



Cuestiones Constitucionales

ISSN: 1405-9193

rmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México
México

Andere M., Eduardo

Las leyes, la política y la alta política educativa

Cuestiones Constitucionales, núm. 16, enero-junio, 2007, pp. 3-42

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501601>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LAS LEYES, LA POLÍTICA Y LA ALTA POLÍTICA EDUCATIVA

Eduardo ANDERE M.*

RESUMEN: La educación en México muestra un rezago considerable respecto de los países con mejor nivel educativo según las estadísticas internacionales, lo cual se debe al modelo educativo centralizado que surgió como solución a la diversidad sociocultural, económica y demográfica de nuestro país, pero aunado a la gran ingerencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y al gasto excesivo de recursos destinados a salarios y compensaciones, la desigualdad entre las distintas regiones y estados del país se han incrementado. Por ello el autor propone una política educativa descentralizada, con autonomía estatal y con condiciones *ad hoc* a las necesidades regionales y locales, orientada a la calidad y la equidad y evitando que los intereses de los grupos de presión estén por encima de los intereses de los mexicanos.

Palabras clave: Rezago educativo, descentralización, calidad educativa, autonomía estatal, diversidad demográfica.

ABSTRACT: According with international statistic the Mexican education level shows a considerable gap compared to countries with the highest educational levels, due to the centralized educational model which started as a solution for the social, cultural, economic and demographic diversity in our country, but since the big meddling of the Educational Laborers National Union and the excessive expenses in salaries and compensations, the inequality among different regions and States of the country have increased. For that reason the author proposes a non-centralized educational policy with state autonomy and special conditions to regional and local necessities focusing on quality and equity avoiding the interests of pressure groups above the interest of mexicans.

Descriptors: Educational gap, non-centralized, educational quality, state autonomy, demographic diversity.

*El autor es profesor-investigador en el ITAM. Agradezco los comentarios detallados y atinados del doctor Imer Flores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y las facilidades de las autoridades del ITAM, así como el apoyo profesional de las áreas de atención al público y recuperación de información de la biblioteca del ITAM. Agradezco también el apoyo de los asistentes de investigación Susana Cuéllar y Helga Luna Munguía. Este artículo en una primera versión alimentó algunos párrafos del libro *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*. Ahora, este artículo se beneficia de párrafos del mismo libro sobre todo del capítulo 7.

I. INTRODUCCIÓN

¿Qué tan mal está la educación en México?, ¿qué tan importante es la educación para el presente y el futuro de cada uno y de todos nosotros?

En este artículo me referiré a aquella educación que recibimos o debiéramos recibir para acceder a oportunidades de trabajo que nos garanticen recursos suficientes para estar en condiciones de financiar un modo decente de vivir. Mostraré que la educación básica en México, valuada desde el punto de vista de los resultados, tiene bajos niveles de desempeño. Abordaré también las causas de nuestro rezago educativo y ofreceré algunas recomendaciones para una reforma estructural de la educación. Por supuesto que hay otras formas de definir educación, como por ejemplo, educación orientada a formar buenos ciudadanos o ciudadanos compasivos. En este artículo me referiré al concepto educativo desde el punto de vista de adquisición de habilidades, conocimientos y actitudes que preparen al ser humano para continuar estudios superiores o para acceder a mercados laborales. Éste será el concepto de calidad educativa utilizado en este ensayo. En los siguientes párrafos trataré de justificar la utilización de dicho concepto y la importancia del desempeño educativo para la competitividad de México.

En el mundo moderno que todos vivimos, un mundo competitivo, global y enormemente interconectado, los seres humanos y sus empresas compiten para sobrevivir. Los seres humanos compiten colocándose en las mejores condiciones (salarios) posibles a través de la “venta” de sus habilidades y conocimientos. Las empresas compiten colocándose en las mejores condiciones (utilidades) posibles, a través de la venta de sus servicios o productos.

En general, una empresa, de cualquier naturaleza, no tiene por qué contratar un ser humano menos calificado que otro; si la oportunidad se le da, contratará al mejor calificado, *i.e.*, mejor educado (en sentido de conocimientos y habilidades). En general, un consumidor, bien informado, no tiene por qué adquirir un producto o servicio de menor calidad (si asumimos precios equivalentes) que otro; si la oportunidad se le da, adquirirá el producto o servicio de mayor calidad. En general, una universidad o centro de investigación, si se le da la oportunidad, escogerá, para ingresar a sus programas de estudio, licenciaturas y posgrados, o su planta docente, a los estudiantes o investigadores mejor preparados; escogerá

a aquéllos que demuestren mejores habilidades y conocimientos para desarrollarse en el mundo académico.

Si, en general, las personas, las empresas y las universidades competimos en un mundo así, entonces la educación que todos recibimos es extremadamente importante. En este sentido los más y mejor educados tenderán a obtener más y mejores oportunidades de empleo. Los más y mejor educados son más “empleables” para el mercado laboral y serán mejor candidatos para el mercado académico. Bajo estas condiciones, un país bien educado (con el concepto de calidad educativa antes mencionado), desde este punto de vista será un país más competitivo.

Tenemos muy poca información para hacer una evaluación exhaustiva y profunda de la educación en México. Además, entre más escalamos en los niveles educativos, de primaria a superior, el detalle y universalidad de los datos disminuye y, por tanto, realizar evaluaciones completas es imposible; sin embargo, algo tenemos. En dos obras anteriores¹ he tratado de documentar el tema del rezago educativo de México. En las siguientes páginas me referiré al mismo de manera sucinta.

II. REZAGO EDUCATIVO

1. *La evidencia internacional*

Debido a una visión, en mi opinión equivocada, de la política educativa en el pasado, no contamos con muchos puntos de referencia para saber si estamos, en calidad educativa, mejor ahora que antes. No podemos decir que la calidad educativa del nivel básico en México es ahora en el 2005 o 2006 mejor o peor que la correspondiente en otros años, por ejemplo, en 1990, 1980, 1970 o antes. Los únicos puntos de referencia realmente confiables son nuestras participaciones en evaluaciones o valoraciones internacionales. En este tema tenemos muy poca información, por una parte porque hemos participado muy poco y, en otra, porque no se han publicado ampliamente los resultados de esas participaciones.

¹ Andere, Eduardo, *La educación en México: Un fracaso monumental. ¿Está México en riesgo?*, México, Temas de Hoy, Editorial Planeta Mexicana, 2003; del mismo autor: *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*, México, Temas de Hoy, Editorial Planeta Mexicana, 2006.

México ha participado en cuatro evaluaciones internacionales: TIMSS (“Trends in Mathematics and Science Studies”) 1995; Laboratorio (Laboratorio Latinoamericano organizado por la UNSECO) 1997; PISA/OCDE 2000 y PISA/OCDE 2003 (“Programme for International Student Assessment” organizado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos). De las cuatro evaluaciones solo las dos últimas han sido ampliamente difundidas. La primera de las tres evaluaciones apenas se publicó a finales de 2003 por parte del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), mostrando algunos resultados, no suficientes, como para ubicar a México en el mapa internacional de la educación. Sin embargo, de los datos publicados por el INEE se interpreta una importante y desfavorable brecha, para México, que se traduce en un rezago entre los resultados obtenidos por México y los promedios internacionales.²

Por lo tanto, en los siguientes párrafos haré una referencia más detallada a las otras tres evaluaciones: Laboratorio 1997, y PISA 2000 y 2003.

Laboratorio 1997 fue una evaluación aplicada por la UNESCO a grupos de primaria y se le conoce con el nombre completo de “Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemáticas y factores asociados en tercero y cuarto grado”.³ En esta evaluación México se colocó exactamente a la mitad (mediana) del grupo de once países participantes de Latinoamérica. Es curioso observar que si bien en este caso México se encuentra por debajo de Argentina, Chile y Brasil, en la evaluación de PISA, que analizaré en párrafos adelante, se encuentra por encima de esos países, aunque muy ligeramente para los casos de Chile y Argentina en el año 2000. Perú que participó en Laboratorio decidió no autorizar la publicación de sus resultados. Debe mencionarse que esta evaluación internacional fue metodológicamente cuestionada por las autoridades educativas de México⁴ por lo que su referencia tanto oficial como académica ha sido limitada.

2 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *La calidad de la educación básica en México, Primer Informe Anual*, 2003, p. 90.

3 United Nations Educational, Scientific And Cultural Organization, *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemáticas y factores asociados en tercero y cuarto grado. Primer Informe*, 1998.

4 Andere, Eduardo, *La educación en México: un fracaso monumental. ¿Está México en riesgo?*, cit., nota 1, p. 109.

Por lo que respecta a los resultados acumulados de la primera evaluación PISA aplicada a dos grupos de países, en los años 2000 y 2002, México ocupa el lugar número 34 de 41 países participantes. Una observación interesante respecto de esta evaluación es que los países que se encuentran al final de la lista, digamos a partir de México están muy lejos de los mejores países y del promedio mundial. En otras palabras, México se encuentra muy apelmazado con los últimos lugares y muy lejos de los primeros lugares como son: Japón, Hong Kong, Corea, Finlandia y Canadá.

No todos los países que participaron en PISA 2000 y 2003 son realmente competidores de México. Los países competidores de México son los países socios de nuestros socios.⁵ Si consideramos a los 10 países más competidores de México para los cuales tenemos información y que participaron en PISA 2000 y 2003, México se ubica también en una de las últimas posiciones.

Respecto de PISA 2003, cuyos resultados se dieron a conocer el 6 de diciembre de 2004, la posición de México es igual de desalentadora. En esta ocasión la comparación es con 40 países y la ubicación de México en la lista es la 35. Además, si comparamos los resultados agregados para México entre PISA 2000 y PISA 2003 se observa un ligero pero significativo retroceso.

La poca evidencia internacional parece indicar que estamos muy rezagados. ¿Por qué? En los párrafos que siguen trataré de demostrar que estamos rezagados en el tema de la calidad educativa del nivel básico por dos razones fundamentales: el centralismo en la política educativa y la ingerencia que tanto el legislador como el ejecutivo le han otorgado al sindicato más numeroso del magisterio.

2. La evidencia doméstica

De lo que más tenemos para evaluarnos es información respecto a cobertura. Aquí también es donde hemos avanzado más, aunque nuestros avances no son más sobresalientes que los de la mayoría de países de nivel de desarrollo similar o superior al nuestro. Donde tenemos muy poca información y, además de muy reciente aplicación e integración, es en

⁵ *Ibidem*, p. 22.

calidad educativa, esto es: ¿qué tanto saben los que deben saber —los educandos— de acuerdo a lo que los expertos, los que saben —nacionales e internacionales— dicen, que los que deben saber, saben?

Quizás esta enorme asimetría, entre unos indicadores y otros, y en los logros que los indicadores de cobertura parecen resaltar, es lo que hace que nuestras autoridades educativas se guíen más y enaltezcan más los logros de cobertura que los de calidad. Abundan los ejemplos de campañas de promoción del avance educativo en los medios electrónicos y en los discursos de los administradores públicos, ya sea para resaltar el número de becas entregadas, los maestros capacitados, o libros distribuidos. No estoy de acuerdo con el INEE⁶ en incluir en la calidad educativa indicadores de cobertura tales como acceso y eficiencia terminal.

En este caso las definiciones pueden variar radicalmente el análisis y la posición, por cuanto a desempeño, de los estados en el orden nacional y ofrecer una imagen totalmente equivocada de los logros y retrasos educativos de las distintas entidades del país. Por esa razón, mi forma de resolver el problema es ofrecer diferentes índices de desempeño, a saber: cobertura, calidad y eficiencia.

Por lo que se refiere a indicadores de cobertura de primaria y secundaria, que incluyen variables como absorción, deserción, eficiencia terminal y matrícula, todas éstas para los últimos cuatro ciclos escolares, de 2000-2001 a 2003-2004, hay una enorme diferencia entre lo alcanzado por unas entidades y lo logrado por otras. Las entidades de mayor logro por cuanto a cobertura se refiere son, en orden descendente: Distrito Federal, Coahuila, Nuevo León, Baja California Sur, Chihuahua, Sonora y Baja California. Las entidades de menor logro en cobertura son, en orden ascendente: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Michoacán y Puebla. La brecha entre las primeras y las últimas entidades es muy grande.

En calidad educativa la historia por cuanto a las entidades de vanguardia y retaguardia es diferente y la brecha entre las mejores y las peores entidades es aún mayor que en el caso de la cobertura. Aquí se ha tomado en cuenta indicadores de calidad publicados por la Secretaría de Educación Pública desde 2001 (aprovechamiento escolar, primaria y secun-

⁶ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *La calidad de la educación básica en México, Primer Informe Anual*, cit., nota 2, p. 28.

daria) hasta el ciclo escolar de 2004-2005. He agregado los indicadores publicados por el INEE (2003 y 2004) en donde se dan a conocer los resultados de estándares y pruebas nacionales (primaria y secundaria). En orden descendente las entidades con mejor índice de calidad escolar para el promedio de los últimos cuatro ciclos escolares son: Distrito Federal, Nuevo León, Durango, Jalisco y Tamaulipas. Y en orden ascendente las entidades con menor índice de calidad son: Michoacán, Chiapas, Tabasco, Guerrero y Coahuila.

Para complementar estos índices de cobertura y calidad, se ha desarrollado un índice de eficiencia (menor gasto por alumno en educación básica). De acuerdo a este índice, y para los últimos cuatro ciclos escolares, las entidades con la mayor eficiencia son, en orden descendente: Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Puebla y Nuevo León. En contraste las entidades con el menor nivel de eficiencia son: Baja California Sur, Campeche, Colima, Nayarit y Distrito Federal. Además la brecha entre el que más gasta, Baja California Sur y el que menos gasta, Estado de México, es enorme: de \$14,573 a \$5,025 para el año 2005. Este factor de eficiencia sin duda debe tomarse en cuenta para ponderar los resultados tanto de cobertura como de calidad de la educación básica.

Finalmente, y con la idea de mostrar una imagen integral de desempeño educativo, se ha integrado, sin ponderar, todos los indicadores de los tres índices anteriores para los últimos cuatro ciclos escolares en promedio. En este índice integral, las entidades con mejor desempeño son, en orden descendente: Nuevo León, Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Chihuahua y Aguascalientes. Las entidades con el nivel de desempeño más bajo, en orden ascendente, son: Chiapas, Guerrero, Campeche, Michoacán, Baja California Sur y Oaxaca.

Esta integración y compilación de datos educativos muestra, desde el punto de vista de los resultados, una enorme diferencia entre unas entidades y otras. Como que en educación hablamos o podemos hablar de muchos “Méxicos”. Octavio Paz en *Posdata* por lo menos hablaba de dos “Méxicos”.

Esta enorme dispersión en índices y resultados en educación se corrobora también al revisar otro tipo de variables.

A diferencia de otras naciones, como el caso de nuestro principal socio comercial, la política educativa en México es profundamente centralista en todo. En países de alto desempeño educativo la política educativa

está centralizada en algunos aspectos y descentralizada en otros. En Estados Unidos el tema educación no existe en la Constitución Federal y, por tanto, la política educativa está delegada a los estados y las localidades. Y mientras en México se favorece el centralismo y fortalece a la Secretaría de Educación Pública, en los Estados Unidos se cuestionan los intentos centralizadores de la administración federal que no tiene ninguna autoridad directa sobre la forma en la que se administran las escuelas o se diseñan los planes, programas y políticas educativas en general. En otros países, como Nueva Zelanda o Finlandia, tanto la política educativa como el sistema educativo giran alrededor de la autonomía de las escuelas. En ambos sistemas la autoridad central tiene el control de ciertos aspectos, pero las escuelas y las autoridades escolares y locales mantienen un enorme influencia no sólo sobre aspectos sustanciales que tienen que ver con cuestiones laborales y el currículo sino los temas cotidianos. En una muestra de 18 países⁷ con base en cuestionarios de percepción aplicados⁸ a 565 expertos y profesionales de la educación básica y pre-universitaria, México es colocado como uno de los países con mayor grado de centralización de la política educativa a nivel nacional y regional. Solamente es superado, en términos generales, por Francia e Irlanda.

Independientemente de cuál sea el mejor sistema educativo, centralizado, descentralizado o mixto, México es muchos “Méxicos” como para estar tan centralizado desde el punto de vista educativo. La diversidad en cultura y en logros educativos así como en aspectos socioeconómicos y demográficos causa enormes diferencias de unas entidades con otras.

En población, por ejemplo, tenemos una diversidad enorme por cuanto a los tamaños de cada entidad, los cuales van desde 480 mil en Baja California Sur a 14.33 millones en el Estado de México, para el año 2004 y con cifras de Consejo Nacional de Población (Conapo).

Las tasas de crecimiento demográfico también confirman esta asimetría. Con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) entre 1990 y el año 2000 la población en México

7 Finlandia, Suecia, Francia, Inglaterra, Escocia, Irlanda, Bélgica, República Checa, Suiza, Australia, Nueva Zelanda, Hong Kong, Corea del Sur, Japón, Estados Unidos, Canadá, Chile y México.

8 Con base en una investigación realizada por el autor de este artículo con apoyo financiero parcial de SEP-Conacyt para proyectos de investigación en educación básica. El Informe de dicho proyecto se encuentra en revisión.

creció a un ritmo de 1.9% con una dispersión que va desde 0.4% en el Distrito Federal hasta 5.9% en Quintana Roo. Esto hace que las oportunidades y amenazas que los sectores educativos de las diversas entidades del país enfrentan sean muy diferentes.

La historia de la diversidad no termina allí. Si comparamos a las entidades con el índice más utilizado de bienestar social, *i.e.*, ingreso *per capita*, las diferencias son muy importantes. Por ejemplo, mientras en el Distrito Federal el ingreso *per capita* para datos de 2001 fue de \$37,333.6 en Oaxaca fue de \$6,141.3, una diferencia de 6.3 veces.

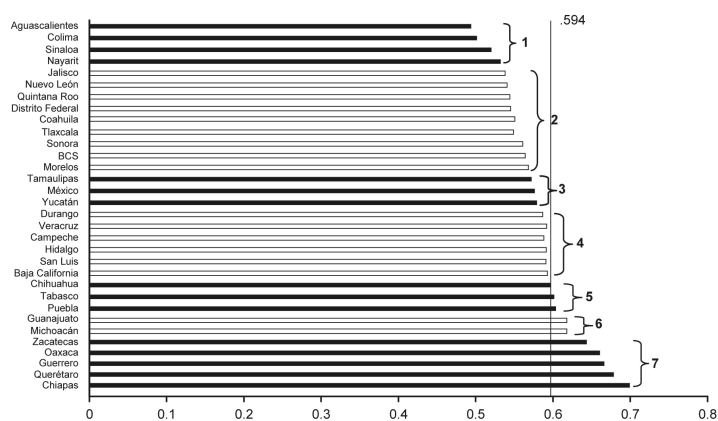
El índice de marginalidad de Conapo también demuestra una enorme dispersión entre las diferentes entidades del país, similar a la mostrada por las diferencias en el ingreso *per capita*. Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo son las entidades con el índice más alto de marginalidad, en tanto el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California Norte, Coahuila y Aguascalientes, se ubican en la posición contraria.

Los datos anteriores nos muestran una imagen de México como si habláramos de países diferentes.

Aunque existe relativamente poca dispersión alrededor del nivel nacional de distribución del ingreso (debido a que estamos dentro de un solo país con condiciones socioeconómicas relativamente similares a que cuando éstas se comparan con otros países), sí se observan diferencias importantes, sobre todo, más marcadas a partir de Tabasco. De hecho, de acuerdo a GINI (índice de distribución del ingreso) podríamos dividir al país en 7 grupos o estratos de distribución del ingreso, con el estrato uno identificado como los de mejor, mejor dicho, menos peor, distribución del ingreso, a saber: Aguascalientes, Colima, Sinaloa y Nayarit. En el estrato 7, los del peor nivel de distribución del ingreso, Zacatecas, Oaxaca, Guerrero, Querétaro y Chiapas. Además, Chiapas se despega del grupo llevando su nivel de GINI a más de 0.7.

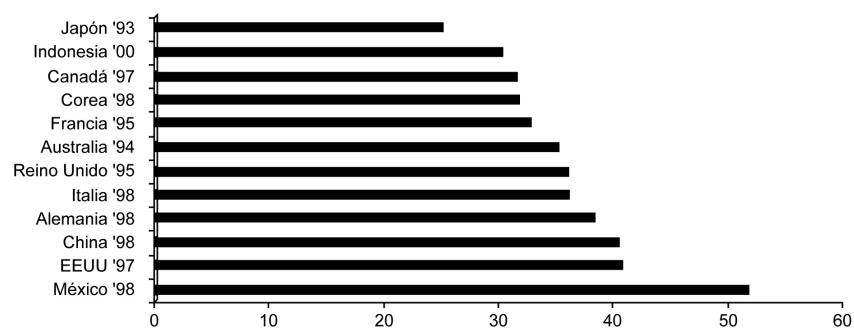
Para darnos una idea de lo que esto significa, es decir, lo que alto nivel de GINI significa, citaré algunos niveles de GINI para otros países, por ejemplo, el GINI de nuestros 10 principales competidores internacionales.

GRÁFICA 1
GINI



Fuente: Tuirán G., Rodolfo, “La distribución del ingreso monetario en México”, *Este País*, núm. 142, enero de 2003.

GRÁFICA 2
GINI COMPETIDORES (DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO O EL CONSUMO)



Fuente: The World Bank, *World Development Indicators 2005*, Washington, D. C. Tabla 2.8, p. 65.

Nota: los datos de GINI para México varían en esta gráfica con relación a la gráfica 1 anterior porque fueron tomados de fuentes diferentes.

El índice de desarrollo humano que aglutina varios grupos de variables, incorporando factores de ingreso *per capita*, pobreza y educación también muestra una significativa dispersión de entidad a entidad colocando al Distrito Federal en el mejor nivel y a Chiapas en el nivel más bajo.

En suma, todos estos indicadores que consideran sólo aspectos socioeconómicos sin tomar en cuenta los de naturaleza cultural y política que no son menos dispersos que los aquí presentados, nos cuentan una historia de enormes diferencias, de un México que es muchos “Méxicos”, de un México multifacético, diverso, asimétrico y profundamente complejo.

La diversidad tiene muchas razones tanto de naturaleza histórica como institucional y jurídica. Sin embargo, en lugar de darle respuesta a esa diversidad con medidas *ad hoc* a las circunstancias específicas de cada entidad, región o localidad, el Estado respondió con centralismo. Hay quienes argumentan que el centralismo era necesario para homogeneizar esas diferencias. De acuerdo a lo que parece mostrar la evidencia en la calidad educativa el centralismo no ha funcionado en México. Si el centralismo en la educación no ha funcionado, a pesar de los esfuerzos de la federalización educativa de la década de los noventa, quizás es tiempo de darle oportunidad a otro tipo de políticas que otorguen más funciones, pero que también exijan más resultados con rendición de cuentas a las entidades y localidades del país en materia educativa. El centralismo en este sentido es un obstáculo. Octavio Paz ya señalaba, en 1970, la tradición del centralismo mexicano:⁹ un “ogro” gobierno centralista que con intenciones “filantrópicas” obtiene malos resultados. La idea de que la diversidad justifica el centralismo es una falacia, como lo demuestra, aparentemente, la combinación de la política educativa centralizada y los bajos resultados académicos.

III. LOS ORÍGENES JURÍDICOS DEL CENTRALISMO EN LA POLÍTICA EDUCATIVA

La Constitución de 1917 empezó por buen camino. En 1934, sin embargo, un nuevo rumbo institucional se adoptó; a mi parecer de manera errónea.

⁹ Paz, Octavio, “El ogro filantrópico”, *Vuelta* 21, agosto de 1978, p. 98.

“La enseñanza es libre”. Así rezaba la primera frase del artículo 3o. constitucional tal y como fue redactado por el Constituyente de 1917. La enseñanza es libre pero laica, y gratuita para la primaria. En esencia estos eran los únicos postulados de la primera y última Constitución legítimamente democrática de México a partir de la Revolución y hasta el 2000.

Si aceptamos que el resto de las reformas constitucionales hasta el 2000 no fueron totalmente consagradas con la legitimidad de las mayorías legislativas tanto federal como estatales, y que se le ha denominado como poder u órgano constituyente permanente pero que en realidad fueron diseñadas y “legisladas” por un órgano constituyente “controlado” por el presidencialismo, entonces actualmente lo que tenemos por Constitución son expresiones, al menos parciales, de un gobierno autoritario, con un legislador “subordinado” (cuya legitimidad está en duda por el manejo no autónomo de las elecciones) que hacen de nuestra carta magna un instrumento de expresión de poder más que un instrumento jurídico de la voluntad del pueblo.

Realmente la Constitución de 1917, al menos en su artículo 3o., era mucho más liberal que el artículo 3o. de los neoliberales (no intervencionistas) de la época actual para referirse a las reformas de la década de los noventa. Sin embargo, las visiones de nuestros gobernantes modificaron nuestra carta magna y finalmente diseñaron un sistema educativo centralizado con bajo impacto por cuanto a calidad educativa.

Una hipótesis interesante sería aquella que afirmara que los mexicanos estaríamos mejor, es decir, con mejor educación, menos pobreza y más progreso, si el artículo 3o. se hubiera quedado intacto, tal y como lo redactaron los *constituyentes del 17* y, en consecuencia, el modelo educativo que se hubiera desarrollado fuera menos estatista, más descentralizado y autónomo. Este argumento podría extenderse a otras áreas y sugerir que los más de 160 decretos de reforma a la Constitución le restaron certeza y seguridad jurídica al sistema y, por tanto, con reglas de juego cambiantes y no predecibles las decisiones de inversión y las interacciones de los diferentes sectores involucrados se hacen más complejas y vulnerables. La ausencia de un Estado de derecho también afecta a la educación y la calidad educativa. Y si la educación es importante para el desarrollo y bienestar pues dicha ausencia también les afecta.

La primera reforma al artículo 3o. fue la de 1934 a unos días de inaugurarse en México el primer gobierno sexenal, el de Lázaro Cárdenas. La primera frase del artículo 3o. ya con la reforma de 1934 decía: “La edu-

cación que imparta el Estado será socialista...”. A partir de aquí se empezó a encapsular a la educación con una serie de criterios y objetivos estatistas que permanecerían hasta nuestros días, sin importar cuán alejados estuvieran del mandato de la Constitución democrática del 17. En estos cambios de 1934, por ejemplo, se incluyeron conceptos tales como: “La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado”. Esta fue la visión de la educación cardenista consagrada en la Constitución y que desechó para siempre la visión liberal, no intervencionista, de los constituyentes del 17.

La siguiente reforma constitucional, del 30 de diciembre de 1946, correspondió a Miguel Alemán. El nuevo gobierno decidió que el diseño socialista del artículo 3o. constitucional de plano era inadecuado y simplemente eliminó la palabra socialista pero ya no pudo eliminar la visión y la misión estatistas ni centralistas de la educación, por el contrario, quizás sin darse cuenta, las vigorizó. A este gobierno alemanista le debemos la gratuidad de la educación media y superior. Aquí se gestó el gran boquete presupuestal, innecesario y también perverso (en el sentido de no lograr los objetivos buscados) de la educación. Aquí se sepultó el compromiso presupuestal con la educación básica. En esta reforma se cambió de la gratuidad de la educación primaria, establecida por la Constitución del 17 y confirmada por la reforma del 34 a “Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”.

Después de la reforma de 1946 el artículo 3o. sería puesto a descansar por un extenso periodo de 34 años.

La siguiente reforma constitucional al artículo 3o. se dio el 9 de junio de 1980. Fue la reforma de López Portillo. Aquí sólo se adicionó una fracción más a dicho artículo para establecer básicamente la autonomía universitaria. La autonomía universitaria es un principio que no sólo le otorga credibilidad al trabajo científico y tecnológico de las instituciones de educación superior y sus centros de investigación sino que las protege de las incursiones y vaivenes políticos de los grupos de interés. Sin embargo, dicha libertad académica no debe eximir a las instituciones autónomas (obviamente tampoco debe eximir a las públicas gubernamentales o estatales) del escrutinio público. Ninguna entidad que reciba recursos del contribuyente debe estar exenta de la rendición de cuentas. En el caso de las instituciones de educación el velo académico por ningún motivo debe solapar el uso de recursos públicos.

Debemos concentrar nuestros esfuerzos para que las universidades públicas sean de calidad. Octavio Paz¹⁰ hacía notar en 1971 que “nuestras universidades y politécnicos producen cada año miles y miles de semiletrados. El analfabeto mexicano no es un ser inculto... En cambio, el semiletrado es un bárbaro”. Aunque puesto en palabras muy dramáticas, de alguna manera Paz observó una realidad que las cifras confirman. No somos un país que invierta en conocimiento y que lo genere y difunda como para estar a la altura de nuestros competidores. Comparados con nuestros socios y competidores somos el país que vemos invierte en ciencia, tecnología y desarrollo. Somos también el país con menor potencial de crecimiento en estos rubros. Por ejemplo, el gasto en investigación y desarrollo experimental *per capita* de México para el año 2002 fue de 37 dólares internacionales, en tanto ese mismo concepto en Estados Unidos fue de 964, Canadá 552 y Alemania 668.¹¹

Luego vino la reforma salinista de enero de 1992. La reforma de los neoliberales, supuestamente. Aquí se hicieron varios cambios. Se sustituyó la palabra secta por religión; y se eliminó la obligatoriedad de mantener laica la educación particular. En todo lo demás el artículo 3o. quedó prácticamente igual a su antecesor.

Un año después, en marzo de 1993 entró en vigor la segunda reforma al artículo 3o. constitucional de la época salinista, esta reforma ya traía el sello zedillista también, pues Ernesto Zedillo era entonces secretario de Educación Pública. En este caso de plano se optó por sustituir todo el artículo 3o. aunque en realidad no fue una reforma integral. En esencia: primero, se trata a la educación como un derecho del individuo; segundo, se extiende la obligación del Estado de impartir, además de la educación primaria, la educación preescolar y secundaria; tercero, se establece la obligatoriedad de la educación secundaria además de la de primaria; cuarto, se hace explícita la facultad del Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de primaria, secundaria y normal, considerando la opinión de los gobiernos estatales y diversos sectores sociales; quinto, se establecen las facultades del Estado de promover y atender todos los

10 Paz, Octavio, *Debate: presente y futuro de México*, Mesa redonda celebrada en la Universidad de Harvard el 15 de noviembre de 1971, p. 134. Dirigió los debates el economista Alberto O. Hirschman, *Plural* 6, marzo de 1972.

11 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, *Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología 2004*, México, 2004, p. 341.

tipos y modalidades educativos y de apoyar la ciencia, la tecnología y la cultura; sexto, se deroga la obligación a los particulares de obtener autorización previa para impartir educación destinada a los obreros y campesinos de cualquier tipo o grado, sin embargo, se mantiene el control estricto sobre los criterios y planes y programas.

Las reformas de Salinas a la educación en realidad no fueron tan liberales. No se acercan en nada a la propuesta liberal del artículo 3o. de la Constitución original. Simplemente establecen en la carta magna un compromiso derivado del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica del 18 de mayo de 1992.

Finalmente, la última reforma al artículo 3o. constitucional entró en vigor el 13 de noviembre del 2002 (*Diario Oficial de la Federación*, noviembre 12 de 2002). En esta reforma se extiende la obligatoriedad de la educación (no de la impartición por parte del Estado la cual se ordenó en la reforma de marzo de 1993) al nivel preescolar. Las autoridades educativas encontrarán todo un desafío a esta disposición constitucional precisamente en la parte relativa al financiamiento. Como se verá más adelante cuando aborde el tema de la política de gasto a la educación y de la concentración del mismo, se observará que la mayor parte del presupuesto público se usa en el rubro de compensaciones, sueldos y salarios. La obligatoriedad gradual de la educación preescolar a partir del ciclo escolar 2004-2005 será plenamente exigible para los tres años de educación preescolar ordenados por la Constitución a partir del ciclo escolar 2008-2009. Con todo, la obligación de dos años de educación preescolar (segundo y tercero) es exigible a partir del ciclo 2005-2006.

Aunque el texto reformado del artículo 3o. no es muy explícito por cuanto a las condiciones o políticas educativas de esta reforma, los artículos transitorios de esta reforma, que en su contenido son mucho más extensos que la reforma misma del artículo 3o., tienen preceptos que van más allá de su naturaleza transitoria y consolidan el alcance centralista de la política educativa nacional. Esto se puede corroborar con la lectura de diversos artículos transitorios de la reforma de 2002. Por ejemplo, el artículo segundo transitorio dice que: “La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente Decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta... para iniciar un proceso tendiente a la *unificación estructural, curricular y laboral de los tres niveles constitucionales obligatorios, en un solo nivel de educación básica integrada*”

(las cursivas son para resaltar una parte del texto). Este criterio centralista también se lee en el artículo 3o. transitorio que a la letra dice:

La autoridad educativa federal deberá... instalar comisiones técnicas y de consulta... para iniciar un proceso tendiente a la revisión de planes, programas y materiales de estudio, para establecer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los nuevos programas de estudio de la educación preescolar obligatoria para todo el país, así como preparar al personal docente y directivo de este nivel, de acuerdo a la nueva realidad educativa que surge de este Decreto.

Más adelante me ocuparé del artículo sexto transitorio que versa sobre el gasto educativo para la atención de esta “nueva realidad educativa”. Por lo pronto, debo mencionar que con la concentración del gasto público a la educación que asciende a casi el 94% del total del gasto, existe muy poco margen de maniobra para la atención de esta nueva exigencia, que no sólo implica gasto en nuevos planteles y espacios, sino en formación magisterial y profesional, planta administrativa federal, estatal y municipal, libros de texto y materiales así como gastos en operación y mantenimiento. Aunque la literatura reconoce la importancia de la educación preescolar para el futuro académico y cívico de los estudiantes, también hay voces que advierten de un riesgo importante en la forma de llevar a cabo la educación preescolar. Muy pocos o ninguno de los países de alto desempeño académico tienen un esquema obligatorio de tres años de educación preescolar. Es más, Finlandia que es la joya de la corona de la educación básica en el mundo, apenas está debatiendo el tema, y lo hace para un solo año de educación preescolar.

En resumen, tenemos un artículo 3o. constitucional que nació liberal pero que con el tiempo al recorrer los caminos del socialismo, estatismo e intervencionismo y neoliberalismo desembocó en un sistema educativo centralista y estatista, con mayor énfasis en la educación básica pero también en los niveles superiores de educación. El artículo 3o. y las disposiciones secundarias emanadas del mismo, finalmente nos han heredado un sistema educativo que se orienta al gasto más que al resultado; que avanza por inercia más que por innovación; que produce educandos, en promedio, de bajo nivel de aprendizaje y, por tanto, no preparados para entrar a mercados de trabajo o académicos competitivos y globalizados; que apoya la opacidad en la distribución y manejo de recursos en lugar

de la transparencia y rendición de cuenta; que apenas empieza a desarrollar un esquema de medición y rendición de cuentas cuando otros países de vanguardia educativa o de nivel similar de desarrollo a México (ejemplo, Chile) llevan décadas en el tema, y que resulta perversamente inequitativo en la medida que castiga a los menos favorecidos.

IV. LA INGERENCIA DE LA POLÍTICA EN LA POLÍTICA EDUCATIVA

Con frecuencia me preguntan, “¿qué tanta culpa tienen las condiciones políticas o las presiones políticas, entendidas como grupos de interés o grupos de presión, en los resultados de la política económica?”. Es una pregunta extremadamente importante y extremadamente sencilla a la vez. Por supuesto que es importante, pero en todos lados existen las presiones de los grupos de interés. En la naciente democracia electoral mexicana se debe ahondar sobre esquemas que permitan canalizar y medir las presiones de los grupos de interés que no sean los tamaños (número de personas que participan en una manifestación), la violencia y la duración de las manifestaciones, plantones o bloqueos (como una forma especialmente dañina de derechos de terceros de las manifestaciones). No tenemos todavía una legislación que ordene y canalice los esfuerzos de presión, o cabildeo de estos grupos, y en la medida que evolucionemos democráticamente esto sin duda surgirá. Al no tenerlas, tampoco tenemos registros oficiales y públicos de las formas y tamaños de estos grupos y sus preferencias reales. Por tanto, la medición de su fuerza efectiva es muy difícil aunque las apariencias nos señalen otras cosas.

A falta de esquemas oficiales que registren y publiquen las expresiones políticas nos tenemos que apoyar en otro tipo de evidencia para comprobar si existe o no influencia de grupos de presión en el diseño y ejecución de la política educativa. Una de esas fuerzas o grupos de interés es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). ¿Qué tan poderoso o activo es el SNTE en el diseño, difusión y ejecución de la política educativa?

Ni la Constitución, ni la Ley General de Educación, ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que son la fuente original de todo el marco legislativo y regulatorio de la política educativa en México, mencionan al SNTE como responsable de la política educativa. En

todo caso la fracción III del artículo 3o. constitucional señala que: “Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II [del artículo 3o. constitucional] el Ejecutivo Federal... considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y el Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale”. La fracción XXV del artículo 73 constitucional no hace mención alguna de los diversos sectores sociales en la función legislativa del Congreso.

Uno esperaría que la Ley General de Educación estableciera específicamente y exhaustivamente cuáles son “los diversos sectores sociales involucrados en la educación”; sin embargo, no lo hace. Lo que sí hace es repetir el mismo concepto (artículo 48 segundo párrafo “los diversos sectores sociales involucrados en la educación... a través del Consejo Nacional de Participación Social...”). No obstante, a través de este Consejo según el artículo 72 de la misma Ley, sí se mencionan de manera enunciativa pero no exhaustiva a diversos sectores sociales, a saber: “padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como sectores sociales especialmente interesados en la educación”. En esta redacción tenemos el primer resquicio de evidencia de una fuerza sindical. Si bien es cierto que existen padres de familia y asociaciones de padres de familia, en este caso el legislador no les otorgó ninguna relevancia legislativa. En contraste, cuando se refiere a los maestros, conspicua pero cuidadosamente hace mención a una organización sindical, cuando el artículo 72 dice “maestros y su organización sindical”. En el mismo sentido se expresa el párrafo 2 del artículo 69, cuando se refiere a “maestros y representantes de su organización sindical”. ¿Cuál organización sindical? Pues seguramente aquella con la cual el gobierno realiza actos jurídicos como los contratos laborales. Los artículos 70 y 71 hacen una vez más mención al sindicato al referirse a “representantes de la organización sindical de los maestros” (artículo 70, párrafo 1) o “maestros y representantes de su organización sindical” (artículo 71, párrafo 1).

Otra posible demostración de la fuerza de este grupo de presión, SNTE, está en la prohibición explícita a las asociaciones de padres de familia a “intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos” (Ley General de Educación, artículo 67, fracción

V). Esta misma prohibición se hace extensiva a los Consejos de Participación Social en el artículo 74.

Finalmente, dentro de los artículos transitorios de esta misma Ley se incluye un precepto atípico y hasta antidemocrático que ata las manos de la autoridad educativa en cualquier negociación laboral. Se trata del artículo sexto transitorio, conspicuamente el último de toda la Ley y que dice:

Las autoridades competentes se obligan a respetar íntegramente los derechos de los trabajadores de la educación y [aquí viene la parte más atípica pues lo anterior es obvio que debe respetarse] reconocer la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en los términos de su registro vigente y de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes al expedirse esta Ley.

Esta redacción que a veces pasa inadvertida, tiene efectos cruciales para la educación en México. Este precepto transitorio es reflejo de un fuerte conflicto de dos intereses: los intereses del SNTE y los intereses de todos los mexicanos que tienen derecho a una educación de calidad y competitiva internacionalmente. Este artículo transitorio en realidad confirmó la conformación monolítica del Sindicato y desmoronó cualquier intento de fragmentación. Esta fisonomía monolítica con los años se ha traducido en capacidad y efectividad de negociación. Mediante esta capacidad el Sindicato ha sido capaz de obtener dos rondas de negociación salarial, una a nivel nacional (que sirve de piso) y otra a nivel estatal, entidad por entidad. Son varios los estados que han intentado “regresarle” los servicios educativos a la Federación. En este tenor el gobierno de Zacatecas ha llevado el tema de la devolución de los servicios educativo a foros políticos como la Conago (Conferencia Nacional de Gobernadores). Otros estados han intentado la vía de la controversia constitucional.

El origen de estos artículos, ciertamente atípicos, es el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) firmado en la ciudad de México el 18 de mayo de 1992, un poco más de un año antes de que entrara en vigor la Ley General de Educación. Es irónico que una reforma con sello liberal se concretara en resultados anticompetitivos. En este Acuerdo se incluyó un párrafo en el cual se dice que “Los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación” como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base... Sin embargo, como el Acuerdo no ofrecía

la fuerza vinculatoria de ley, finalmente se incluyó en el artículo sexto transitorio de la misma ley en forma explícita, y en forma implícita en los diversos artículos que he mencionado párrafos arriba. El documento tiene varias menciones al SNTE, menciones además que son muy importantes para el tema de la política educativa, tales como la medida de “salario profesional” a que se refiere el párrafo 3 del artículo 21 de la Ley General de Educación. No se hace ni en el Acuerdo ni en la Ley mención alguna a la productividad de los maestros ni al resultado de la tarea educativa con relación a los salarios, sin embargo, el Acuerdo Nacional también menciona que el gobierno federal y los gobiernos estatales adoptarán en “respuesta a la demanda del SNTE una medida de especial trascendencia: la creación de la carrera magisterial”.¹²

Firman el ANMEB el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari, en calidad de testigo de honor; el secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo como representante del Ejecutivo Federal; y en tercer lugar, antes de la firma de los gobernadores de los estados, la secretaria general del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, la profesora Elba Esther Gordillo Morales. La firma del representante sindical quedó no sólo por encima de representantes constitucionales de los gobiernos estatales, sino que fue el único representante de los “sectores sociales involucrados en la educación” a que se refiere el artículo 3o. constitucional que participó en la firma de un documento tan importante para la política educativa del país. Este hecho corrobora la importancia del Sindicato en su capacidad de negociación tanto para asunto laborales como de política educativa.

La importancia del Sindicato no sólo es trans-sexenal sino que sobrevivió los embates de la alternancia política y gubernamental. Diez años después en una ceremonia similar promovida por el Ejecutivo Federal se firmó un documento con el título de Compromiso Social por la Calidad de la Educación. En ese documento también participaron muchos grupos sociales y representantes gubernamentales y legislativos. A diferencia de 1992 aquí el representante sindical no firmó al principio del documento sino después de los gobernadores, sin embargo, en la salutación inicial del discurso del presidente Fox pronunciado con motivo de dicha cere-

¹² Secretaría de Educación Pública, Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica, 1992, p. 3, <http://www.sep.gob.mx/acuerdo/acu1.htm>, consultada el 10 de julio de 2001.

monia, a la única persona de todos los asistentes a la que se dirigió por su nombre y posición fue al secretario General del SNTE.¹³ Sobra decir que el SNTE fue la única organización sindical que firmó dicho documento.¹⁴

Si bien es cierto que ni la Constitución, ni la Ley General de Educación, ni otras leyes que versan sobre la materia, otorgan ninguna autoridad o atribución al SNTE, las menciones en instrumentos jurídicos y no jurídicos a dicha organización en procesos y medidas de política educativa tan importantes como las que señalé en los párrafos anteriores, hacen de este grupo de presión un actor muy activo e importante en la vida educativa de México. Si bien el sindicato aquí referido no es responsable de la política educativa del país, sí podría decirse a la luz de la evidencia y los argumentos arriba esgrimidos, que sí es responsable del resultado educativo. El responsable del resultado educativo para bien o para mal junto con las autoridades educativas de todo el país. Sin embargo, como son las autoridades federales las que mayores atribuciones tienen en el tema educativo¹⁵ la responsabilidad es más bien compartida con el gobierno federal. En la interacción política entre dos fuerzas, gobierno federal y Sindicato, se ha creado un nudo gordiano de intereses políticos y formas de hacer las cosas que será muy difícil desatar.

V. ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Finalmente llego a una parte central de este ensayo. La educación en México adolece de una política educativa errónea. Como lo he sostenido y documentado extensamente en mi libro *La educación en México: un fracaso monumental*,¹⁶ el error más importante de la política pública en el área educativa es la confusión del resultado con el insumo, o del resultado con el gasto, o del resultado con la acción.

¹³ Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox Quesada durante la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación, México, 8 de agosto de 2002, <http://www.presidencia.gob.mx/?P=2&Orden=Leer&Art=3464>, consultada el 26 de enero de 2004.

¹⁴ Fox, Vicente, *Compromiso social por la calidad de la educación*, <http://normalista.ilce.edu.mx/normalista/>, consultada el 25 de enero de 2004.

¹⁵ Andere, Eduardo, *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*, cit., nota 1, p. 48.

¹⁶ Andere, Eduardo, *La educación en México: un fracaso monumental. ¿Está México en riesgo?*, cit., nota 1.

Como ya se vio, tenemos una política educativa muy centralizada y repleta de vicios que se originan en la confusión de intereses políticos principalmente.

Ya esboqué en la primera parte de este trabajo las grandes diferencias entre unas entidades y otras. También bosquejé la incipiente incursión de México en el terreno de la valuación educativa, la difusión de resultados y la rendición de cuentas, elementos cruciales para elevar la calidad de la educación. Respecto de la difusión, decisiones de los responsables de política educativa de la administración del presidente Zedillo, nos impidieron ver resultados de México comparados con otros países de manera más temprana, y lo que es más importante, nos impidieron analizar los datos a la luz de las observaciones y resultados nacionales e internacionales, algo inconcebible para un gobierno liberal.

Con todo ¿Qué podemos hacer para mejorar la educación en México?

En el diagnóstico de las causas de nuestros bajos resultados están implícitas las soluciones al problema. No debemos dejar de reconocer que en países como México con una asimétrica e injusta distribución de los recursos (ingreso, riqueza, educación y salud) que la famosa frase de que lo que sucede fuera de la escuela es más importante de lo que sucede dentro de ella (Sadler) es cierta. Por tanto, muchos de los factores que suceden fuera de la escuela como son: la familia, el nivel socioeconómico de los estudiantes, el nivel sociocultural de sus padres de familia, no están al alcance de la autoridades educativas, no son su responsabilidad y, por tanto, poco pueden hacer. Con todo, y a pesar de que dichos factores son cruciales para predecir el desempeño académico de los estudiantes, los expertos reconocen que aunque sea en el margen, factores de política educativa y escolares pueden impactar favorablemente en la educación de nuestros hijos.

En el terreno de las políticas educativas y escolares, los cambios que se requieren son de tal magnitud que difícilmente se lograrán en el corto plazo con gobiernos divididos o no, gobiernos unidos tampoco son garantía de un cambio favorable. Este fue precisamente el caso de México, al menos hasta 1997.

Por tanto, si algún cambio se hace éste debe provenir de la sociedad misma. Primero, en forma de conciencia y luego en forma de presión institucional.

1) Lo primero por hacer es terminar con el centralismo, si no con todo el centralismo al menos con una parte del centralismo.¹⁷

Es necesario entonces promover una reforma de raíz a nuestro sistema. Con el marco jurídico heredado en el siglo XXI y la enorme inercia de instituciones grandes como la SEP, que “lo decide todo”¹⁸ y el enorme cuerpo administrativo y docente que de ella depende, es muy poco lo que los responsables de la política educativa pueden hacer para provocar cambios sustanciales. Sin embargo, por la forma en la que se administra la política educativa, tal parece que en lugar de aminorar la carga que impone el centralismo mencionado, se acentúa.

Si la reforma de raíz no se puede llevar a cabo por razones políticas o de percepción por parte de autoridades y legisladores, entonces habría que intentar una estrategia de “segunda mejor opción”. Habría que tratar de eliminar la mayor parte de los programas de origen, diseño y orientación federal, para transferir esos recursos a los estados de la república. Esto significaría una verdadera federalización de la educación. Ahora bien, los recursos transferidos deben ser casados con un esquema de rendición de cuentas.

Por ejemplo, en el tema de planes y programas, las autoridades federales en cumplimiento del mandato constitucional (bajo el supuesto de que no se pueda reformar la Constitución) deberían ofrecer solamente un esquema de estándares mínimos y no de contenidos detallados de programas de estudio. El detalle de los programas de estudio debería ser delegado a las autoridades estatales y, aún más, a las escuelas. Para aquéllos estados que demuestren, ya sea a través de evaluaciones universales o muestrales tener desempeño sobresaliente consistente, recibirían recursos adicionales para ser usados discrecionalmente en la tarea educativa. Con este cambio se cerrarían varios programas de la SEP y se abriría el paso a un esquema de educación por calidad, con menos intromisión de autoridades y personal administrativo federal, y con menos personal estatal involucrado para atender los programas federales.

¹⁷ Andere, Eduardo, *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*, cit., nota 1.

¹⁸ Guevara Niebla, Gilberto, “Democracia y educación: dos notas críticas”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 29, p. 646, <http://comie.amenesesm.com/documentos/rmie/v11/n29/pdf/rmie/v11n29scF00n01es.pdf>, consultada el 14 de septiembre de 2006, .

Hay muchas más áreas o temas en los que la centralización debe erradicarse. El argumento de que se tiene un sistema centralizado porque el gran atraso y desequilibrio socioeconómico justifica una intervención paternalista por parte del gobierno federal, es un argumento falaz, como ya lo vimos, y fácil de derrumbar, simplemente a la luz de los malos resultados educativos de un sistema que durante decenios ha operado al amparo del centralismo y del paternalismo. Yo creo que vale la pena arriesgar con un sistema más novedoso, que confíe más en el ingenio y creatividad de las autoridades estatales y locales y de los directores, maestros de escuelas y padres de familia en todo el país.

2) Gasto: hay que arreglar el sistema y luego le otorgamos más recursos.

Uno de los grandes mitos de la educación es que gastamos muy poco dinero en educación y que por eso tenemos bajos resultados. Ciertamente, somos una economía grande pero pobre. El tamaño de nuestro ingreso nacional bruto nos coloca entre las diez economías más grandes del mundo, sin embargo, en términos de nuestro ingreso *per capita* nos ubicamos en el lugar 68 de un número de 208 países. Si medimos nuestro ingreso *per capita* en dólares internacionales nuestra posición se desliza al lugar 80 de la misma muestra.¹⁹ Lo mismo sucede con el gasto educativo. En términos del producto interno bruto el gasto educativo es de los más altos del mundo OCDE; sin embargo, en términos de gasto por estudiante es de los más bajos.

Somos una economía grande pero pobre y, por tanto, no generamos los ingresos fiscales necesarios para financiar todas las actividades que requieren financiamiento público. Con todo, no hay evidencia sólida de que a mayor gasto en educación mejores resultados en calidad educativa, medida ésta por evaluaciones internacionales metodológicamente aceptadas y aplicadas consistentemente o por evaluaciones nacionales y comparables entre las 32 entidades del país.

En el debate público se escucha consistentemente la propuesta de que más gasto educativo está relacionado con mejor educación. Esto no es totalmente cierto. La evidencia nacional e internacional nos sugiere que al menos que nos encontremos en los casos más extremos de gasto la relación no es nada clara.

19 World Bank, *World Development Indicators 2005*, Washington, D. C., pp. 22-24.

Esta es una discusión que muchas veces va de la mano de otro debate que trata de dilucidar la relación entre desempeño educativo y condiciones socioeconómicas de los estudiantes, sus escuelas, o sus países. También la evidencia sobre este punto tampoco es consistente y, por tanto, no aplica en todos los casos. Y cuando la evidencia se encuentra, entre mayor gasto y mejores resultados, aún está por explicarse la causalidad. Aunque la evidencia en países como México con inequitativa distribución de los recursos (riqueza, ingreso, educación y salud) señala una fuerte relación entre pobreza y bajo desempeño educativo, en la práctica uno siempre encuentra estudiantes que provienen de familias o regiones socioeconómicas más desfavorecidas con buen desempeño académico. En los extremos quizás, países con mucha pobreza muestran resultados bajos; pero por el contrario países con elevados niveles socioeconómicos no necesariamente muestran los resultados más altos.

La afirmación de que la pobreza y los bajos resultados están relacionados no sirve de mucho desde el punto de vista de política educativa, ya que escapan a ella los instrumentos para cambiar en el corto plazo las condiciones socioeconómicas de la sociedad o de las familias de sus estudiantes. Con todo y la fuerte relación entre pobreza y bajo desempeño, los expertos también sugieren que aunque en menor medida, otro tipo de factores, como son los derivados de las políticas y prácticas educativas y escolares pueden llegar a impactar favorablemente los resultados académicos de los estudiantes. En otras palabras, la política educativa importa, los maestros importan, las escuelas importan y los directores escolares importan. En este margen, en el que otros factores que no sean los socioeconómicos o socioculturales también importan, los estudiosos y profesionales de la política educativa sugieren que son las oportunidades de enseñanza y aprendizaje de los niños y jóvenes las que finalmente se reflejan en altos resultados. En este tenor, normalmente niños y jóvenes que tienen resultados altos en evaluaciones estandarizadas, sin importar su origen socioeconómico y sociocultural, los obtienen porque tienen la oportunidad de asistir a escuelas donde la enseñanza-aprendizaje es mejor. Si esto es cierto, entonces debería ser cierta también la afirmación de que niños y jóvenes de familias en desventaja socioeconómica si la oportunidad se les diera de una enseñanza-aprendizaje de alto calibre tendrían, al menos, mejores resultados que aquéllos obtenidos en escuelas que son reflejo de su situación socioeconómica y sociocultural.

Como ya lo he mencionado, la educación básica en México, a decir por los resultados en valuaciones internacionales estandarizadas y por otros indicadores de competitividad y conocimiento, se ubica en niveles muy bajos. Las causas son múltiples, sin embargo, la crítica está orientada a la política educativa pues es el instrumento más próximo y manejable con el que cuenta el gobierno para tener algún impacto en los indicadores educativos de calidad.

El gasto educativo es uno de los instrumentos más importantes de la política educativa. Normalmente, se piensa que entre mayor sea ese gasto o inversión mejor será la educación. Por tanto, la opinión pública asocia, *prima facie*, una relación entre economías que gastan o invierten mucho en educación (normalmente las más ricas) con los altos resultados educativos.

Los datos internacionales tanto de resultados educativos como de gasto educativo no confirman una relación directa entre gasto y resultado en todos los casos. Necesitamos más datos y más ejemplos para generalizar. Con los datos que tenemos podemos decir que mayores inversiones en gasto cuando los niveles de gasto son bajos, tienden a impactar más en los resultados educativos que cuando los niveles de gasto son altos. Es más, el mismo conjunto de datos parece confirmar que en altos niveles de gasto cantidades adicionales de gasto en educación tiene efectos negativos sobre resultados educativos. ¿Podríamos entonces decir que casos como el de México donde el nivel de gasto por estudiante es relativamente bajo lo que se requiere es aumentar el gasto para incrementar el desempeño educativo? No del todo, existen países que gastan más o menos lo mismo que México y tienen resultados mucho más altos que los observados para México.

La tabla 1 nos ofrece una visión concreta de la falta de relación definitiva entre gasto y desempeño. Ninguno de los países que más gasta en educación por estudiante se coloca entre las primeras diez posiciones por cuanto a resultado se refiere. Ninguno es realmente de alto desempeño. Por el lado de los seis países que menos gastan, cinco de ellos se cuentan entre los 6 países de menor desempeño.

Si bien es cierto que México es un país que relativamente gasta poco en educación (medido en términos de gasto por estudiante) obsérvese que de los seis países de la tabla 1 que menos gastan México es el país que más gasta. Además, México gasta más que la República Eslovaca, Tailandia y Uruguay, que son países que mostraron un mejor desempeño académico que México en PISA 2003. Conspicuamente entre la República Eslovaca

y México la diferencia de gasto es tan solo de 41 unidades (dólares internacionales) pero la diferencia en desempeño es muy importante, lo que coloca a la República Eslovaca en el lugar 24 (por arriba de España y Estados Unidos que son países que gastan mucho más en educación), mientras que México se ubica en la posición 37. Uruguay que gasta casi la mitad de lo gastado en México se ubicó en una posición mejor que México. Brasil gasta menos de la mitad que México y se ubica solo una posición debajo de éste último. Además comparando PISA 2000 con PISA 2003, en tanto México disminuyó su desempeño Brasil lo mejoró significativamente, a la vez de que en Brasil se aumentó la cobertura de estudiante de 15 años (habrá que estudiar a Brasil con detalle para explicar un aumento en calidad al mismo tiempo que se aumenta la cobertura; situación que teóricamente parecería inconsistente). Por tanto, lo que estos datos nos indican es que, al menos al nivel internacional, la relación entre más gasto-mejor educación no es muy plausible. Algo más que no es el gasto, *per se*, explica esa relación. Otros elementos, además del gasto, impactan los resultados educativos. Como trataré de demostrar más adelante estos elementos tienen que ver con características relacionadas con el sistema educativo, las políticas educativas y la cultura.

TABLA 1
PAÍSES QUE GASTAN EN EDUCACIÓN, MÁS Y MENOS, Y SU POSICIÓN
RELATIVA EN RESULTADOS PISA 2003

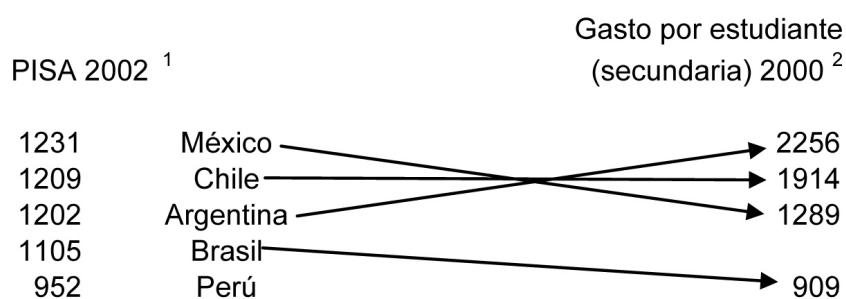
Los países que más gastan (en toda la educación secundaria)	Cantidad gastada al por año en educación secundaria en PPA	Posición en PISA 2003 (en todas las áreas evaluadas)
Luxemburgo	11,091	25
Suiza	10,916	12
Noruega	9,040	23
Estados Unidos	8,779	26
Austria	8,562	20
Italia	8,258	29
Indonesia	322	39
Brasil	864	38

Los países que menos gastan (en toda la educación secundaria)	Cantidad gastada al por año en educación secundaria en PPA	Posición en PISA 2003 (en todas las áreas evaluadas)
Uruguay	1,046	34
Tailandia	1,081	36
República Eslovaca	1,874	24
México	1,915	37

Fuente: Con base en: para datos de gasto OECD (*Education at Glance: OECD Indicators*, París, 2004) tabla B1.1 p. 215 y para datos de PISA 2003, OECD (*PISA Learning for Tomorrow's World: First results from PISA 2003*, París, 2004) varias tablas. Los resultados de PISA en matemáticas, lectura, ciencia y solución de problemas fueron agregados en una sola cifra. (PPA: Poder de paridad adquisitiva).

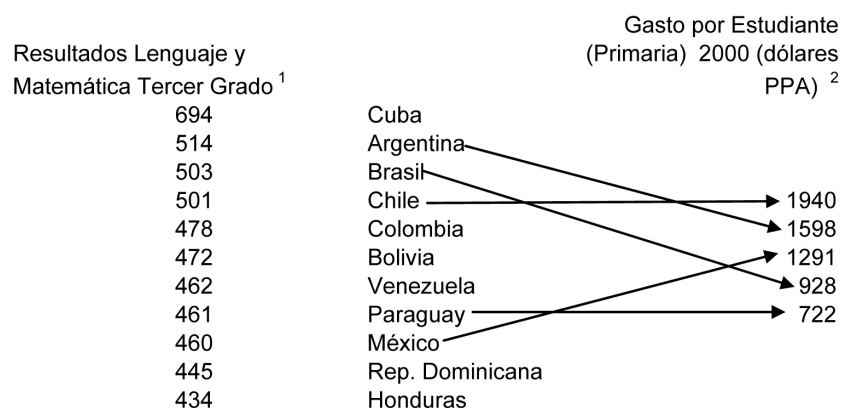
La información para América Latina es menos completa, confiable y abundante. Lo poco que tenemos nos permite deducir que para el pequeño grupo de países de América Latina que participaron en la evaluación de PISA (2000-2002) y en la de Laboratorio no existe una relación clara entre gasto y resultado como bien lo muestran las gráficas 3 y 4.

GRÁFICA 3
PISA 2000-2002 RESULTADOS Y GASTO (DÓLARES PPA)



Fuente: Con base en: 1 OECD (*PISA Literacy Skills for the World of Tomorrow Further Results from PISA 2000*, París, 2003, <http://www1.oecd.org/publications/e-book/9603071E.pdf>, consultada el 1o. de julio de 2003.) Tabla 3.3 p. 287 2. OECD (*Education at a Glance: OECD Indicators*, París, 2003) Tabla B1.1, p. 197.

GRÁFICA 4
LABORATORIO RESULTADO Y GASTO



Fuente: Con base en: 1) UNESCO (*Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemáticas y factores asociados en tercero y cuarto grado. Primer Informe*, 1998), 2) OECD (*Education at a Glance: OECD Indicators*, París, 2003) Tabla B1.1, P. 197.

Los datos a nivel nacional también parecen corroborar la conclusión del párrafo anterior. Si existiera una relación entre gasto y resultados educativos observaríamos una sintonía entre indicadores de calidad (desempeño educativo) y de eficiencia (menor gasto). En otras palabras, a mayor gasto mejor resultado.

TABLA 2
RELACIÓN ENTRE GASTO EDUCATIVO Y RESULTADO

<i>Las entidades que más gastan</i>	<i>Posición en índice de calidad</i>	<i>Las entidades que menos gastan</i>	<i>Posición en índice de calidad</i>
Baja California Sur	14	Estado de México	16
Campeche	26	Guanajuato	27
Colima	9	Jalisco	4
Nayarit	17	Puebla	25
Distrito Federal	1	Nuevo León	2
Durango	3	Querétaro	23

<i>Las entidades que más gastan</i>	<i>Posición en índice de calidad</i>	<i>Las entidades que menos gastan</i>	<i>Posición en índice de calidad</i>
Zacatecas	20	Chihuahua	12
Quintana Roo	11	Tabasco	30
Tamaulipas	5	Chiapas	31
Guerrero	29	Yucatán	22

La tabla 2 muestra, o más bien no muestra, una relación consistente entre gasto y resultado medido por calidad educativa, de acuerdo a los índices comentados en la primera sección de este trabajo (bajo el rubro de “La evidencia doméstica”). En algunos casos la relación parece ser la opuesta, tal es la situación de Baja California Sur, Campeche y Zacatecas por el lado de las entidades que gastan mucho relativamente y obtienen bajos resultados, y Jalisco, Nuevo León y Chihuahua, por el lado de las entidades que gastan poco pero con alto desempeño.

Así que la evidencia internacional y nacional parece mostrar que el gasto *per se* no impacta los resultados educativos. A este tema me refiero en la sección siguiente.

3) ¿Cómo se gasta el gasto?

Entonces si no es sólo el gasto lo que explica el resultado educativo ¿qué es? La respuesta puede ser muy compleja o muy sencilla a la vez. Compleja porque tendríamos que adentrarnos mucho en el mundo de las estadísticas y los análisis de caso para encontrar una relación precisa entre insumo y resultado; entre políticas y resultados, lo cual requeriría mucho más análisis y redacción. La respuesta puede ser sencilla también. Se trata del sistema y las políticas educativas y escolares. Es decir, no sólo cuánto se gasta sino cómo se gasta. En este punto tenemos un poco de evidencia que coloca a México en desventaja con respecto a los países con los cuales nos hemos venido comparando a lo largo de estas hojas.

De todos los países analizados en la gráfica 5 México es el país, excepto por Turquía y Portugal —que además no son ni socios ni competidores de México— que le dedica más recursos de su gasto educativo a las compensaciones personales.

¿Tiene esta concentración en el rubro de compensaciones algo negativo en forma *a priori*? En principio no. Hay países, aunque pocos, como es el caso de Japón, que tienen una alta concentración con un alto resul-

tado. Sin embargo, la evidencia disponible nos parece indicar que existe una relación inversa entre porcentaje de gasto educativo dedicado a sueldos y salarios y resultado educativo. Esto es, entre más elevado es ese porcentaje menores parecen ser los resultados académicos de los estudiandos.

En el caso de México más del 92% del gasto total, se destina a servicios personales (es decir sueldos, salarios y honorarios y prestaciones) y casi el 5% a gastos de operación.

TABLA 3
CONCENTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EDUCATIVO (2005)

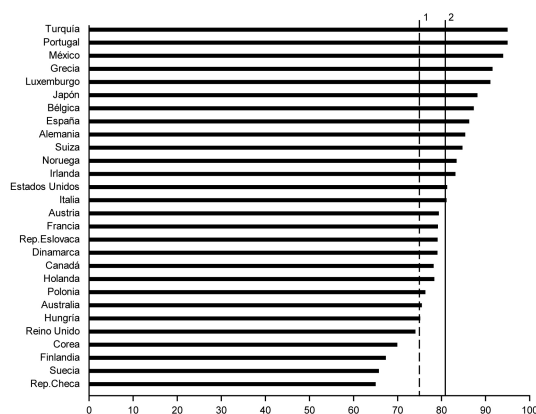
Concepto	% sobre el total
Servicios Personales	92.12
Operación	4.88
Inversión	3.00
Total	100.00

Fuente: Elaborado por el autor con datos de SHCP.

México se encuentra en este rubro muy por encima de lo que se gasta en países de la OCDE cuyo promedio de concentración para 2001 es 80.7%. Sin embargo, si excluimos de ese promedio los datos de países que como México tienen una concentración por encima de 90%, el promedio del resto de países de la OCDE es de 78%. En cualquier caso, lo que estas cifras demuestran, para el caso de México, es que la cantidad disponible de recursos discrecionales para las escuelas es mínima.

Todavía más sorprendente es la diferencia de México con países de América Latina como puede observarse en la gráfica 6. El promedio de gasto para cinco países de América Latina incluyendo México es de 73.9%. Sin incluir a México ese promedio es de 69%. Por ejemplo, Argentina y Brasil están por debajo de la concentración de México, con 88.3% y 79.2% respectivamente. Pero países como Chile y Uruguay están todavía en niveles más bajos de concentración, 61% y 47.4% respectivamente con datos para el 2001. Chile es un caso muy interesante pues lleva más de 20 años de reforma educativa radical y los resultados esperados todavía están por verse.

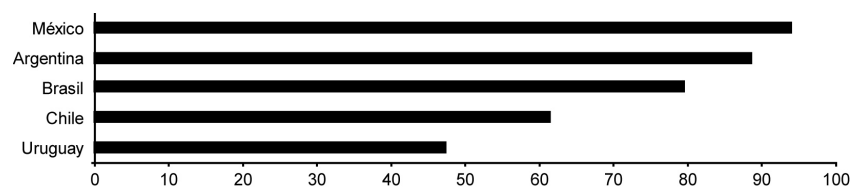
GRÁFICA 5
PORCENTAJE DEL GASTO EDUCATIVO DEDICADO A SUELDOS
Y SALARIOS (OCDE)



Fuente: Con base en: OECD (*Education at a Glance: OECD Indicators*, París, 2003)
Tabla B6.3, p. 268.

Nota: 1. Sin incluir Turquía, Portugal, México, Grecia y Luxemburgo (78.0%). 2. Todos (80.7%).

GRÁFICA 6
PORCENTAJE DEL GASTO EDUCATIVO DEDICADO A SUELDOS
Y SALARIOS (AMÉRICA LATINA)



Fuente: Con base en: OECD (*Education at a Glance: OECD Indicators*, París, 2003)
Tabla B6.3, p. 268.

Nota: 1. Sin incluir México (69.0%). 2. Todos (73.9%).

Estos datos parecen corroborar la propuesta de que no es el gasto sino cómo se gasta (es decir, el sistema educativo y las políticas educativas que tienen que ver con la asignación del gasto) lo que más impacta a los resultados educativos. Por tanto, si la decisión política o legislativa es de aumentar el gasto, la decisión de política pública es aumentarlo en proyectos nuevos y etiquetados a ciertos fines escolares y de productividad.

4) El dinero sigue al niño.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice en lo referente al subsidio público a la educación: “Toda la educación que el Estado imparta será gratuita” (fracción IV, artículo 3o.). A su vez la Ley General de Educación dice: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables” (artículo 2o. párrafo 1).

La intención del constituyente y del legislador con base en esos artículos y otros preceptos de los mismos ordenamientos es una combinación de “gratuidad, calidad y equidad”. La evidencia demuestra que si bien se ha asegurado la gratuidad para una parte de la población, aquella que acude a la educación que imparta el Estado, ni la equidad ni la calidad han sido conquistadas.

El Estado, por tanto, debe buscar nuevas formas, métodos o políticas, para asegurar que la educación sea de calidad y equitativa. El artículo 29 de la Ley General de Educación (relacionado con la fracción V del artículo 3o. constitucional), dice:

Además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá —directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio— todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.

Con base en este artículo, el Estado debe y puede promover y atender “...a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio— todos los tipos y modalidades educativos...”. Esto quiere decir que el Estado puede discernir nuevas formas de financiamiento o nuevos medios,

para lograr los objetivos de cobertura, calidad y equidad implícitos en los preceptos constitucionales y legislativos. Uno de esos medios es el financiamiento que se conoce como “el dinero sigue al año”. En otras palabras, con apego al marco jurídico vigente, el Estado, a través de los ejecutivos federales y locales, podría discernir nuevos medios para que los mexicanos, sobre todo aquéllos que más lo necesitan, reciban una educación de calidad. Si todos los mexicanos reciben una educación de calidad, el principio de igualdad se cumple.

Los datos arrojados tanto por evaluaciones nacionales como internacionales demuestran una fuerte diferencia en los resultados de los estudiantes que favorece a aquéllos que provienen de escuelas de sostenimiento particular. Independientemente de las razones de esta diferencia, en los resultados, los niños y jóvenes, en promedio, que asisten a estas escuelas se desempeñan mejor que los que asisten a escuelas de sostenimiento público. El problema, por tanto, no es sólo de calidad sino de equidad. Una sociedad donde parte de sus niños y jóvenes, normalmente de menores recursos socioeconómicos y culturales, asisten a escuelas de sostenimiento público, y otra parte de sus niños y jóvenes asisten a escuelas de sostenimiento particular donde las diferencias en los resultados llegan a ser abismales es una sociedad segregacionista. Un sistema educativo así organizado es un sistema educativo que perpetúa la desigualdad. La única forma en que la autoridad educativa puede influir para disminuir los riesgos de una sociedad dividida es mediante la generación de oportunidades de enseñanza y aprendizaje de calidad precisamente para aquéllos quienes más las necesitan.

No podemos cambiar de tajo el sistema educativo; política, económica y jurídicamente sería imposible. Lo que sí podemos hacer en el marco de nuestra legislación actual es generar mejores oportunidades para nuestros niños y jóvenes. Esas mejores oportunidades están en las escuelas. Pero si los niños y papás no tienen alternativa de escuela sino la de su circunscripción local de acuerdo a su domicilio, no hay forma de que ejerzan un poder de decisión sobre la escuela para que ésta mejore.

“El dinero sigue al niño” es un principio que sin necesidad de generar una competencia desleal, otorga a los padres de familia la capacidad de presionar por una mejor educación.

5) “La escuela de enfrente”.

Para que el principio de “el dinero sigue al niño” funcione debemos generar una oferta dinámica, nueva, que opere con nuevas reglas del juego, institucionalizadas, en las que la rendición de cuentas radique en la selección de escuela que los padres de familia realizan.

Para que esto funcione, se debe fomentar una política de creación de nuevas escuelas “la escuela de enfrente”²⁰ para que “compita” con “la otra escuela de enfrente”. La nueva escuela de enfrente sujeta al financiamiento per capita o “el dinero sigue al niño” puede adoptar la modalidad que quiera, el sostenimiento que sea, siempre y cuando cumpla con ciertos requisitos mínimos de calidad en la planta docente e instalaciones determinados por institutos certificadores autónomos, independientes de cualquier autoridad gubernamental o influencia sindical. De hecho, en la actualidad, existen escuelas de sostenimiento privado que en principio son “la escuela de enfrente”. Pero como estas escuelas son segregacionistas por sus altas colegiaturas, no son suficientes como para generar competencia y no son accesibles para el 90% de la población escolar. Por tanto, la autoridad debe facilitar la constitución de nuevas escuelas (o escuelas existentes que decidan operar bajo las nuevas reglas) cuyo compromiso sea aceptar a los niños de la localidad o circunscripción que lo deseen. Por cada niño que reciban, el Estado, a través de la autoridad educativa, les entregará un subsidio anual. Cualquier persona, física o moral, (esto incluye a empresas, organizaciones no gubernamentales, instituciones de educación superior, fundaciones, sindicatos, asociaciones, etcétera,) tendría la facultad de abrir una nueva escuela bajo la operación de las nuevas reglas. Estas escuelas serían totalmente autónomas en casi todo y su único compromiso académico sería lograr los estándares mínimos que las autoridades nacionales y estatales establezcan. Por supuesto, estas escuelas tendrán la facultad de contratar y despedir a su planta administrativa y docente, con la misma o más libertad con la que operan las escuelas bajo el sostenimiento particular actual.

El sistema educativo nacional seguiría operando de la misma manera. La sola amenaza de “la escuela de enfrente” generará un incentivo de cambio o mejora.

20 La expresión “la escuela de enfrente” fue mencionado por la doctora María de Ibarrola durante un panel entrevista en las instalaciones del periódico *Reforma* en la ciudad de México, el 17 de agosto de 2006.

La forma de financiar este programa provendría de dos fuentes: el bono demográfico para la educación básica y el ahorro de recursos federales al suspenderse los multimillonarios programas de “baja política educativa” que el gobierno federal “impone” a las autoridades locales y a las escuelas del país. Una tercera fuente podría provenir de recursos no públicos, por parte de los fundadores de las nuevas escuelas.

VI. CONCLUSIÓN

A la luz de los datos y reflexiones anteriores se puede concluir que el sistema educativo mexicano del nivel básico es asimétrico, centralizado, de baja calidad e ineficiente. Un sistema así difícilmente permitirá a lo largo de la carrera estudiantil la realización y éxito de nuestros educandos. Una fotografía con todo y nota, es más que elocuente para describir esta situación: en la portada de un periódico local en Villahermosa, Tabasco (*Diario Olmeca*)²¹ aparece la imagen, probablemente fabricada, de una estudiante titulada con toga y birrete, sosteniendo una hoja de papel entre sus manos que a la letra dice “solicito trabajo de lo que sea”.

Además, parece que el sistema educativo es especialmente condescendiente con el SNTE que por la letra de la ley y a la luz de la evidencia analizada ejerce una influencia elevada no sólo en los temas propios de su gremio, sino en los temas que atañen a todos los mexicanos, *i.e.*, la política educativa.

Las leyes y la política han diseñado, a través de los años, al sistema educativo con estas características. Una nueva política educativa, que en otras ocasiones la he referido como alta política educativa²² requerirá un nuevo diseño que reconozca que la educación es un fenómeno local y no central; que las asimetrías de México en lo socio-económico, cultural, político y educativo reclaman un sistema descentralizado *ad hoc* a las condiciones regionales y locales. Un diseño de políticas públicas orientado a la calidad, y a la equidad, y que impida que los intereses de los grupos de interés no estén por encima de los intereses de todos los mexicanos.

21 *Diario Olmeca*, primera plana, Villahermosa, enero 23 de 2004, p. 1.

22 Andere, Eduardo, *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*, *cit.*, nota 1.

Requerimos de reglas institucionales, de alta política educativa, que permitan que las buenas escuelas y los buenos maestros florezcan. Las reglas de alta política educativa tienen que ver con arreglos institucionales y principios que permiten una sana y racional interacción de todos quienes participamos en educación, maestros, padres de familia, estudiantes, directores escolares, autoridades educativas y escolares, sindicato, organizaciones no gubernamentales, legisladores, los medios y otros grupos de interés. En este ensayo he apuntado algunas de esas reglas de *alta política educativa*, a saber: competencia administrada, promovida y no impuesta, a través de “la escuela de enfrente” y la autonomía escolar; rendición de cuentas, a través de “el dinero sigue al niño”; metas, a través de currículos por objetivos mínimos; incentivos, a través de competencia y financiamiento por estudiante; eficiencia, a través de descentralización en administración y políticas educativas escolares y centralización en metas, incentivos y estándares mínimos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ANDERE, Eduardo, *La educación en México: un fracaso monumental. ¿Está México en riesgo?*, México, Temas de Hoy, Editorial Planeta Mexicana, 2003.
- , *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*, México, Temas de Hoy, Editorial Planeta Mexicana, 2006.
- CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (2004), *Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología 2004*, México, 2004.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, “Publicaciones en línea. Población al 1o. de enero de cada año por sexo y edad, 2000-2050”, *Proyecciones de la Población de México 2000-2050*, http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html, consultada el 12 de junio de 2003.
- , *Índice de marginación*, <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/pdf5/005a.pdf>, consultada el 24 de julio de 2002.
- , *Índice de desarrollo humano*, http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html, consultada el 3 de marzo de 2003.
- Diario Olmeca*, primera plana, Villahermosa, enero 23 de 2004.

FOX, Vicente, versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox Quesada durante la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación, México, 8 de agosto de 2002, <http://www.presidencia.gob.mx/?P=2&Orden=Leer&Art=3464>, consultada el 26 de enero de 2004.

———, *Compromiso social por la calidad de la educación*, <http://normarlista.ilce.edu.mx/normalista/>, consultada el 25 de enero de 2004.

GUEVARA NIEBLA, Gilberto, “Democracia y educación: dos notas críticas”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 29, <http://comie.amenasesm.com/documentos/rmie/v11/n29/pdf/rmie/v11n29scF00n01es.pdf>, consultada el 14 de septiembre de 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Información Estadística*, <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/coyuntura/coyuntura.asp?t=emp53&c=504>, consultada el 27 de enero de 2004.

———, *Sistema de Cuentas Nacionales. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa*, <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdi.exe>, consultada el 6 de septiembre de 2003.

———, *Censos 1990 y 2000*.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, *La Calidad de la Educación Básica en México, Primer Informe Anual*, 2003.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *Education at Glance: OECD Indicators*, París, 2004.

———, *PISA Learning for Tomorrow's World: First results from PISA 2003*, París, 2004.

———, *PISA Literacy Skills for the World of Tomorrow Further Results from PISA 2000*, París, 2003, <http://www1.oecd.org/publications/e-book/9603071E.pdf>, consultada el 10 de julio de 2003.

———, *Education at a Glance: OECD Indicators*, París, 2003.

PAZ, Octavio, *Debate: presente y futuro de México*, Mesa redonda celebrada en la Universidad de Harvard el 15 de noviembre de 1971. Dirigió los debates el economista Alberto O. Hirschman, *Plural* 6, marzo de 1972.

———, “El ogro filantrópico”, *Vuelta* 21, agosto de 1978.

SADLER, M. E., "How far can we learn anything of practical value from the study of foreign systems of education? In *Study of Foreign Systems of Education*" (Edited by George Z.F. Bereday, Sir Michael Sadler), *Comparative education review*, 7 (3), 1964 [1900]).

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Programa de Carrera Magisterial, Factor de Aprovechamiento Escolar, Informe de Resultados utilizando método rigurosos de depuración nacional*, 2004, <http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/dge/index.htm>, consultada el 14 de enero de 2004.

———, *Resultados Carrera Magisterial Factor de Preparación Profesional, Informe de Resultados 2002 (décima primera etapa)*, 2004, <http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/dge/archivos/resulta/2002/pp%20historicos%20por%20entidad%201995-2002.pdf>, consultada el 21 de enero de 2004.

———, *Resultados Carrera Magisterial Factor de Preparación Profesional, Informe de Resultados 2003 (décima segunda etapa)*, 2004, <http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/dge/index.htm>, consultada el 28 de enero de 2004.

———, *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional Inicio de cursos, 2000-2001*, 2004, <http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/pubbas00/index.htm>, consultado el 30 de enero de 2004.

———, *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional Fin de cursos, 2000-2001*, 2004, <http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/pubbasF01A/index.htm>, consultado el 30 de enero de 2004.

———, *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional Inicio de cursos, 2001-2002*, 2004, <http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/pubbas01/index.htm>, consultado el 30 de enero de 2004.

———, *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales cifras ciclo escolar 2002-2003*, 2004, <http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/princif2002/publicacion2003.pdf>, consultado el 30 de enero de 2004.

——— e INDISEP, *Sistemas para el análisis de la estadística educativa. SISTESEP ver. 4.0 Versión original @agosto 2003*, Dirección de Análisis DGPPP, ubicado en <http://www.sep.gob.mx>.

———, *Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica*, 1992, <http://www.sep.gob.mx/acuerdo/acu1.htm>, consultada el 10 de julio de 2001.

TUIRÁN G., Rodolfo, “La distribución del ingreso monetario en México”, *Este País*, núm. 142, enero de 2003.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemáticas y factores asociados en tercero y cuarto grado. Primer Informe*, 1998.

WORLD BANK, *World Development Indicators 2005*, Washington, D. C.

