educativa básica para las siguientes dos décadas. En 2017 dicho fondo tuvo un monto de 21 mil 696 millones 873 mil 704 pesos,⁶ y de acuerdo con el Presupuesto aprobado para 2018, el FAM tendrá 23 mil 442.6 millones de pesos.

⁴ Hortensia María Elena Galindo Cosme, *Factores del abandono escolar en la educación básica: estudio de caso*, Universidad Pedagógica Nacional, México, 2015.

⁵ Convenio de Coordinación y Colaboración para la Potenciación de los Recursos del FAM, firmado el 19 de octubre de 2015.

⁶ Disponible en http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/33/r33_rfef.pdf

Los recursos potencializados se entregaron durante 2016 y 2017 y la federación dispersó los recursos bursatilizados a las entidades federativas. Estos recursos fueron entregados a los directores de las escuelas de educación básica a través de tarjetas de débito. Para que los directores de las escuelas beneficiadas con el programa tuvieran acceso a los recursos enviaron sus solicitudes a las oficinas estatales de Educación Pública; una vez autorizadas las reparaciones en sus escuelas, se les entregó una tarjeta de débito para pagarles a las empresas constructoras que ellos eligieran. Las empresas debían estar dadas de alta en el padrón de proveedores del Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa. La meta del programa al inicio de su creación fue: invertir más de 50 mil millones de pesos en Certificados de Infraestructura Escolar Nacional para apoyar a 33 mil planteles, beneficiando así a 5.2 millones de estudiantes. Con los datos mencionados sobre los montos del FAM se observa que la inversión bursatilizada es cercana a los recursos para los años 2017 y 2018 (45 mil millones de pesos); sin embargo, se decidió que era mejor endeudar a los estados por 25 años y que éstos pagaran una tasa de interés por los recursos garantizados en la Ley de Coordinación Fiscal. Las entidades que signaron el convenio recibirán 25% menos de recursos para el mantenimiento de la infraestructura educativa durante el periodo 2018-2043. ¿De cuánto estamos hablando? Pongamos de ejemplo los estados que resultaron con daños por los sismos ocurridos durante 2017.

Tabla 1. Presupuesto público para el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
(datos en pesos)

Entidad ⁷	FAM 2017 ⁸	Estimado FAM 2018
Chiapas	\$806,688,640	\$605,016,480
Guerrero	\$461,032,033	\$345,774,024
Estado de México	\$1,125,555,663	\$844,166,747
Morelos	\$160,897,901	\$120,673,425
Oaxaca	\$564,578,077	\$423,433,557
Puebla	\$604,755,271	\$453,566,453
Tlaxcala	\$102,760,211	\$77,070,158
Veracruz	\$839,136,080	\$629,352,060

Fuente: Elaboración propia con datos de la oficina de la Presidencia de México y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

⁷ Oficina de la Presidencia/10 de octubre de 2017.

⁸ Disponible en http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/33/r33_rfef.pdf

Como se observó en el cuadro anterior, bursatilizar es endeudar más a los estados a costa de las participaciones federales, aunque los procesos de bursatilización juegan un papel preponderante en la obtención de recursos para obras que no serían posibles con recursos propios; sin embargo, estas obras deberían demostrar el impacto económico y los mecanismos de sustitución de los recursos financieros bursatilizados. Por ejemplo, si vamos a bursatilizar el cobro de la caseta de peaje de la central de abastos para obras de infraestructura física, utilizamos un porcentaje de estos recursos para la creación de infraestructura para espectaculares y así sustituir ingresos vendiendo espacios publicitarios. Sin embargo, al nivel subnacional los gobernadores deciden endeudar a las siguientes administraciones locales a costa de que ellos manejen más recursos de los que tienen autorizados por la Cámara de Diputados y los Congresos locales. Por tal motivo, durante 2017 se modificó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, para quedar establecido que ningún estado debería endeudarse más allá del 3.5% del PIB nacional.⁹ Sin embargo, como se observa en la Tabla 2, esto no ha sucedido.

En su mayoría, los estados se bursatilizan con base en los recursos provenientes de las participaciones federales, a pesar de que la Secretaría de Hacienda conoce el monto de deuda de los estados, mostrado en la Tabla 2, y creó el Programa Escuelas al CIEN. El programa evidencia la falta de coherencia entre las políticas públicas, ya que mediante la Ley de Disciplina Financiera se crean las condiciones para que los estados no se endeuden, pero el gobierno federal crea un programa para generar la contratación de deuda a partir de las participaciones federales.

⁹ Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434883& fecha=27/04/2016, 2016. Ingresado el 23 de mayo de 2016.

Tabla 2. Porcentaje de participaciones estatales afectado

Entidad federativa	Gobierno de la entidad	Gobiernos municipales	Total
Aguascalientes	77.0%	17.2%	94.2%
Baja California	71.4%	11.2%	82.7%
Baja California Sur	54.0%	5.5%	59.5%
Campeche	16.8%	3.8%	20.6%
Coahuila	80.0%	10.2%	90.2%
Colima	55.0%	2.8%	57.8%
Chiapas	24.7%	1.7%	26.4%
Chihuahua ^{2/}	78.1%	4.4%	82.5%
Ciudad De México	100.0%	N.A.	100.0%
Durango	45.1%	12.4%	57.4%
Guanajuato	43.0%	6.7%	49.7%
Guerrero	77.0%	4.3%	81.3%
Hidalgo	28.9%	0.7%	29.5%
Jalisco	80.0%	10.8%	90.8%
México	80.0%	3.3%	83.3%
Michoacán	69.6%	5.1%	74.7%
Morelos	61.2%	2.9%	64.1%
Nayarit	77.5%	2.8%	80.3%
Nuevo León	69.0%	11.2%	80.2%
Oaxaca	44.4%	1.1%	45.5%
Puebla	26.0%	2.7%	28.7%
Querétaro	20.8%	2.1%	22.9%
Quintana Roo	78.7%	10.4%	89.1%
San Luis Potosí	80.0%	7.1%	87.1%
Sinaloa	32.6%	8.4%	41.1%
Sonora	78.2%	7.8%	85.9%
Tabasco	22.5%	1.3%	23.8%
Tamaulipas	26.0%	1.3%	27.2%
Tlaxcala	0.0%	0.8%	0.8%
Veracruz	65.8%	5.0%	70.9%
Yucatán	30.1%	8.2%	38.3%
Zacatecas	50.7%	2.5%	53.2%

Fuente: SHCP.

Así, es común que, de una simple situación, como es el proceso de bursatilización, no se perciban efectos negativos que deban ser atendidos públicamente. Sin embargo, como ya se observó en el estado de Veracruz el 23 de diciembre de 2015, cuando se tienen problemas de solvencia para el pago de sueldos, salarios y prestaciones, se corre el riesgo de protestas sociales.



Fuente: *alcalorpolítico* (periódico de Veracruz en línea). Jubilados siendo retirados por elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Veracruz.

En Coahuila se estima que hay una deuda cercana a los 37 mil 777 millones de pesos; derivado de ello, 21 de los 38 municipios no pueden solventar el pago de la inversión pública contratada (Auditoría Superior de la Federación).

Citando a Schattschneider,¹⁰ “La gente se involucra en los asuntos públicos por el sistema de conflictos. Éstos abren cuestiones para la intervención pública. Del conflicto salen alternativas de las políticas públicas. El conflicto ofrece la ocasión para la organización política”. Por lo que observamos, “un punto en disputa es un conflicto entre dos o más grupos identificables sobre asuntos de procedimientos o sustantivos en relación con la

¹⁰ Elmer E. Schattschneider, “The costs of democracy”, *The Journal of Politics*, vol. 23, núm. 2, mayo, 1961

distribución de posiciones o recursos”.¹¹ A lo anterior habría que añadir que para el caso de la bursatilización del FAM tenemos al grupo de los teóricos de la pedagogía y a los profesores de educación básica que considerarían otros mecanismos para abatir el problema del abandono escolar en lugar de la generación de deuda, cubriendo con esos recursos otros campos, además del de la inversión en infraestructura.

Debemos resaltar que el problema de la generación de deuda mediante la bursatilización inició, ya que de acuerdo con la teoría de “puntos en disputa”, los “iniciadores” fueron la empresa Protego/Evercore tal y como lo señala la nota del portal electrónico *Sin Embargo* el 26 de diciembre de 2016; en su portal electrónico, la publicación ha dado seguimiento a cada uno de los procesos de bursatilización llevados a cabo por esa empresa, siendo el mecanismo de disparo la capacidad de emplear más recursos para la creación de infraestructura pública usando como garantía las participaciones federales.

Conclusiones

El problema señalado anteriormente revela escasa revisión y atención de las políticas públicas en sus múltiples etapas. Entre las omisiones y debilidades, como se ha instrumentado su atención, destacan las siguientes:

En la etapa de identificación del problema y diagnóstico: *a)* no hay un cuidadoso análisis de cuáles son las causas y los efectos del problema; el problema del abandono escolar se atribuye a la inadecuada infraestructura escolar, sin considerar otros factores causantes; *b)* cuando se llega a considerar otras causas del abandono escolar, como la debilidad en la formación e interés de los docentes, se elige un programa distinto para atenderlo; pero cada causa se percibe como desligada de las anteriores y por ende el problema no se analiza desde una visión integral; *c)* no se integra la participación de la sociedad, no se consulta a la población ni a los docentes ni a las familias ni a los gobiernos locales sobre cómo perciben el problema y cuáles considerarían que podrían ser las mejores vías para superarlo; *d)* el problema se observa sólo en el corto plazo.

¹¹ W. Roger Coob y Charles Elder, *Participación en política americana de la estructuración de la agenda*, México, Noema Editores, 1986.

En la etapa de implementación: *a)* no existen procedimientos adecuados que permitan dar seguimiento al uso de los recursos entregados a las distintas escuelas, si bien el programa pretende mejorar la infraestructura educativa. Como la decisión de lo que se requiere adquirir recae discrecionalmente en los directores de las escuelas, es muy factible que se adquieran bienes de consumo que no benefician directamente a los estudiantes; *b)* la forma de entrega de los apoyos también se diluye y genera escasos beneficios por los montos que se destinan a cada centro educativo; por ejemplo, algunas escuelas de zonas rurales y comunidades marginadas podrían recibir tan solo \$2,000.00 durante los próximos ciclos escolares; *c)* no quedan claros los criterios de entrega de recursos; parecería ser, como sucede con otros programas de desarrollo social, que las zonas con mayores necesidades y carencias son las que menores recursos reciben.¹²

En la etapa de evaluación: *a)* no hay mecanismos para dar seguimiento al uso de recursos ni a sus efectos. Como se señaló al inicio de este documento, no se cuenta con vías para evaluar cuáles fueron los impactos sobre el rezago educativo o el abandono escolar de la entrega de recursos a través del Programa Escuelas al CIEN; *b)* tampoco se incluye aquí la participación de la sociedad para que pueda haber vigilancia o seguimiento del uso de los recursos públicos.

¹² Habría que señalar que si bien desde 2013 los programas de desarrollo social formalmente incluyen el concepto de *pobreza* del Coneval, que determina ésta a partir del ingreso y de las carencias sociales, en la misma Ley de Coordinación Fiscal sólo se establece en cada fórmula de cálculo para la entrega de las participaciones una sola variable denominada “rezago social”.

CENTRO DE
ESTUDIOS SOCIALES Y
DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx