

**EDUCACION PARA UNA ECONOMIA COMPETITIVA:
HACIA UNA ESTRATEGIA DE REFORMA**

CONTENIDO

PRESENTACION	3
I. INTRODUCCION	6
II. EL PAPEL DE LA EDUCACION EN EL DESARROLLO	21
III. DIAGNOSTICO DE LA EDUCACION BASICA EN MEXICO	39
IV. LA POLITICA EDUCATIVA EN MEXICO	107
V. LA ORGANIZACION POLITICA DEL MAGISTERIO	147
VI. LA CAPACITACION DE LA FUERZA DE TRABAJO	163
VII. HACIA UNA PROFUNDA TRANSFORMACION EDUCATIVA	193
NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS	250
BIBLIOGRAFIA SELECTA	259

**CUERPO DE INVESTIGADORES QUE
PARTICIPAN EN ESTE PROYECTO**

Guillermo Trejo

Claudio Jones

Norma Alvarez

Luis Vergara

César Hernández

Armando Palacios

Edna Jaime

Luis Rubio

Arlette Belmont

Roberto Blum

Luis Felipe Barrón

John Kostopoulos

PRESENTACION

El éxito de la reforma económica iniciada en 1985 y la participación activa de México en los mercados internacionales no sólo depende de una organización económica eficiente, sino también de que el país disponga de una población analítica, creativa y participativa. En otras palabras, en un contexto de apertura y competitividad, el desarrollo económico del país, en el mediano y largo plazos, está en función del cambio tecnológico y de la inversión en capital humano. Ambos requerimientos se fundamentan en el tema central del futuro de México: la educación.

Pero la posibilidad de formar el capital humano que genere innovaciones tecnológicas y que aproveche las transferencias de otras economías no depende de la creación de nuevas instituciones, sino que está íntimamente ligada al sistema educativo del cual hoy disponemos. ¿Qué ofrece este sistema para el futuro cercano del país? Desafortunadamente, en nuestro país los niveles de calidad de la educación y particularmente de la educación básica son muy deficientes. De hecho, los egresados de las escuelas primarias mexicanas culminan este ciclo sin haber cumplido siquiera con los preceptos constitucionales; carecen del conocimiento académico mínimo y de las habilidades indispensables para insertarse adecuadamente en la dinámica de la sociedad.

Es por ello imperativo que la sociedad mexicana emprenda un proceso de cambio cualitativo en la educación desde su raíz, es decir, a partir de la educación primaria. Se trata, pues, de contar con una reforma educativa que afirme algunos esfuerzos realizados por administraciones pasadas, pero que en lo fundamental sienta las bases para una profunda transformación. Sólo de esa forma, y con

avances adicionales en materia de capacitación en y para el trabajo, se podrá formar a la población con las habilidades requeridas por la dinámica de una sociedad moderna, al tiempo que se podrán cubrir los rezagos educativos heredados del pasado que aquejan a importantes porciones de la población adulta.

La educación es un tema que incide en todas las áreas del país. En otros libros de esta serie, el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. ha abordado las consecuencias que la reforma económica tiene en algunos otros sistemas, así como las demandas que a ellos plantea. Por ello, toca en esta ocasión el turno a lo relativo al sistema educativo, temática que, por cierto, había sido reconocida como de extrema importancia en varios de los libros previos de la serie.

En la investigación que dio lugar a este libro participaron de diversas maneras todos los miembros del grupo de investigadores del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. La concepción general del proyecto fue una obra conjunta. Una primera versión del libro fue preparada por el doctor Joseph Hodara. Posteriormente se encargaron del proyecto los licenciados Guillermo Trejo, Claudio Jones y Norma Alvarez, con la participación del maestro Luis Vergara y del doctor Luis Rubio. También colaboraron en el proyecto los licenciados César Hernández y Armando Palacios. Los otros miembros del grupo enriquecieron en todo momento estos procesos a través de comentarios críticos y aportaciones específicas (de aquí la forma de presentar en páginas anteriores a los investigadores participantes del proyecto).

CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es una institución independiente, sin fines de lucro, dedicada a la investigación en el área de

desarrollo. Su objeto es contribuir al debate sobre la toma de decisiones públicas y de programas de desarrollo que promuevan el fortalecimiento del país, mediante la presentación de estudios, investigaciones y recomendaciones, producto de su actividad académica.

La Junta de Gobierno del Centro es responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación, es responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución. Los estatutos del Centro establecen que "La Junta de Gobierno tiene como función primordial la de hacer posible la consecución de su objetivo social, bajo las condiciones más favorables, salvaguardando en todo momento la independencia de criterio de los profesionales y de sus actividades de investigación y docencia, así como la de sus publicaciones. La Junta de Gobierno conocerá y opinará sobre los proyectos de investigación que hayan concluido los profesionales del Centro, pero en ningún caso será su función la de determinar, controlar o influenciar el desarrollo ni el contenido de los proyectos de investigación o de las conclusiones a que éstos lleguen".

El propósito del Centro al presentar este estudio es el de contribuir al debate sobre la necesidad y la naturaleza de una reforma educativa congruente con las transformaciones históricas que se están operando en el mundo en general y en nuestro país en particular.

Luis Rubio

I. INTRODUCCION

El proyecto de modernización económica y su complemento indispensable -la reforma de las instituciones políticas y sociales- hacen de la educación un área de interés fundamental para la transformación estructural que México enfrenta hoy. En efecto, para que la reforma del sistema económico -basada en la liberación de las posibilidades productivas, en el fomento de una nueva cultura económica y en una activa participación de México en los mercados internacionales- alcance un mayor nivel de desarrollo socioeconómico, es necesario formar recursos humanos especializados y de la más alta calidad en todos los niveles. Por esta vía, el país podrá crear el conjunto de ventajas competitivas en las que deberá apoyarse para lograr una óptima incorporación a mercados más amplios y asegurar así el crecimiento sostenido de la economía. Más importante aún, el mejoramiento cualitativo de la educación permitirá el ingreso de un mayor número de mexicanos a los nuevos procesos productivos, a partir de lo cual será posible lograr una distribución más equitativa de los beneficios emanados del crecimiento económico.

La educación como precondition del desarrollo no puede disociarse de lo político y de lo social. Es indispensable reconocer la dificultad de propugnar y cristalizar reformas institucionales en una sociedad que carece de niveles escolares satisfactorios. Una educación fragmentaria, inequitativa, parcial y de baja calidad no estimula ni facilita la participación social, ya que ésta es la que, en definitiva, determina el carácter y la dinámica de las sociedades modernas y democráticas: no es posible concebir una sociedad que por un lado reproduzca eficazmente las condiciones propicias de la esfera económica, y por el otro, permanezca al margen de las formas de comunicación y de organización que

tienen lugar en la esfera política y social. Estas esferas son indisociables en la realidad; el desarrollo no puede reflejarse sino en ambas. Para ello, la educación no sólo es el mejor insumo, sino el factor indispensable.

Si en esta etapa del desarrollo no se atacan de raíz los problemas que aún aquejan al sistema educativo, el proyecto de modernización de México podría naufragar porque el crecimiento económico en un horizonte de largo plazo depende de una organización económica eficiente, pero también del cambio tecnológico que, en buena medida, es producto de la formación de capital humano. De hecho, es indispensable subrayar que aunque la disponibilidad de mano de obra barata puede constituir una ventaja en algunas industrias -y sólo en forma temporal-, simplemente no puede constituir la base de una economía moderna, porque la espina vertebral de esta última es una población competitivamente educada. En el corto plazo, el proyecto de modernización podría verse obstaculizado por el lado de una oferta ocupacional inadecuada, como por impedimentos para que vastos sectores de la población participen activamente -y reciban los beneficios- en los procesos de cambio institucional. Esto es, el sistema productivo podría presentar una amplia demanda de trabajo calificado y competitivo, correspondida por una oferta de trabajo que, en las actuales condiciones, no cuenta con la preparación necesaria para responder a los requerimientos del mercado. En el corto plazo, además, la transformación por la que México está transitando requiere de que se capacite a la población que participa y está incorporada a una estructura económica en pleno proceso de adaptación y ajuste.

El logro de una educación de amplia cobertura y elevada calidad es entonces requisito de la modernización del país y lo es también en un sentido

económico por las nuevas realidades que enfrenta. Pero esto supone emprender un cambio profundo en el sistema educativo para que éste, no sólo asegure la viabilidad del cambio estructural y del actual proceso de ajuste, sino para que los beneficios de la modernización alcancen a toda la sociedad, y se promueva una distribución más equitativa del ingreso y un mayor nivel de vida para los mexicanos. A pesar de la enorme expansión escolar que ha tenido lugar en las últimas décadas, el Sistema Educativo Mexicano (SEM) todavía adolece de problemas que, como en gran parte del mundo en desarrollo, requieren ser superados a la mayor brevedad posible. De esto depende que la educación constituya verdaderamente el factor que consolide el desarrollo de México en su sentido más amplio.

Ciertamente, el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 contiene y condensa, directrices y propósitos en materia de educación para los próximos años. Este documento -que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994- subraya la indispensable transformación de las estructuras nacionales en esta década. El Programa puntualiza situaciones y directrices ante las cuales subyace la gravedad del problema educativo mexicano, así como los elementos para su solución. Con el objeto de esclarecer el problema de la calidad y el debate de las posibles estrategias para enfrentarlo, este trabajo busca concentrar su atención -no en el Programa o en otras propuestas de solución- sino en un diagnóstico y en la búsqueda de una estrategia educativa que no abarca todos los niveles, pero que aborda al sistema educativo desde su base. Ello debe ser útil para una mejor apreciación de las posibilidades de transformación que ofrece este sistema. Cabe advertir que, ante la importancia que las cuestiones educativas tienen para el desarrollo del país, lo menos indicado es convertir al cambio, sin más, en un argumento automático sobre la realidad mexicana, ignorando

precisamente las vicisitudes del cambio que es urgente impulsar.

A pesar del esfuerzo de décadas que se ha hecho por la educación, el SEM aún enfrenta graves ineficiencias terminales en altos índices de deserción y reprobación en todos los niveles, y en agudas diferencias sociales y regionales que limitan la educación a capas estrechas de la población en la medida en que se asciende en el sistema formal. La insatisfactoria calidad de la educación se manifiesta además en la poca relevancia que la instrucción tiene para el alumno, en un rendimiento académico muy pobre y en una oferta casi suficiente en términos numéricos pero ineficientemente provista por parte de la agencia pública responsable.

Estos problemas dan como resultado que, aunque casi la totalidad de los niños mexicanos cuenta con el acceso a la educación primaria, tan sólo un poco más de la mitad de ellos la termina, y de este grupo la mayoría lo hace sin haber cumplido los objetivos académicos mínimos. Dadas estas circunstancias, una gran parte de la población no puede consolidar, sin estímulos ulteriores, el aprendizaje elemental que adquirió. Ello refuerza la estructura piramidal e inequitativa que caracteriza la educación en México; agrava también el analfabetismo total y funcional que aún existe, así como la casi ausente calificación con que grupos significativos de la población enfrentan un mercado de trabajo que simplemente requiere de mayores habilidades.

Un análisis encaminado a abordar el cambio necesario y profundo de la educación de los mexicanos entraña, en primer lugar, un balance sobre la situación que impera en los distintos niveles del sistema en general. No es aventurado concluir que el problema de la calidad existe en todos los niveles del

SEM. Pero es crucial reparar en que la dimensión del subsistema de educación básica apunta a centrar en él tanto el inicio de una verdadera reforma, como las posibilidades de cambio real en la educación en su conjunto. Las razones de ello son varias pero todas son de primera importancia: la población mexicana aún es mayoritariamente joven e infantil; sólo un cambio de fondo en la educación básica afectaría realmente a los sectores sociales menos favorecidos y más necesitados de capital humano, y por último, la deficiente calidad de la preparación de los egresados de primaria se magnifica en los niveles subsecuentes del sistema porque la educación es un proceso acumulativo.

Conviene reparar en que a la cuestión educativa que se origina en la educación básica hay que añadir, como problemas prioritarios del presente, el extendido analfabetismo que aqueja a personas de más de 15 años de edad que desertaron prematuramente del sistema escolar o que jamás tuvieron acceso a él. Se trata de una población que supera los cuatro millones y que apenas logrará insertarse en la actividad productiva a causa del rezago educativo que padece. Ello traerá en consecuencia dos efectos: por un lado, la intensificación de actividades informales, escasamente remuneradas y casi con seguridad aisladas de lo que podríamos llamar los sectores dinámicos y abiertos de la economía; por el otro, esta población se empleará, en el sistema formal, con escasas posibilidades de integrarse eficazmente a las necesidades de empresas crecientemente inmersas en la lógica de la competitividad. Es por eso que se requiere de mecanismos públicos y privados que ofrezcan, a esta población, la posibilidad de incorporarse satisfactoriamente a la actividad económica, a través de modalidades remediales o de capacitación en y para el trabajo.

En los capítulos que integran este libro se quiere centrar la cuestión educativa en los dos aspectos que se han reseñado: la educación básica y la capacitación en y para el trabajo. Estos dos temas son fundamentales para una economía abierta y competitiva, pero además complementan desde diferentes ángulos la posibilidad de combatir el problema educativo, que es no sólo lograr mayor calidad sino cubrir el rezago: el origen del problema de la calidad educativa en su base, que es la educación primaria, afecta consecutiva y determinantemente al resto de los niveles. Por su parte, atender al análisis de la capacitación de algún modo implica ver, con la misma perspectiva de la educación básica, "el otro lado de la moneda", por cuanto la población que ya está en edad de trabajar y cuya calificación no es por mucho la mejor, debe a la brevedad incorporarse a actividades crecientemente productivas y necesarias para el desempeño de todo tipo de empresas. Así las cosas, educación básica y capacitación, son piezas de un mismo proceso de transformación educativa y ambas aluden a dicho proceso tanto en el presente como en el mediano y largo plazos.

EN TORNO A LA CUESTION EDUCATIVA

Entre los factores que afectan el desempeño educativo en México es necesario destacar, como variable exógena al sistema escolar, la desigualdad estructural que padece la sociedad mexicana. Sin embargo, también existen factores internos de gran envergadura, como la falta de una planeación efectiva de la política educativa, la restricción financiera que ha afectado en los últimos años a la política social, la centralización excesiva, la burocratización del servicio educativo público y la excesiva politización de la relación magisterio-burocracia que se manifiesta no sólo en la toma de decisiones a nivel agregado, sino que se extiende hasta el aula misma y condiciona el proceso de enseñanza-aprendizaje. Ante

todos estos factores es necesario instrumentar acciones que ataquen diversos aspectos del proceso educativo y que tiendan a moverse en una sola dirección: el mejoramiento de la calidad y la viabilidad futura de escuelas autónomas, eficientes y eficaces.

Aunque en un sentido retrospectivo y comprensivo es difícil pormenorizar un análisis de los patrones de acceso a la escolaridad por sector socioeconómico, cabe apuntar sin embargo algunos señalamientos de carácter general y preliminar. Históricamente, la expansión educativa acusó el impacto de la urbanización del desarrollo industrial sustitutivo y de patrones de consumo conexos. Estas circunstancias convirtieron a la educación, clara y principalmente, en un "bien urbano" desde la década de los cincuenta. En ese entonces, la cobertura de la primaria, por ejemplo, alcanzó niveles del orden de los cinco millones de alumnos. Veinte años más tarde llegó a 12 millones.

En general, la expansión del sistema escolar ha sido más rápida que la del grupo de edad correspondiente. Ello ha reflejado simultáneamente, tasas de urbanización que superaron al crecimiento global de la población. Por otro lado, el acceso y la permanencia de los alumnos en el sistema educativo se han asociado a factores como el ingreso familiar, la posición en el trabajo y la escolaridad de los padres. Al revelarse incapaz de atenuar o corregir estos vicios de origen, la educación no se ha traducido realmente en un medio para aliviar la desigualdad social y alcanzar niveles superiores de desarrollo económico. Más bien la propia educación ha reproducido la inequidad que caracteriza a la estructura social de México.

A estas dificultades de carácter social, cabe agregar la restricción financiera que ha obstaculizado el progreso cualitativo y equitativo del sistema educativo en México. Es posible afirmar que la crisis de los años ochenta lesionó gravemente el desarrollo social puesto que involucró una considerable merma del gasto público. El sector educativo resintió en especial los efectos de estas políticas de austeridad, que se tradujeron en una caída apreciable de la inversión pública en infraestructura educativa (nuevas escuelas, aulas, equipos, laboratorios), en el abandono de diferentes programas compensatorios que se habían instrumentado en las regiones más pobres del país y en el deterioro creciente de los salarios de los maestros. Como ocurrió en otros sectores de la vida económica, la población socialmente vulnerable padeció estas consecuencias en grado mayor; la asignación de los recursos disponibles siguió favoreciendo a determinados estratos -especialmente a partir de una inequitativa distribución del gasto entre los distintos niveles educativos-, de modo que el carácter piramidal de la educación mexicana se acentuó. Así, virtualmente se han limitado las posibilidades de convertirla en una vía idónea para lograr mayor equidad.

Pero el problema presupuestal no es el único y ni siquiera el principal. La educación mexicana se ha desenvuelto en un sistema federal y público altamente centralizado. Tradicionalmente, la Secretaría de Educación Pública (SEP) no se limitó a establecer y a aplicar normas generales de supervisión, evaluación y financiamiento. La necesidad de expandir la oferta y llevarle el paso al crecimiento demográfico y urbano, devino en que se controlaran -desde el centro político del SEM- los niveles y las modalidades de la escolaridad. Ello se correspondió con una política educativa que, mas allá de buscar la satisfacción de la demanda, no articuló necesariamente respuestas cualitativas a los objetivos integrales que la Constitución postula.

En forma paralela, se ha configurado un sindicato de maestros, que agrupa a más de un millón de miembros, y ha tenido amplia participación en la selección del cuerpo magisterial, del directivo y en la supervisión del desempeño educativo. Como resultado, la latitud de maniobra de la SEP para emprender importantes reformas ha llegado a depender del éxito de previas y complejas negociaciones con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Mientras la educación pública sufra de los problemas institucionales y políticos antes apuntados y en tanto éstos no se resuelvan, cualquier incremento presupuestal ayudaría únicamente a corregir retrasos en los sueldos de los maestros, pero no resolvería el problema de la educación en México.

EL CAMBIO NECESARIO

Es indispensable una verdadera reforma para que la educación constituya el enlace entre la modernización económica y el desarrollo de la sociedad. Ello requiere de la socialización y la formación de alumnos que puedan aprovechar eficazmente el esfuerzo realizado en las aulas, durante varios años. Esto será posible mediante una mejor asignación de los recursos y un diseño e instrumentación de la política educativa que logre la vertebración más conveniente de todo el sistema. Esta transformación entraña mayores grados de autonomía y de descentralización en el quehacer formativo, decrecientes interferencias burocráticas y una asignación más eficiente de los recursos.

Es necesario distinguir dos horizontes temporales de solución a la brecha que existe entre la oferta generada por el actual sistema educativo y la demanda en materia de recursos humanos que está implícita en el programa de

modernización económica con el que se ha comprometido nuestro país. Es claro que la adecuada satisfacción de esta demanda exige transformaciones y ajustes fundamentales en los planes de estudio empleados en nuestros sistemas educativos -desde la primaria hasta el posgrado-, pero sobre todo en la organización y administración de estos sistemas, en la asignación de recursos dentro del sector educativo, en la organización magisterial y en la formación profesional del propio magisterio.

Sin embargo, aun cuando estos ajustes y estas transformaciones se llevaran a cabo con la mayor rapidez posible, sus efectos no empezarían a ser perceptibles hasta después de varios años, por lo que es necesario también elaborar y poner en práctica, en plazos relativamente cortos, programas eficaces de capacitación en y para el trabajo adecuados a la actual fuerza de trabajo y a los requerimientos de una industria competitiva en el entorno internacional.

Por otra parte, como se argumentará más adelante en este libro, la capacitación en el trabajo no deberá entenderse exclusivamente en términos de una funcionalidad remedial. Por el contrario, las experiencias de los países que en todo momento hacen uso en sus procesos productivos de las tecnologías más avanzadas disponibles para tales efectos -una condición necesaria para el éxito en la competencia a nivel internacional- muestran claramente que las transformaciones que se operan en dichos procesos se suceden a un ritmo mucho mayor que el posible para la evolución del sistema y las prácticas educativas. Por ello, en cualquier caso, este tipo de capacitación constituirá una necesidad fundamental permanente.

LA REFLEXION, EL DIAGNOSTICO Y LA BUSQUEDA DE UNA ESTRATEGIA PARA LA EDUCACION

El eje que guía esta investigación es el de la calidad educativa. No obstante, las dificultades inherentes a la definición de un concepto como el de la calidad educativa, para los propósitos de este libro se definirá en tres vertientes. Una educación de calidad será aquella que sea relevante para los estudiantes; es decir, una educación que tienda un puente entre los procesos de enseñanza-aprendizaje y el entorno socio-económico, político y cultural del niño. Una educación de calidad será una educación efectiva. Por efectividad educativa se entiende el cumplimiento cabal de los objetivos que la educación plantea, especialmente los académicos. Por último, el concepto de calidad también incluye la eficiencia educativa; es decir, la capacidad del sistema educativo de elevar al máximo los rendimientos académicos de los estudiantes utilizando un mínimo de recursos humanos y materiales.

A la luz de esta definición y en el contexto de las consideraciones generales que se han hecho -sobre la evolución y carácter de la educación en México y sobre la crucial necesidad de transformación- el aspecto de la relevancia se examinará, en el capítulo II, a partir de un análisis teórico-empírico en torno a la relación entre educación, crecimiento económico y desarrollo. Esta reflexión servirá para advertir, clara y distintamente, la dimensión que tiene la cuestión educativa y lo que supone para México en la fase actual de su desarrollo, especialmente ante las transformaciones que se están sucediendo a nivel mundial -en cuanto a innovación tecnológica y organización del trabajo-. El capítulo concluye con el análisis del tipo de habilidades que requiere una economía abierta y competitiva y, en general, cualquier sociedad moderna y democrática. A partir de

la contraposición de los casos japonés y estadounidense, se sugiere que es preferible desarrollar la creatividad y las capacidades analíticas de los individuos, por encima de la disciplina. Esto tendría efectos no sólo en una población calificada, sino en toda la malla social, pues resultaría en ciudadanos más informados, presumiblemente más libres y creativos, y capaces de aportar liderazgo y crítica constructiva a los procesos que vive el país.

En el capítulo III se abordará el aspecto de la eficacia educativa a partir de un diagnóstico de la educación en México, enfatizando dos de los más graves problemas que la caracterizan y dando cuenta de los principales elementos que los explican: el bajo rendimiento académico y la enorme inequidad del sistema educativo manifestada en las marcadas diferencias entre regiones y grupos sociales. El diagnóstico de la educación primaria se realizará en este capítulo a partir de una función producción educativa. En este planteamiento, los factores explicativos del bajo rendimiento académico y de las desigualdades del SEM se buscarán en el nivel micro; es decir, se intentarán identificar en el ámbito del alumno, la escuela y el maestro. Sobre el alumno, se indagará principalmente en los antecedentes socio-económicos del estudiante de primaria; en cuanto a la escuela, se pondrá énfasis en las cuestiones organizativas, y respecto de los maestros se tocará el nivel de conocimientos generales y psicopedagógicos, así como el de la práctica docente misma.

Los problemas de la calidad educativa, sin embargo, no se circunscriben sólo al ámbito microsical, sino que también se encuentran significativamente condicionados por factores macrosociales y en particular por los agentes que intervienen en la política educativa: la SEP y el SNTE (capítulos IV y V respectivamente). Es por estas razones que el diagnóstico de la educación se

extiende en los siguientes dos capítulos en los que se señalarán los elementos políticos, institucionales y financieros que han condicionado el desempeño educativo: la inequitativa determinación que la política educativa tiene desde el punto de vista cuantitativo, el excesivo centralismo y burocratismo del aparato educativo público a nivel nacional y la proclividad a la politización que la relación entre dicho aparato y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ha tenido tradicionalmente.

Al reconocer que la solución del problema educativo tendrá efectos en el largo plazo y que el proceso de ajuste por el que transita la economía mexicana requiere enfrentar la inadecuación de la oferta educativa a este proceso, se sugerirá en el capítulo VI la importancia de la capacitación de la mano de obra, como complemento al esfuerzo educativo, como solución a los embotellamientos de corto plazo, pero sobre todo, como un mecanismo de permanente adaptación a las transformaciones tecnológicas que requiere el sostenimiento de la competitividad y del desarrollo socioeconómico de México.

A partir de las necesidades -más cualitativas que cuantitativas- que el programa de modernización y apertura económica plantea al sector educativo, se tratará de prefigurar en el capítulo VII una estrategia general para abrirle camino a una profunda transformación educativa: no se trata de construir recomendaciones específicas dentro de los tiempos de una sola administración, sino de proponer un amplio esquema de política que discurre en un horizonte que va del corto al largo plazo. La razón de vislumbrar en una perspectiva semejante las posibilidades de cambio no se debe al capricho del diseño de política sino a la complejidad de la instrumentación -aspecto que frecuentemente se da por descontado al concebir propuestas de reforma del sistema educativo-. El problema de instrumentar

reformas que incidan en el terreno normativo e institucional, es que su planteamiento formal no puede anticipar las vicisitudes del cambio político y menos aún agotar sus posibilidades. Por eso es que se buscan los elementos comprensivos de una estrategia que tienda eficazmente a transformar el SEM más que a redefinirlo por principio.

La educación básica no puede mantener la misma pauta institucional que determina el actual desempeño de las escuelas. De otro modo -además de un rendimiento académico más que insuficiente- se seguirá condenando a una buena parte de la población a dejar la educación media y superior para un grupo reducido de educandos y se complicarán las prerrogativas de calificación técnica y profesional que urge difundir. Ello no sería congruente con el proyecto de modernización económica emprendido desde mediados de los ochenta -al tiempo que se pondría en peligro el ajuste dinámico de toda la sociedad- que hoy es posible e indispensable.

La presente situación de las escuelas mexicanas no puede transformarse, a pesar de todo, de una forma que súbitamente arroje resultados simples y dramáticos. En este sentido, los verdaderos cambios deben abonar sus posibilidades con base en una estrategia dotada de direccionalidad en los propósitos y de un esfuerzo sistemático en el tiempo. Razón de más para que se aproveche la oportunidad de la anticipación y se sienten las bases de una futura escuela autónoma y eficaz, en el contexto del sistema nacional de educación que hoy se tiene. Sólo así se podrán consolidar las transformaciones económicas en las que el país se encuentra inmerso y, sobre todo, se hará partícipe a toda la sociedad de este proceso y de sus beneficios. Finalmente, es necesario reconocer que, tanto el problema en sí, como los campos en los que se deben

construir respuestas y soluciones, rebasan ampliamente el ámbito de acción gubernamental. En suma, la cuestión educativa afecta e interesa a todos los sectores de la sociedad.

II. EL PAPEL DE LA EDUCACION EN EL DESARROLLO

La educación universal es uno de los ideales más importantes de las sociedades modernas. Es generalmente considerada como un derecho humano fundamental que abre el cauce al desarrollo integral del individuo, a las variadas vertientes de la cultura, a la activa participación social y ciudadana, y a la remunerada inserción de la población en el aparato productivo. No obstante las diversos caminos que abre la educación, dados los objetivos del libro, este capítulo se abocará fundamentalmente al análisis de la relación que guarda la educación con la economía y en particular con el crecimiento económico, con la distribución del ingreso y con la pobreza.

Como parte de un todo social, la educación y la economía son procesos interdependientes que se complementan y se nutren el uno del otro. Por ello, en la primera parte del presente capítulo se estudia teórica y empíricamente esta relación, para posteriormente proceder a analizar a partir de elementos más sólidos los alcances y límites de la educación bajo dos tipos de modelo de desarrollo, presentes ambos en el México de la postguerra: uno con una economía cerrada y el otro con una economía abierta. El capítulo cierra con una reflexión sobre algunos lineamientos generales que se podrían considerar al realizar la reforma de los contenidos educativos en el país, los cuales se ilustran con los sistemas educativos japonés y estadounidense.

EDUCACION, CRECIMIENTO ECONOMICO Y DESARROLLO

A pesar de que la interacción entre educación y crecimiento económico es un tema que se llegó a abordar en la Grecia Clásica y de que tanto Adam Smith como Alfred Marshall llegaron a tocarlo en sus trabajos, no es sino hasta el presente siglo cuando a esta relación se la ha dado un tratamiento más formal. En la literatura sobre economía de la educación, teóricamente la interrelación entre la educación y el crecimiento económico se dibuja a partir de las causas del crecimiento mismo: según las teorías pioneras del crecimiento económico, en su forma originaria éste se encuentra sustentado en los aumentos del capital y del factor trabajo en los procesos productivos; pero sobre todo y de manera fundamental, el crecimiento se sustenta en los incrementos en la productividad de estos insumos. Para que cada uno de estos factores aumente los rendimientos productivos -sin que necesariamente ellos se incrementen en términos absolutos- es necesario introducir el cambio tecnológico. Así, el progreso tecnológico constituye el factor fundamental para incrementar la productividad y sostener el crecimiento económico. El cambio tecnológico que aumenta la productividad de los insumos no sólo está compuesto por las innovaciones, sino que suele conformarse en gran medida por aumentos en la calidad de la mano de obra. Este último punto es determinante ya que hace referencia a dos explicaciones complementarias del crecimiento económico: por un lado, una mayor calidad de la mano de obra constituye un elemento que eleva directamente la productividad del factor trabajo; por otro, constituye una condición necesaria para aprovechar las innovaciones tecnológicas, aumentando de manera indirecta la productividad del factor capital. Es precisamente en este contexto en el que la educación -junto con otros elementos del bienestar individual como salud, niveles de nutrición, etcétera- se constituye como uno de los principales factores que incrementa

sustancialmente la calidad de la mano de obra, la convierte en capital humano y, por lo tanto, contribuye determinantemente en el crecimiento.

Estas formulaciones teóricas tienen una contraparte empírica. De hecho, estas conclusiones han sido el producto de un extenso trabajo empírico que se inició hacia principios de los años sesenta con las investigaciones pioneras de Denison y Schultz. En 1962, en un análisis sobre los factores explicativos del crecimiento económico en Estados Unidos entre 1910 y 1960, Denison procedió de la manera hasta entonces tradicional, estudiando únicamente las variables clásicas de la función producción: el trabajo y el capital. Sin embargo, después de realizar las pruebas econométricas, encontró un "residuo" no explicado por ninguno de los dos factores de la producción que había considerado, sino por las mejoras cualitativas en la fuerza de trabajo provenientes de la educación. Denison terminó su estudio concluyendo que entre 1930 y 1960, el 23 por ciento de la tasa de crecimiento del producto per cápita en los Estados Unidos se explicaba por la expansión educativa.¹

Las conclusiones de Denison fueron pronto corroboradas por los resultados de Schultz. En 1963 Schultz realizó una comparación entre las tasas de retorno de un dólar invertido en educación y de uno invertido en capital físico. La conclusión del estudio fue que la rentabilidad del dinero invertido en recursos humanos es tan o más grande que la rentabilidad del capital físico. Por lo tanto, Schultz propuso que la educación no debería ser considerada como una actividad de consumo, sino como una inversión que obtiene tasas muy altas de retorno, comparables con las del capital físico.² Con los resultados de ambos estudios se inició lo que en la historia del pensamiento económico se conoce como la "revolución del capital humano".

Con la metodología utilizada por Denison, Schultz y otros trabajos ya clásicos como el de Gary Becker,³ se han realizado un sinnúmero de trabajos empíricos que, en líneas generales, no han rebatido las conclusiones fundamentales de Denison y Schultz, sino que las han refinado. Uno de los estudios más relevantes que de alguna manera sintetiza resultados obtenidos por diversos investigadores, es el trabajo de Psacharopoulos, cuyos resultados principales se presentan sintéticamente en el siguiente CUADRO:

CUADRO I
 PORCENTAJE DE LA TASA DE CRECIMIENTO ECONOMICO EXPLICADA POR
 LA EDUCACION EN DIFERENTES REGIONES GEOGRAFICAS
 1950-1970

	%
Africa	17.2
Asia	11.1
América Latina	5.1
Estados Unidos	20.0
Europa	6.5
Promedio	8.7

Fuente: G. Psacharopoulos. "Contributions of Education to Economic Growth: International Comparisons", en J.W. Kendrick,ed., International Comparisons of Productivity and Causes of Slowdown. Cambridge: American Enterprise Institute/Ballinger, p. 337

De los resultados del cuadro I, se puede concluir que la educación es un factor explicativo del crecimiento económico, pero que su grado de explicación varía con el nivel de desarrollo de las economías. Salvo el caso de Estados Unidos, todo parece indicar que existe una relación inversa entre producto per cápita y

educación; es decir, los datos del cuadro I reflejan que entre mayor sea el nivel de desarrollo económica del país, menor será la contribución de la educación en el crecimiento económico.

Si bien las economías no se benefician de la misma manera de la educación, también se ha corroborado en diversos estudios que no todos los niveles de estudios contribuyen al efecto positivo de la misma forma. Esto se puede observar con mayor claridad en los estudios sobre la rentabilidad de la educación. A nivel agregado también se tienen los siguientes resultados sobre rentabilidad de la educación:

CUADRO II
RENTABILIDAD INDIVIDUAL Y SOCIAL DE LA EDUCACION

	Rentabilidad Social			Rentabilidad Individual		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Africa	26	17	13	45	26	32
Asia	27	15	13	31	15	18
América Latina	26	18	16	32	23	23
Países Desarrollados	13	11	9	19	12	12

(1): Primaria
(2): Secundaria
(3): Superior

Fuentes: G. Psacharopolous. "Returns to Education: A Further International Update and Implications", en Journal of Human Resources 20 (4) otoño, p. 586., y Theodore Schultz. "Education, Investment and Returns", en Autores Varios. Handbook of Development Economics I, The Netherlands: North Holland, 1988.

De las tasas de retorno que se observan en el cuadro II se pueden extraer las siguientes conclusiones: en primer lugar, resulta claro que la educación es una inversión tan o más rentable que la inversión en capital físico y de cualquier medida razonable de su costo de oportunidad, especialmente en los países en vía de desarrollo. En segundo lugar, es patente que la rentabilidad es menor en todos los niveles conforme mayor es el nivel de desarrollo del país. Este fenómeno obedece principalmente a factores de escasez relativa. En tercer lugar, los datos son explícitos en cuanto a tasas mayores en la educación primaria, especialmente en los países en vía de desarrollo, de lo cual se puede aventurar que la primaria contribuye en un porcentaje mayor al crecimiento económico que ningún otro nivel educativo. En cuarto lugar, las cifras sobre rentabilidad social manifiestan que la educación es una externalidad positiva. Sin embargo, en el cuadro II se puede constatar que en todas las regiones geográficas y para todos los niveles, pero especialmente para el superior, la tasa de rentabilidad individual es mayor a la social. Esto se debe a que la educación generalmente es una transferencia de recursos que recibe el individuo del gobierno.

La educación no sólo tiene un impacto sobre el crecimiento, sino que también lo tiene sobre la estructura de la distribución del ingreso de una economía y sobre los niveles de pobreza. Teóricamente la relación entre educación y distribución del ingreso y pobreza es la siguiente: con la educación formal e informal los individuos se hacen más productivos lo que, en ausencia de distorsiones en el mercado laboral, redundaría en aumentos en las remuneraciones salariales. Este primer efecto es una condición necesaria para que algunos agentes económicos puedan superar la línea de pobreza. Por otro lado, la educación constituye el principal vehículo de movilidad social puesto que le permite a los individuos acceder a trabajos mejor remunerados, modificando así su

posición socioeconómica y disminuyendo en consecuencia las desigualdades sociales.

Diversos estudios empíricos dan cuenta de esta relación. Por cuanto se refiere a la determinación del nivel de ingresos, en un estudio de 10 países - desarrollados y subdesarrollados-, Fields encontró que la educación resultó ser el factor más significativo para explicar el nivel de ingresos de la población.⁴ En el campo de la distribución del ingreso, Leipziger y Lewis con una muestra de 19 países en vías de desarrollo, encontraron un coeficiente de correlación negativo y significativo entre el coeficiente de Gini y la alfabetización y también entre el Gini y la educación primaria.⁵ En otro estudio similar, con datos de países desarrollados y en vías de desarrollo, Psacharopoulos demostró que la distribución educativa explica el 23 por ciento del coeficiente de Gini, es decir, que explica casi una cuarta parte de la desigualdad en una economía.⁶ Sobre pobreza existen muy pocos estudios empíricos, pero entre ellos se encuentra el trabajo de Tilak, quien con una muestra de 29 países encontró una correlación negativa y significativa entre educación y pobreza, lo que quiere decir que conforme aumenta la educación disminuye el índice de pobreza.⁷

Según los resultados teóricos y empíricos que aquí se han presentado, la educación tiene un impacto insoslayable en la estructura socioeconómica de cualquier país. Sin embargo, los alcances económicos de la educación dependen en buena medida de elementos que incluyen al carácter de la educación que se imparta, la calidad con la que se enseña, el modelo económico vigente y, por último, el "estado de salud" de la economía. Por ejemplo, en un estudio que parte de una base de datos en la cual se incluye a México, Nigeria y Estados Unidos, Ritzen concluye que la inversión en educación de no ser acompañada por

inversión en capital físico, no tiene ningún impacto significativo sobre la distribución del ingreso. Es decir, son que una mano de obra calificada requiere de mayores acervos de capital si se desea como objetivo de política económica reducir al máximo las desigualdades en la distribución del ingreso.⁸ Finalmente, es también ilustrativo del particular el estudio de Tinbergen, quien sugiere que la educación y el cambio tecnológico están inmersos en una carrera; si la educación rebasa a la tecnología, mejorará la distribución del ingreso, pero si el cambio tecnológico derrota a la educación, entonces los individuos no experimentarán la tan deseada movilidad social.⁹

México: un caso peculiar

Cabe observar estos últimos cuestionamientos a la luz de un caso particular en el que una de las más espectaculares expansiones educativas no ha tenido una incidencia ni en el crecimiento económico, ni en el abatimiento de la pobreza, y menos aún en una mejor distribución del ingreso: el caso de México. Ciertamente es desafortunado que sea el caso de nuestro país el que da lugar a un serio cuestionamiento sobre las conclusiones a las que antes se arribó.

En el estudio anteriormente citado de Psacharopoulos sobre la contribución de la educación al crecimiento económico, se concluye para el caso particular de México que la educación explica tan sólo el 0.8 por ciento del crecimiento económico del país entre los años cincuenta y los sesenta. Este dato es particularmente alarmante, no sólo porque México sea el caso extremo en la muestra del estudio y se encuentre a casi ocho puntos porcentuales de la media, sino porque coincide precisamente con la etapa de mayor expansión de la matrícula de educación básica que ha experimentado el país, así como con el

periodo conocido como el "milagro mexicano", en el cual la economía promedió tasas de crecimiento del 6 por ciento al año. Asimismo, en la evolución de los índices de Gini que se presenta en el cuadro III, se puede observar que durante el mismo periodo la estructura de la distribución del ingreso no cambió e incluso en periodos subsecuentes, en los que se alcanzó una mayor cobertura, el Gini aumentó. Hacia 1984 con una cobertura del 98 por ciento de la demanda de educación primaria, el índice de desigualdad se mantuvo a un nivel similar al de 1950 cuando sólo se cubrió a la mitad de los demandantes.

CUADRO III
EVOLUCION DEL INDICE DE GINI EN MEXICO
1950-1984

	AÑO	GINI
1950	0.51	
1958	0.45	
1963	0.52	
1968	0.52	
1970	0.49	
1975	0.57	
1977	0.49	
1984	0.49	

Fuente: E. Hernández Laos y J. Córdoval. "Patrones de distribución del ingreso en México", en Acumulación de capital, distribución del ingreso y empleo, memoria del 3er. Congreso Nacional de Economistas, México, 1979, p.443 y SPP. Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares 1983-1984, INEGI, México D.F., 1989.

¿Qué es lo que ha hecho que la enorme cobertura en educación básica no haya tenido el menor impacto en las variables económicas en México? Esta es probablemente la pregunta más importante que intenta responder este libro. Una de las hipótesis centrales que se sustenta en esta investigación es que los factores explicativos se encuentran, por un lado, en el paradigma de desarrollo que siguió el país hasta mediados de la década pasada y, por el otro, en que la

educación impartida entonces y ahora ha carecido de relevancia, efectividad y eficiencia: en una palabra, de calidad. Lo relativo a la relevancia se tratará a continuación y la efectividad y la eficiencia se diagnosticarán en los siguientes tres capítulos.

Analizar la relevancia educativa es una tarea por demás compleja porque requiere de un análisis pormenorizado de los contenidos académicos de los planes y programas del Sistema Educativo Mexicano, a la luz de la dinámica socioeconómica de cada región geográfica del país. Por las limitaciones mismas de este estudio, aquí se analizará sólo la segunda parte; es decir, únicamente se hará una inferencia sobre la relevancia educativa de la educación primaria a partir de la dinámica de la economía mexicana de las últimas décadas. El propósito es tratar de explicar la desvinculación entre educación y desarrollo, explícita en los datos arriba presentados.

Durante más de cuatro décadas, la economía mexicana siguió un modelo de sustitución de importaciones, el cual propició la formación de la planta industrial con la que el país cuenta y permitió un largo periodo de crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios. Sin embargo, las debilidades inherentes a una economía cerrada eventualmente estallaron en los años setenta, generando graves desequilibrios. Estos desequilibrios micro y macroeconómicos tuvieron un impacto muy concreto sobre la población que en estos años egresaba de las escuelas nacionales.

En primer lugar, el proteccionismo sobre el cual estuvo cimentado el modelo de industrialización generó la aparición de mercados altamente regulados, concentrados e ineficientes dadas las enormes alteraciones de los precios

relativos de los factores. Esta alteración favoreció fundamentalmente la utilización de capital físico sobre el uso intensivo de la mano de obra, el cual constituía -y constituye aún- el factor abundante y una ventaja comparativa en términos productivos. La protección industrial garantizaba la rentabilidad de la producción sustitutiva independientemente de la calidad de los productos, de la competitividad internacional y, sobre todo, de la tecnología utilizada. Así, el modelo permitió la ineficiencia en la asignación de los recursos en favor del capital físico y que esto se tradujera en la adquisición de tecnología obsoleta, no productiva e inadecuada, en detrimento de la formación y el desarrollo de recursos humanos e inversiones en tecnología apropiada.

Aunque durante varias décadas el modelo de sustitución de importaciones trajo consigo ciertas ventajas -permitió la industrialización acelerada de México y un crecimiento económico estable-, su agotamiento a finales de los años sesenta vino acompañado de los desequilibrios arriba mencionados. Estos a su vez se tradujeron en graves implicaciones para la educación. Por un lado, uno de los costos más destacados de la política de protección respecto a la competencia externa fue el que no se generó una demanda por trabajadores creativos, capaces de utilizar, adaptar y desarrollar nuevas tecnologías, hecho que se reflejó en la escasa competitividad de los productos nacionales. La gravedad del problema era aún mayor si se considera que el crecimiento del sector educativo privilegió a la educación superior, lo que se tradujo en la sobreoferta y subutilización de profesionistas -que sólo podían administrar sin innovar-, que a la vez implicaba un enorme desperdicio de los recursos destinados a su educación.

Por otro lado, la concentración económica y poblacional que el modelo de desarrollo generó a partir de la dependencia del mercado interno cautivo, provocó

que el crecimiento del sector industrial generara una amplia gama de oportunidades de empleo en áreas urbanas que se traducía en atención educativa a la población de las ciudades, a costa de dejar de atender a una importante proporción de la población que se encontraba en las áreas alejadas de los centros de consumo, fundamentalmente a la población en las áreas rurales, lo que provocó que la atención educativa se distribuyera en forma inequitativa.

El modelo de desarrollo que México siguió durante un largo periodo no permitió que la educación cumpliera cabalmente -y ni siquiera que se le asignaran- las funciones que han sido señaladas en relación al crecimiento económico y al desarrollo; esto es, el proteccionismo indiscriminado no sólo impidió la entrada de productos del exterior, sino que también obstaculizó la incorporación del cambio tecnológico en el país y el aumento en la calidad de la mano de obra. De esta manera se perdió la oportunidad de generar una estructura económica productiva, con posibilidades de un crecimiento económico estable y sostenido que se tradujera en beneficios para toda la población.

Actualmente México está inserto en el proceso de cambio más importante que ha tomado lugar desde la Revolución Mexicana. El cambio de paradigma de desarrollo que se inició en 1985 ha tenido enormes repercusiones en todos los ámbitos de la vida nacional. En el caso particular de la educación, una economía abierta, a diferencia de una cerrada, requiere no solamente de mano de obra más calificada, sino de individuos creativos que generen innovaciones tecnológicas, puesto que la liberalización de las estructuras económicas da lugar -y a la vez requiere- a que las economías reaccionen ante cambios en los precios relativos y, sobre todo, a que se adapten a los nuevos conocimientos e ideas. Así, la liberalización económica y la educación se apoyan mutuamente; la primera

estimulando el movimiento del cambio tecnológico, y la segunda, permitiendo su adaptación a los procesos productivos. A la luz de estas consideraciones es claro que la apertura y la competencia son insuficientes para el logro de los objetivos ulteriores de la reforma económica. Si la economía tiene como objetivo regresar a una etapa de crecimiento sostenido con estabilidad de precios, no es suficiente una organización económica eficiente, sino que se hace cada vez más indispensable el cambio tecnológico generado por una población creativa.

Esta dinámica presenta enormes retos a la sociedad mexicana, especialmente porque, como se intentará probar en los capítulos subsecuentes, el país adolece de problemas estructurales en la educación en general y en la básica en particular. Sin embargo, la disyuntiva que enfrenta el país es muy clara: o se inicia una profunda reforma educativa que redunde en una educación cualitativamente diferente, que incida en el desarrollo económico del país y por lo tanto en el bienestar de la población, o el país enfrentará una situación paradójica: en el corto plazo, carecerá de mano de obra calificada y, al mismo tiempo, excedente de mano de obra sin posibilidades de conseguir empleo por lo inadecuado de su preparación. En el largo plazo la reforma económica encontrará en la falta de capital humano un cuello de botella muy estrecho, el cual impedirá la inserción eficiente del país en los circuitos internacionales. El resultado sería dramático: la economía no sería capaz de recuperar las tasas de crecimiento históricas, no mejoraría la distribución del ingreso, y por lo tanto el bienestar de la población sería una vez más postergado.

LAS HABILIDADES QUE REQUIERE UNA ECONOMIA COMPETITIVA

Una vez percibida la educación como factor estratégico en la promoción de la competitividad, surge inevitablemente la pregunta sobre las habilidades concretas que requiere la dinámica de una sociedad moderna. De hecho, el debate sobre las capacidades que debería fomentar la educación es una discusión muy antigua. Durante años, algunos sistemas han favorecido la formación de individuos analíticos, creativos y capaces de innovar en cualquier esfera de la vida social. La generación de este tipo de capacidades son las que típicamente ha privilegiado la llamada "educación liberal". En contraste, otros sistemas han privilegiado la formación de hombres y mujeres sumamente disciplinados y trabajadores, capaces de incorporarse con altos niveles de productividad a los procesos de producción. Este enfoque ha sido característico de la denominada "educación vocacional".

Los contrastantes casos de Japón y Estados Unidos resultan extremadamente ilustrativos de ambos enfoques educativos, así como de la relación que guardan las habilidades generadas por cada uno de ellos con la dinámica que actualmente domina en los mercados internacionales. Antes de abordar ambos casos, es indispensable aclarar que no es el propósito de este apartado estudiar el funcionamiento de los sistemas educativos de los dos países sino, mas bien, el tipo de capacidades que los sistemas educativos intentan fomentar entre los estudiantes. Por lo tanto, no se llegará a cuestionar si los sistemas japonés y estadounidense logran sus objetivos. Lo único que se intenta es observar la relación entre educación y economía a la luz de la educación liberal y la vocacional. Ello pone de relieve una de las partes fundamentales de todo proyecto nacional de educación, aspecto que será comentado en capítulos

posteriores.

El sistema japonés se sustenta en la preeminencia de la disciplina y del conocimiento. A grandes rasgos, "la educación japonesa es una en que se desean conocimientos, no opiniones; esfuerzo, más que inteligencia; humildad, más que desplantes, pues su finalidad es la de incrementar la media del alumno promedio".¹⁰ En este sentido, "el respeto por la sociedad y el orden establecido, que valora las metas grupales por encima de los intereses individuales, la autocrítica, el estudio disciplinado y bien organizado, al igual que los hábitos de trabajo, son cualidades que se encuentran dentro del ámbito de la educación".¹¹ Se trata, en general, de una educación rígida, centrada en los conocimientos que permiten una fácil reeducación (versatilidad) del estudiante ya que busca desarrollar, en forma primordial, la capacidad de trabajo -con miras a generar la mayor eficiencia productiva que sea posible- por medio de un sistema en que la memorización tiene gran importancia.¹²

El sistema estadounidense, en contraposición, se basa en la innovación y la creatividad. No es rígido, ya que persigue la manifestación de las particularidades individuales. Su orientación fundamental no ha sido meramente la eficiencia en la productividad, sino que ha tenido como finalidad principal la de desarrollar la capacidad crítica.¹³ Si bien es verdad que en el modelo estadounidense se busca desarrollar las habilidades analíticas para resolver problemas, también lo es que se busca evitar que el alumno se ciña a caminos ya establecidos. Es por ello que la memorización no desempeña un papel importante en los estudios. En este sentido, la estadounidense es una educación en la que se estimula la expresión individual y que tolera el pensamiento poco ortodoxo. El resultado es el pensamiento creativo. Por lo tanto, la educación tiene como objeto fomentar la

búsqueda de nueva información o la formulación de soluciones previamente desconocidas, más que la conformidad de aceptar una solución correcta predeterminada, como ocurre en el caso japonés.

¿Qué tipo de educación resulta mejor para los propósitos de una economía abierta y competitiva? ¿Es preferible permitir que se desarrollen las habilidades individuales o es mejor uniformar las capacidades? La respuesta no es obvia ni sencilla pues ambos países son líderes mundiales. Sin embargo, en la carrera por el liderazgo de la tecnológica de punta es donde mejor se aprecian las grandes diferencias entre las dos economías, originadas en buena medida, en las diversas orientaciones educativas. Por ejemplo, los estadounidenses son insuperables en investigación básica, en el diseño de nuevos productos y en la construcción de software. En una palabra, Estados Unidos ha desarrollado una ventaja competitiva en la innovación científica y tecnológica. En contraposición, la sociedad japonesa es inigualable en la generación de procesos tecnológicos a partir de la investigación básica realizada generalmente por terceros (especialmente los estadounidenses). Los japoneses, pues, gozan de enormes ventajas competitivas en el desarrollo de componentes y hardware, así como en la miniaturización de todo tipo de aparatos electrónicos.¹⁴ A partir de las reflexiones hechas sobre los dos países, es posible concluir que en ambas sociedades la orientación educativa y la dinámica económica no hacen más que reproducirse. Es decir, conforme se ha delineado una clara especialización, ambas economías demandan las habilidades que dieron origen y refuerzan su ventaja competitiva.

¿Cuál es entonces la orientación educativa que ha de prevalecer en una economía competitiva? Es difícil inferir la respuesta a partir de la dinámica que presenta cada una de las economías. Sin embargo, la respuesta parece

encontrarse en la dinámica de la economía global. En el mundo desarrollado es cada vez más claro que las economías otrora industrializadas, se dirigen con paso acelerado hacia economías de servicios y de manufacturas de alta tecnología, en las que el capital humano es el principal factor de la "producción". Pero no se trata de individuos con formaciones académicas rígidas, sino de hombres y mujeres que cuenten con habilidades analíticas y creativas, con capacidades que les permitan un alto grado de flexibilidad y de movilidad de una actividad a otra.

En Japón se ha iniciado el cuestionamiento sobre la orientación educativa que se ha seguido ya por varias décadas. Si bien en la economía global se favorece la especialización, el gran problema japonés parece ser el círculo vicioso que se ha generado entre la orientación educativa y las ventajas competitivas de la economía. El problema ulterior de Japón en particular y de una educación vocacional en general, es que crea individuos con habilidades muy rígidas que no son fácilmente adaptables a un mundo cambiante. Si bien hasta ahora Japón se ha mantenido como el líder mundial en el desarrollo de procesos tecnológicos, su liderazgo estará perennemente amenazado si no cuenta con individuos analíticos y creativos con formaciones flexibles que en cualquier momento les permitan abocarse a generar ellos mismos el principal insumo de su actividad: la ciencia básica. El caso japonés aporta pues una lección muy valiosa: si bien la especialización es un elemento indispensable para lograr la competitividad en la economía global de nuestros días, la especialización no debe lograrse generando rigideces en ninguna esfera social y menos aún en el principal activo de cualquier país: el ser humano.

En Corea del Sur el debate está más avanzado que en Japón. El Instituto Coreano de Desarrollo Educativo prepara ya un cambio diametral en la orientación

educativa de aquél país, el cual ha seguido el modelo japonés por varias décadas y se prepara ahora para dirigirse hacia una educación de corte liberal. Si bien una educación que enfatizaba la disciplina fue funcional durante los primeros años en los que el crecimiento coreano se basó en la ventaja comparativa que significaba una mano de obra barata, ahora que el país ya no depende del precio de su fuerza de trabajo y que cuenta con una población educada, el énfasis se quiere poner en una población creativa, analítica e independiente.¹⁵ En el caso coreano, está muy claro que se ha optado ya por abandonar el modelo japonés.

Consideraciones aparte del sistema educativo estadounidense, de los puntos aquí señalados, pareciera que la orientación educativa privilegiada en Estados Unidos muestra una ventaja de largo plazo que radica precisamente en la capacidad creativa, elemento vertebral en la dinámica económica del presente y el futuro cercano. Por lo tanto, si México desea insertarse competitivamente en los mercados internacionales, debe quedar claro que una mano de obra barata es una ventaja comparativa circunstancial y de corto plazo, por lo que es preferible iniciar una profunda transformación del Sistema Educativo Mexicano en la que se privilegie una orientación educativa que fomente la creación de individuos analíticos, creativos e innovadores. Aquí estaría pues la ventaja competitiva que garantizaría el crecimiento sostenido de largo plazo y un mejor bienestar para la población. Una población con estas características no solamente impactaría la esfera económica, sino que tendría repercusiones en toda las esferas sociales, desde la política hasta la cultural, cerrando el círculo en el individuo.

III. DIAGNOSTICO DE LA EDUCACION BASICA EN MEXICO

Con el Plan de Once Años, instrumentado por Jaime Torres Bodet a principios del sexenio de Adolfo López Mateos, da inicio la etapa de expansión más importante de la oferta de educación básica en el México posrevolucionario. El propósito central del Plan era alcanzar el objetivo de la primaria universal para finales de los sesenta. Sin embargo, no obstante los incrementos en el gasto y en la inversión que se observaron a lo largo de los 11 años, los objetivos del Plan no se cumplieron cabalmente, pues a finales de la gestión de Gustavo Díaz Ordaz el Sistema Educativo Mexicano (SEM) atendía solamente al 78 por ciento de los demandantes de educación primaria. No fue sino hasta mediados de la década de los ochenta, casi 15 años después, cuando el SEM logró que el 98 por ciento de la cohorte de edad correspondiente al nivel primaria asistiera a la escuela.

Como se apreciará con mayor detalle en el siguiente capítulo, la política educativa del Estado mexicano se ha caracterizado por tener en los aspectos cuantitativos de la educación, y en particular en la consolidación de la primaria universal, a su principal objetivo de política. En consecuencia, más que conducir la política educativa a partir de un proyecto educativo bien definido, el Estado mexicano ha limitado su actuación a la enorme tarea de empatar la oferta educativa con el vertiginoso crecimiento de la población, y en especial, con el de la cohorte correspondiente al nivel primaria. Por lo tanto, desde su conformación el SEM se ha abocado a ofrecer una respuesta preferentemente cuantitativa a los requerimientos educativos del país.

La enorme expansión educativa llevada a cabo por el Estado mexicano pronto presentó problemas asociados a la calidad de la educación que se ofrecía.

Estos problemas tuvieron su manifestación más inmediata en los resultados terminales: altas tasas de reprobación y un índice creciente de deserción resultaron en un índice de eficiencia terminal que para finales de los años setenta difícilmente alcanzaba el 50 por ciento. Aunque con distintas conceptualizaciones y con jerarquizaciones diferentes, la calidad de la educación figuró en la agenda educativa a partir de la Reforma Educativa Integral de 1971 y ha alcanzado desde entonces un lugar prioritario en todos los planes y programas gubernamentales. Sin embargo, dos décadas después de haber ingresado a la lista de prioridades de la política educativa nacional, la calidad de la educación básica no solamente presenta los mismos problemas cualitativos que la aquejaban entonces, sino que se encuentra inmersa en una dinámica de creciente deterioro. Actualmente, de cada 10 niños que ingresan a la primaria sólo 5.7 de ellos la terminan, y de este grupo que culmina, la mayoría lo hace con niveles de aprovechamiento muy inferiores a los requerimientos académicos mínimos aprobatorios. En suma, esta situación de creciente deterioro es prueba de que la prioridad otorgada a la calidad educativa en los planes y programas gubernamentales no se ha traducido en un paquete de reformas que le otorgue al problema el tratamiento estructural que merece. En los hechos, pues, en materia de calidad no se ha rebasado el terreno de las buenas intenciones.

El propósito central de este capítulo es presentar un diagnóstico de la educación primaria en México que incluya tanto la caracterización de los problemas principales de este nivel educativo, como el análisis de los factores que los explican. El diagnóstico gira en torno a la calidad educativa, y es precisamente a partir de la calidad que se caracterizan los problemas asociados a las desigualdades interregionales y de acceso, permanencia y egreso que resultan de una cobertura homogénea a regiones y grupos sociales heterogéneos.

El capítulo abre con la presentación del planteamiento teórico que se utiliza como marco para explicar el problema de la calidad, y en particular el del rendimiento académico. Después de las consideraciones teóricas, se presentan algunos resultados de rendimiento, deserción, reprobación y eficiencia terminal que dan cuenta del problema cualitativo, a la vez que introducen el problema de las desigualdades interregionales. Una vez expuesto el problema del rendimiento académico, se procede a describir y a analizar las características más relevantes de los tres factores explicativos: el alumno, la escuela y el maestro. Es importante reiterar que en este capítulo se le intenta dar una explicación micro a los problemas del rendimiento académico, puesto que en los capítulos siguientes se estudiarán los factores macro (agencia pública y magisterio) que, aunque difícilmente cuantificables, son también determinantes del aprovechamiento escolar.

CALIDAD EDUCATIVA

La calidad de la educación es un concepto que, a pesar de su uso tan generalizado, es difícil de definir teórica y operacionalmente y difícil también de cuantificar. En la literatura sobre el tema no existe un paradigma dominante que guíe la mayoría de los programas de investigación sobre la calidad educativa. Sin embargo, uno de los métodos más utilizados para conceptualizar y operacionalizar la calidad educativa es el que la define a partir del grado de correspondencia entre los resultados del proceso educativo y sus objetivos.¹

Para los propósitos de este capítulo, se emplearán dos componentes que, junto con el aspecto de la relevancia tratado en el capítulo anterior, engloban la

calidad educativa: la efectividad y la eficiencia. La eficacia se refiere fundamentalmente a la capacidad con la que cuenta el SEM para que se cumplan los objetivos de la educación, especialmente el de la universalización de la educación básica, con grados de aprendizaje que cumplan con las metas que cada uno de los niveles escolares se propone. La eficiencia se refiere a la capacidad del SEM en general, y al de las escuelas en particular, para elevar el rendimiento académico de los alumnos con un mínimo de recursos tanto físicos como humanos.²

Como se aclaró desde la Introducción, este capítulo se ocupa principalmente de la efectividad educativa a partir de los factores micro; es decir, a partir de los actores inmediatos del proceso enseñanza-aprendizaje: el alumno, la escuela y el maestro. La eficiencia es tocada indirectamente, pues al presentar los resultados de los exámenes estandarizados y de los resultados terminales, se describe el estado de la variable que se intenta maximizar: el rendimiento académico.

PLANTEAMIENTOS CONCEPTUALES SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LA EDUCACION

Para abordar el aspecto de la efectividad de la educación -teniendo como meta de referencia la cobertura universal de la educación básica con niveles académicos que al menos satisfagan los objetivos oficialmente planteados- en esta parte del capítulo se procede a realizar un análisis de los componentes de la demanda y de la oferta educativa, en el marco de un planteamiento de los factores que explican el rendimiento escolar, es decir, en términos de una función producción escolar.

Cabe señalar que la división entre oferta y demanda de insumos educativos sólo se hace por motivos didácticos.

Como en el caso de la calidad educativa, en lo concerniente al rendimiento escolar no existe tampoco un paradigma plenamente aceptado que permita una cabal conceptualización del problema y la delimitación de los factores que lo explican. Sin embargo, uno de los métodos más utilizados para conceptualizar y cuantificar el rendimiento académico es el análisis de la función producción educativa, también conocido como análisis insumo-producto.

El concepto de la función producción es una herramienta analítica y pedagógica muy poderosa con la que cuenta la teoría económica. La función producción es una relación fija entre insumos y producto que determina cuáles son las combinaciones de insumos que resultan en un nivel de producción específico. Para el uso de la función producción se parte de varios supuestos: la función debe estar bien definida y debe ser del conocimiento de los encargados de tomar las decisiones; los insumos son homogéneos y varían libremente, y aunque las cantidades de producto varían en función de la variación de los insumos, el producto también es homogéneo.

En el caso de la función producción educativa se presentan algunas diferencias importantes respecto a la función producción de la empresa.³ En primer lugar, la función producción educativa generalmente no es conocida por los encargados de la toma de decisiones o existen varias funciones con resultados diferentes e incluso encontrados. En segundo lugar, los insumos no son homogéneos, porque en el proceso enseñanza-aprendizaje intervienen variables cualitativas como las habilidades del maestro. En consecuencia, el producto

tampoco es homogéneo.

Sobre la especificación de la función producción educativa, la manera más recurrente en que se han definido sus componentes es la siguiente: por un lado, el producto educativo -la variable dependiente- se operacionaliza generalmente a través de exámenes estandarizados que califican el rendimiento del estudiante, o bien mediante indicadores de deserción y de eficiencia terminal. Por otro lado, los insumos -las variables independientes- en lo general se cuantifican a través de un conjunto de características que atañen al trinomio alumno, maestro, escuela. A continuación se presenta la ecuación que condensa este planteamiento conceptual:

$$\text{rendimiento} = f(\text{alumno, escuela, maestro})$$

Para la cuantificación del producto educativo, cabe hacer la distinción sugerida por Krathwohl y Bloom⁴ sobre las dimensiones cognoscitiva y afectiva del aprendizaje. Como ya se ha mencionado, en la mayor parte de las investigaciones que plantean funciones producción educativas, se estudia la dimensión cognoscitiva a través del rendimiento académico, medido a partir de los resultados de exámenes estandarizados. Por rendimiento o aprovechamiento académico se entiende el grado en el que los alumnos cumplen con los objetivos de aprendizaje que el programa vigente persigue. Sobre la misma dimensión cognoscitiva hay una segunda línea de investigación que cuantifica el producto mediante los índices de deserción, ausentismo y eficiencia terminal. Respecto a los estudios que se desarrollan en el ámbito de la dimensión afectiva, el producto se ha medido, fundamentalmente, a través de diferentes actitudes y/o valores que adquieren los estudiantes.

En el presente estudio se medirá el rendimiento escolar a partir de exámenes estandarizados -realizados tanto por instituciones particulares como públicas. Se emplean los resultados de exámenes estandarizados porque constituyen el indicador menos subjetivo del grado de correspondencia entre el cúmulo de conocimientos adquiridos por los alumnos y los objetivos de la educación básica. A pesar de que los exámenes estandarizados cuentan entre sus limitantes principales al hecho de que no miden el producto fuera del aula, son el instrumento que proporciona la mejor información respecto de los resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje. La parte de rendimiento se apoya con la presentación de tasas de reprobación, e índices de deserción y de eficiencia terminal. Aunque sólo capten los logros académicos de una parte de la población, estos resultados terminales son indicadores de características que pueden escapar a los exámenes estandarizados. Finalmente habría que aclarar que aquí no se tomará en cuenta a la dimensión afectiva porque, por un lado es muy difícil - a la vez que subjetiva- su cuantificación, y por otro, si bien los valores y las actitudes son elementos importantes de la educación, el objetivo esencial es el académico.

Si en torno a la cuantificación del rendimiento existen discrepancias, en lo que respecta a la especificación de los insumos -o las variables independientes- las diferencias son aún mayores y, probablemente, éste sea el blanco más importante de la crítica a las funciones producción educativas. Las críticas más frecuentes a la especificación de los insumos educativos argumentan que la elección de éstos se hace a partir de la información que se encuentra disponible y no a partir de criterios que tengan detrás una fundamentación teórica. Una segunda crítica aduce que la mayoría de los modelos no ven a la educación como un proceso acumulativo.⁵

En esta investigación, la especificación de los insumos resulta de varios modelos ya experimentados tanto en México como en otros países⁶ y de lo reportado en la literatura que recopila modelos y resultados de los estudios que mayor impacto han tenido en la investigación y en la política educativa.⁷ En lo que toca a la variable alumno, se consideran los antecedentes académicos del niño (educación preescolar y rendimiento escolar del año anterior), el nivel socioeconómico de su familia (nivel de ingresos de la familia, escolaridad de los padres y nivel de nutrición del estudiante) y el grado de involucramiento de los padres de familia en la toma de decisiones de la escuela.

Respecto a la variable escuela, se contemplan desde los aspectos materiales de la escuela tales como el gasto por estudiante, el tamaño del grupo y la disponibilidad de libros de texto y de material didáctico de apoyo, hasta aspectos de la organización de la escuela que incluyen lo relativo a las instituciones educativas, al director, a los supervisores y, en suma, a la micropolítica de la escuela. Sobre la variable maestro, se analizan características tales como la escolaridad del magisterio, experiencia docente, habilidades (medidas a través de los resultados de evaluaciones hechas por la SEP y otros organismos privados), capacitación y actualización, la estructura de incentivos tanto de movilidad académica como de movilidad salarial con que cuentan y por último el ausentismo.

Antes de proceder al análisis más pormenorizado de la función producción educativa de las primarias mexicanas, es importante señalar que en este estudio dicha función se utiliza sólo de manera conceptual. El motivo por el que no se procede a realizar el estudio econométrico es porque no se cuenta con la

información estadística suficiente en relación a todas las variables relevantes a nivel nacional o incluso a nivel de algunos estados que pudieran conformar una muestra significativa. Ante el estado actual de la información disponible en materia educativa, un estudio nacional sobre la función producción educativa requeriría de un extenso trabajo de campo que rebasaría el alcance de esta investigación. Lo que bien puede ser posible es la elaboración de este tipo de estudios a nivel regional, en forma análoga a lo ya efectuado en algunas entidades federativas del país.⁸

La principal limitante que enfrenta esta investigación al no elaborar las pruebas estadísticas procedentes, es que no se puede dar cuenta de la ponderación y, por lo tanto, de la jerarquización de los factores explicativos del rendimiento académico. Esto afecta principalmente a la parte de recomendaciones de política educativa. Sin embargo, este obstáculo es salvable en la medida en que los resultados de estudios de otros países, así como de algunos estudios regionales realizados en México, y el peso mismo del problema demuestren su importancia relativa en el contexto de una reforma educativa estructural. Cabe señalar que la descripción de los exámenes estandarizados se hace de una manera detallada y exhaustiva. El propósito de esta forma de presentación, es el de mostrar desde ángulos diversos y complementarios la dimensión del problema.

EL RENDIMIENTO ACADEMICO EN LA EDUCACION BASICA

Como ya ha sido mencionado al principio de este capítulo, el rendimiento o el aprovechamiento académico se define en términos de los conocimientos que el educando ha logrado adquirir al concluir un curso o un nivel determinado. En su acepción cognoscitiva, la medición del rendimiento académico es una práctica

muy reciente en México, tanto en la investigación educativa de instituciones particulares como en la práctica de política educativa de la SEP. A nivel de la investigación de particulares, los primeros resultados del rendimiento de la educación básica en México se reportan a principios de los ochenta. A lo largo de esta década, surgen otras evaluaciones, aunque cada vez con un sello más regional y en 1990 la revista Nexos dio a conocer la primera evaluación a nivel nacional elaborada por particulares.

A nivel de la agencia pública, hacia finales del sexenio de Miguel de la Madrid se creó la Dirección de Evaluación del Proceso Educativo. El propósito de la Dirección ha sido la evaluación sistemática del rendimiento de los alumnos de la educación básica. Desde su creación, la Dirección de Evaluación ha realizado diagnósticos de los ciclos que van de 1985 a 1990, aunque solamente se encuentran disponibles los diagnósticos realizados hasta el ciclo 1987-88.

En la presente investigación se presentarán los resultados de los exámenes estandarizados de los niveles preescolar y primaria realizados a nivel nacional por la Dirección de Evaluación Educativa entre 1984 y 1988, así como los resultados de los exámenes de primaria realizados por la revista Nexos. El propósito de presentar las conclusiones de ambos estudios no es sólo el de cubrir los resultados de los últimos seis años con evaluaciones que abordan el rendimiento desde distintas ópticas (son evaluaciones complementarias y no sustitutas), sino también el de contrastar los resultados que los agentes público y privado presentan.

SEP. INFORME DE RESULTADOS 1984-1985

La evaluación de la SEP del año escolar 1984-85⁹ fue realizada solamente en escuelas públicas federales. La muestra incluyó a niños de primero a sexto de primaria y de primero a tercero de secundaria de los estados de Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Veracruz y el Distrito Federal. La muestra fue de 45 escuelas primarias y 57 secundarias y la selección de éstas se hizo mediante un muestreo polietápico estratificado al azar. Para medir el rendimiento de cada uno de los grados, se evaluó al grado inmediato superior. Así, para la evaluación de la educación preescolar, se aplicó el examen a los alumnos de primero de primaria, para obtener el rendimiento de los de primero se aplicó el examen a niños de segundo, y así sucesivamente. Los exámenes fueron elaborados a partir de los programas de cada grado escolar.

En el caso de la educación preescolar no se mide rendimiento académico, sino nivel de desarrollo del niño. Los exámenes intentan evaluar seis áreas o ejes de aprendizaje: preoperaciones lógico-matemáticas, operaciones infralógicas, funciones simbólicas, afectividad social, autonomía y cooperación y participación. Los resultados se clasifican en tres rangos, de acuerdo al logro de los objetivos: inferior, medio y superior.

En el eje de preoperaciones lógico-matemáticas se evaluaron tres tipos de operaciones: clasificación de objetos, seriación y conservación del número. En la primera operación, el 53.2 por ciento de los niños se ubicó en el nivel inferior, 13.9 en el intermedio y 32.9 en el superior. En la segunda, el 80.3 por ciento de los alumnos no logró establecer relaciones de "mayor que" y "menor que", 15.7 por ciento lo hizo de manera errática y sólo el 4 por ciento de los niños lo consiguió

hacer bien. En la tercera, el 41.7 por ciento de la población de interés se ubicó en el nivel inferior, pues no fue capaz de mantener la equivalencia numérica entre dos grupos de objetos, 19.9 en el intermedio y 38.4 en el superior.

En el eje de operaciones infralógicas el propósito era evaluar el manejo de referentes conceptuales, espaciales y temporales. Los resultados son medianamente positivos: 61.2 por ciento de los niños se ubicó en el nivel superior, 34.6 por ciento en el intermedio y sólo 4.2 por ciento en el inferior. El eje de función simbólica intenta medir la capacidad con la que cuentan los niños para representar objetos, acontecimientos y personas. De los resultados se desprende que el 38 por ciento de los niños no logra identificar su nombre escrito en una lámina; únicamente el 41.4 por ciento fue capaz de escribir su nombre, mientras que el 29 por ciento solamente alcanzó a escribir la letra inicial y el restante 28.7 por ciento escribió sólo garabatos. Sobre los tres ejes restantes, los resultados son más satisfactorios, pues tres cuartas partes de los niños lograron trabajar en grupo y mostraron tener un buen grado de iniciativa personal.

A la luz de los resultados obtenidos por la SEP, se concluye que es tan sólo un puñado de niños el que logra cubrir satisfactoriamente los objetivos de la educación preescolar. La mayoría restante termina el nivel con un mayor grado de socialización, pero sin haber cumplido con los objetivos que guardan una mayor relación con los ejes académicos del nivel inmediato superior: la primaria.

En torno a la educación primaria, se realizaron exámenes estandarizados a los seis grados. Los exámenes se dividieron en las cuatro áreas principales: ciencias naturales, ciencias sociales, español y matemáticas. Los resultados del examen se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO I
 APROVECHAMIENTO ESCOLAR POR AREA DE ESTUDIO A NIVEL PRIMARIA
 CALIFICACION PROMEDIO (%)
 1984-85

	Total	Ciencias Naturales	Ciencias Sociales	Español	Matemáticas
1°	54.1	52.8	59.1	62.3	39.7
2°	48.0	43.0	41.2	56.2	36.6
3°	22.5	17.7	18.4	29.0	24.7
4°	20.6	20.5	14.9	24.0	22.9
5°	20.5	25.7	13.4	21.3	21.3
6°	20.9	24.8	15.5	26.9	16.0
Total	31.1	30.75	27.08	36.6	26.86

Fuente: SEP, Dirección de Evaluación del Proceso Educativo. Evaluación de la Educación Preescolar, Primaria y Secundaria, Informe de Resultados, 1988, p.110

De la información vertida en el cuadro I se desprende que los alumnos que cursan la educación primaria, en promedio, distan mucho de cumplir con los objetivos académicos mínimos que este nivel de educación persigue. De hecho, la cifra global del 31.1 por ciento sitúa a los niños de las primarias mexicanas a la mitad del camino entre un aprovechamiento nulo y el rendimiento académico mínimo aprobatorio.

Si se observan los resultados totales por grado escolar, resulta que ninguno de los seis grados que componen la primaria presenta resultados aprobatorios. El resultado más alto se obtiene en primer año, pero conforme se avanza de grado escolar, el aprovechamiento es cada vez menor. Esto queda de manifiesto al constatar que la diferencia de los resultados totales entre primero y sexto es de más de 30 puntos porcentuales y en el caso extremo, Ciencias Sociales, la

diferencia es de más de 40 puntos. De hecho, con la excepción del quinto año, existe una relación inversa entre grado escolar y rendimiento; es decir, a mayor grado, menor rendimiento.

Siguiendo la secuencia de resultados grado por grado, se observa que la caída más grande en el rendimiento se experimenta en el tránsito de segundo a tercero y a partir de tercer año el resultado se estabiliza en un rendimiento promedio que se ubica entre 20.5 y 22.5 por ciento. Esta relación inversa entre grado y nivel de aprovechamiento se explica en buena medida se explica porque desde el primer año los objetivos del grado se cubren mediocrementemente y el niño ingresa al grado inmediato superior arrastrando enormes carencias. Así, conforme el alumno avanza de grado, las carencias y los objetivos no cumplidos se incrementan. Este fenómeno claramente hace crisis en el tercer grado cuando se supone que los niños han cubierto satisfactoriamente el objetivo de la lecto-escritura.

Respecto a los resultados por materia, Español presenta los resultados más altos en promedio, seguido por Ciencias Naturales, luego Ciencias Sociales y finalmente Matemáticas. Sin embargo, Matemáticas no es en todos los grados la calificación más baja. En el tercer año, por ejemplo, Ciencias Naturales es la calificación más baja y en cuarto, quinto y sexto lo es Ciencias Sociales. La diferencia entre el resultado total más alto (Español) y el más bajo (Matemáticas) en el agregado es muy pequeño: sólo de 10 puntos porcentuales. La dispersión se duplica conforme se avanza de grado escolar, especialmente en el caso de primero, en el que la diferencia entre la calificación más alta y la más baja es de 20 puntos porcentuales.

SEP. INFORME DE RESULTADOS 1985-1988

Este segundo Informe de resultados presentado por la SEP¹⁰ incluye evaluaciones realizadas a los alumnos de los ciclos escolares 85-86, 86-87 y 87-88. La muestra es mayor que la anterior e incluye los estados de Campeche, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. La muestra fue obtenida nuevamente mediante el método polietápico estratificado al azar y el tamaño de las muestras fue de entre 10 mil y 12 mil alumnos. Los exámenes que se aplicaron fueron elaborados a partir de los programas de estudio de las cuatro áreas principales de cada grado y en ellos la SEP escogió cierto número de secuencias u objetivos académicos para ser medidos. Los resultados se clasificaron en dominio total, dominio parcial y no dominio, de acuerdo al grado en que el alumno conocía el tema. Por dominio total se entiende que el alumno posee un conocimiento cabal y bien estructurado de la secuencia. El dominio parcial se refiere a un nivel de conocimiento desordenado y desarticulado y el no dominio es indicativo del desconocimiento de la secuencia. Asimismo, se midieron objetivos aislados para varias de las áreas de los diferentes grados. Antes de abordar los resultados cabe señalar que la presentación de los mismos adolece de algunos problemas: no se reportan resultados relativos a todos los niveles de dominios y en algunas ocasiones no está claro en qué consiste la secuencia. Estos problemas, inevitablemente permean la información que a continuación se sintetiza.

En el primer grado escolar se observa que los porcentajes de la población que cuentan con un dominio total de las cuatro áreas examinadas son muy bajos - en algunos casos inexistentes- y en el caso del dominio parcial los resultados son en su mayoría bastante volátiles. En Español, la secuencia de comprensión de

texto presenta resultados de dominio total menores al 40 por ciento y la de identificación del sujeto, del predicado y de diferentes tipos de enunciado es menor al 1 por ciento. En cuanto al dominio parcial se reportan resultados altos en las secuencia de visualización y formación de palabras (86 por ciento y 78 por ciento), pero también se presentan resultados menores al 15 por ciento en las secuencias de uso de tiempos verbales e identificación del sujeto y predicado. En Matemáticas el único resultado relevante de dominio total fue el de la secuencia referente al conocimiento de estadística que fue cercano al 0 por ciento. En dominio parcial los resultados fueron aprobatorios, aunque se presentaron dos caídas importantes de más de 20 puntos en lógica y sistemas de numeración posicional.

En Ciencias Naturales los resultados de dominio total son menores al 5 por ciento, esto indica que los alumnos no manejan contenidos tales como la importancia del agua en los seres vivos y la observación como técnica para conocer los cambios que se suceden en nuestro entorno. En objetivos aislados hay un resultado positivo: el 90 por ciento de los alumnos pudo distinguir entre animales ovíparos y vivíparos. En Ciencias Sociales las tres secuencias que se miden están referidas a relaciones individuo-sociedad y a algunos aspectos del pasado y del presente de México. El propósito de las secuencias es ubicar al educando en su ámbito social y nacional. Las tres secuencias son dominadas totalmente sólo por el 7 por ciento de la población estudiada. De los porcentajes de dominio parcial, los resultados oscilan entre el 73 y el 89 por ciento.

En segundo año, los resultados son deficientes con excepción de una secuencia del área de Matemáticas y en este ciclo sí se llegan a observar diferencias entre los años 86 y 88, aunque éstas son de fuertes caídas en el

rendimiento. En Español, en el aspecto Nociones de Lingüística (elementos del enunciado bimembre, uso de sujetos, uso de tiempos verbales y el empleo de diferentes tipos de enunciados) los porcentajes de dominio total mostraron una cifra inferior al 4 por ciento. Respecto al dominio parcial, la tendencia es de porcentajes menores al 50 por ciento. En Matemáticas se observa una caída entre los resultados de 1986 y 1988. Destaca la secuencia lógica con un dominio total del 88 por ciento, pero contrasta con las secuencias de multiplicación de números naturales, suma y resta de números naturales y aspectos del sistema métrico decimal que no alcanzan siquiera el 6 por ciento; de hecho suma, resta y multiplicación en 1988 están cerca del 0 por ciento. Por lo que respecta a los objetivos particulares, la evaluación referente a simetrías axiales cae en un 61 por ciento, llegando a un nivel de dominio total cercano al 0 por ciento en 1988 y el de resolución de problemas cae en un 78 por ciento.

En Ciencias Naturales, en ninguna de las 15 secuencias medidas el dominio total rebasa el 15 por ciento, e incluso en tres de ellas, relacionadas con el conocimiento científico, el desarrollo vegetal y la conformación del medio ambiente, es cercano al 0 por ciento. Una de las secuencias, la de medio ambiente, sufrió un estrepitoso decremento del 67 por ciento y ahora apenas se alcanza el 10 por ciento de dominio total. En Ciencias Sociales sólo se obtuvieron resultados parciales. En la secuencia, referida a la importancia de las normas para la convivencia de la sociedad, a la comunicación humana y a la interacción del hombre con su medio ambiente el resultado es bajo.

En tercer año, se reportan resultados de dominio total y parcial muy bajos y, en algunos casos, resultados dispares e inconexos. En Español, en lo que se refiere al dominio total, sólo se midieron las secuencias referidas a tipos de

enunciado e identificación de los elementos de una oración y los resultados fueron menores al 1 por ciento. Respecto al dominio parcial, aspectos de lecto-escritura reportaron resultados de alrededor del 50 por ciento, pero en lo que se refiere a comprensión de lectura se mantuvo el porcentaje en alrededor de 20 por ciento. En Matemáticas, de las pocas secuencias de dominio total que se pudieron medir, destaca el hecho de que en su mayoría se encontraron por debajo del 6 por ciento y que se presentaron decrementos en la secuencia de multiplicación de números naturales y su aplicación a problemas, llegando casi al nivel de 0 por ciento. Es notable que esta carencia se haya venido arrastrando desde el ciclo anterior.

En Ciencias Naturales, en ocho de las 10 secuencias consideradas un porcentaje menor al 6 por ciento de los niños reporta un dominio total. El dominio parcial es en general bajo, con excepción de la secuencia relacionada con el valor nutritivo de los alimentos. En Ciencias Sociales, de los resultados de dominio total destaca el que la secuencia relacionada con la importancia de las organizaciones humanas fundamentales sea menor al 4 por ciento. Los porcentajes de dominio parcial que incluyen la secuencias de Historia, relacionadas con el descubrimiento de América, características de las culturas mesoamericanas, causas y hechos de la conquista de Tenochtitlan y reconocimiento de que México es el resultado de la mezcla de las culturas mesoamericana y española, van del 57 al 4 por ciento, lo que muestra la disparidad de los dominios.

En cuarto año, los resultados son muy bajos y ya queda de manifiesto que los niños vienen arrastrando problemas y objetivos inconclusos de grados anteriores. En Español, de las siete secuencias que se midieron íntegramente, los porcentajes de dominio total no rebasaron el 2 por ciento en ninguno de los casos. Sobresalen las secuencias referentes a aspectos de Nociones de

Lingüística y de Expresión Escrita en los que los resultados fueron menores al 1 por ciento. En Matemáticas, la mayoría de las secuencias de dominio total tienen resultados por debajo del 3 por ciento en 1986 y para el 88 los resultados son cercanos al 0 por ciento; no obstante, la mayoría de estas secuencias han sido estudiadas en años anteriores y que en este grado el propósito es reforzarlas. Entre ellas se encuentran las operaciones aritméticas con números naturales (segundo y tercero) y el uso de cuantificadores y conectivos lógicos. Los resultados de dominio parcial también son bajos y los resultados de no dominio son altos en general. Respecto a objetivos particulares los resultados de conocimiento sobre el sistema métrico decimal y otros de mayor particularidad como la localización de puntos en el plano cartesiano, quedan cercanos al 0 por ciento.

En Ciencias Naturales los resultados de dominio total son en general bajos. Sobresale, sin embargo, el que los resultados más bajos corresponden nuevamente a las secuencias vinculadas al estudio y a la aplicación del método científico, a pesar de que éste es uno de los objetivos fundamentales de grados anteriores. En Ciencias Sociales, la mayoría de las secuencias que se miden en este grado, han sido objeto de estudio de grados anteriores (características de diferentes etapas de la Historia de México: México prehispánico, Conquista, Independencia, Reforma, Porfiriato, Revolución Mexicana y etapa actual). Sin embargo, los resultados de dominio total son del 0 por ciento. En consecuencia, los resultados de dominio parcial son altos: entre el 75 y el 81 por ciento. Estas cifras son indicativas de que después de varios años de estudiar los mismos temas de la Historia de México, los alumnos tienen un manejo muy pobre y desarticulado del tema. En cuanto a objetivos aislados, se examinó una secuencia referente a rasgos que caracterizan a distintos tipos de ciudades y el resultado fue

menor al 4 por ciento.

En quinto año, los resultados tanto del dominio total como del parcial y de los objetivos aislados son muy bajos. En Español, de los resultados obtenidos respecto del dominio total, destaca que menos del 1 por ciento de los alumnos maneja cabalmente las reglas de ortografía y las normas mínimas de redacción. De las secuencias que conforman las Nociones Lingüísticas, los porcentajes de dominio parcial oscilan entre 29 y 45 por ciento. De los objetivos aislados sobresale el hecho de que sólo el 6 por ciento de los alumnos fue capaz de reconocer las categorías gramaticales y de comprender que la lengua es un sistema estructurado. En Matemáticas, de las nueve secuencias que se lograron medir, en siete de ellas se reportan resultados de dominio total inferiores al 1 por ciento. Se presentó un ligero repunte en la secuencias referentes a conjuntos, aunque ambas están por debajo del 15 por ciento. Para el dominio parcial, en la secuencia de aritmética hay un decremento del 38 por ciento entre 86 y 88. En lo que toca a los objetivos aislados, destaca que la secuencia referente a la estimación de la probabilidad de un evento, reportó valores por debajo del 1 por ciento.

En Ciencias Naturales, de los resultados de dominio total, de las seis secuencias que se midieron, cinco reportaron resultados menores al 10 por ciento. En Ciencias Sociales las secuencias medidas se refieren a Historia Universal y son las siguientes: leyendas y teorías sobre el origen del hombre, Renacimiento, Reforma luterana, la interacción del hombre y su medio ambiente, importancia de algunos descubrimientos para el desarrollo de la humanidad, el descubrimiento de América y algunas características de culturas antiguas. En dominio total el porcentaje fue del 6 por ciento y en dominio parcial fue menor al 28 por ciento en

cinco de las secuencias. Sobre los objetivos específicos, surge nuevamente el problema de la metodología: el objetivo se refiere a las etapas de la investigación en Ciencias Sociales y tan sólo fue cubierto por el 4 por ciento de los alumnos.

En sexto año, se observan los resultados más bajos de toda la primaria. En Español, en lo que respecta al dominio total, de las tres secuencias medidas totalmente, ni siquiera el 1 por ciento de la población estudiantil posee un conocimiento cabal de ellos. En Matemáticas, de las 12 secuencias que se lograron cuantificar, en cuanto al dominio total, todas, con excepción de operaciones con números fraccionarios, se encuentran por debajo del 10 por ciento. Los resultados de dominio parcial fueron bajos en los dos años y los de no dominio fueron altos.

En Ciencias Naturales, destaca que en tres secuencias el resultado fuera menor al 10 por ciento y que en una de ellas que trata acerca de "las máquinas, su funcionamiento, ventajas y desventajas, sus fuentes de energía y el concepto de los distintos tipos de trabajo", el resultado fue prácticamente cero. En Ciencias Sociales, las secuencias evaluadas están referidas a los problemas socioeconómicos del mundo contemporáneo e incluyen los siguientes contenidos: unificación política de Italia y Alemania, movimiento de la Ilustración, Independencia de las Trece Colonias, Revolución Francesa, situación obrera y científica en Europa durante el siglo XIX, Revolución Industrial, causas y desarrollo de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, movimiento de liberación en Africa y Asia, Revolución Mexicana, Cardenismo, Revolución rusa y Revolución Nacionalista China. Los porcentajes de dominio total son inferiores al 12 por ciento y los de dominio parcial oscilan entre 55 y 83 por ciento. Es interesante que en el aspecto de los problemas socioeconómicos, los resultados referentes a China, y a

la Revolución Cultural en particular, fuera superiores a los referentes a la Revolución Mexicana. Sobre los objetivos aislados, referidos a la contaminación ambiental, geografía y actuales movimientos revolucionarios de Latinoamérica, los resultados presentaron un nivel de dominio inferior al 4 por ciento.

Para finalizar con las evaluaciones oficiales sería importante hacer algunos señalamientos por materia. Respecto al Español los alumnos no logran cubrir los objetivos mínimos de la materia que son los de permitirle al estudiante tener una comunicación eficaz. Esto tiene graves repercusiones en el desenvolvimiento cotidiano del niño y en su desempeño escolar en otras asignaturas, porque los objetivos académicos del Español trascienden los ámbitos de la materia misma. En Matemáticas el dominio total es en promedio menor al 10 por ciento y los resultados del dominio parcial son volátiles y erráticos. En Ciencias Naturales, los porcentajes de dominio parcial son altos, lo que indica que esta área es aprendida de manera insuficiente, inconexa y desarticulada. En torno a las Ciencias Sociales, el porcentaje de dominio total es para todos los grados menor al 12 por ciento, en cuarto año es del orden del 0 por ciento y los resultados del parcial son altos. En esta área tampoco se cumple el objetivo de que el educando adquiriera el bagaje de información suficiente para que realice su proceso de socialización e integración a la comunidad y al país de una manera reflexiva.

RESULTADOS DEL EXAMEN APLICADO POR LA REVISTA NEXOS

El examen a nivel primaria realizado por Nexos¹¹ fue aplicado en mayo de 1990 a 3 248 niños de sexto año de primaria de 175 grupos escolares, pertenecientes a 161 escuelas distribuidas por todo el país. La muestra se elaboró por el método aleatorio-sistemático. A diferencia de las evaluaciones de la SEP, Nexos aplicó el

examen distinguiendo a las escuelas por el origen del financiamiento de su operación, es decir, por tipo de sostenimiento. De la muestra, el 95.41 por ciento de las escuelas escogidas eran públicas y el 4.59 por ciento privadas. Al igual que en las evaluaciones anteriormente presentadas, en este examen las preguntas aludieron a los contenidos centrales de los programas del primero a sexto grado. Los resultados se presentan en los siguientes dos cuadros:

CUADRO II
PROMEDIO DE CALIFICACIONES DEL EXAMEN DE PRIMARIA POR TIPO DE
SOSTENIMIENTO DE LA ESCUELA
ESCALA (1-10)

	Total	Ciencias Naturales	Ciencias Sociales	Español	Matemáticas
Federal	4.72	4.71	4.76	5.14	4.27
Federalizado	4.83	4.70	4.97	5.03	4.64
Coordinado	4.13	4.56	4.26	4.29	3.40
Org.desc.*	4.60	4.69	4.81	5.05	3.84
Estatad	4.90	4.96	4.94	5.24	4.45
Particular	6.56	6.05	6.52	7.13	6.49
Total	4.83	4.83	4.88	5.23	4.39

Fuente: Nexos, "México: ¿Un país de reprobados?", núm 162, junio de 1991.

*Organismo descentralizado de la SEP

CUADRO III
PORCENTAJE DE APROBADOS POR AREA DE ESTUDIO
ESCALA 1-10

	Total	Ciencias Naturales	Ciencias Sociales	Español	Matemáticas
Aprobados	16.3	18.7	24	30.5	15.3
Reprobados	83.7	81.3	76	69.5	84.7

Fuente: Nexos, "México: ¿Un país de reprobados", núm 162, junio de 1991.

Como se puede observar en los cuadros II y III, el promedio global de los exámenes es de 4.83 por ciento y solamente el 16.3 por ciento de los alumnos aprobaron el examen. Ciertamente la calificación promedio que reporta Nexos es dos veces mayor que la calificación reportada por la SEP. Sin embargo, si nos atenemos a que con esta segunda evaluación la SEP concluye que entre 1986 y 1988 no se presentó una variación significativa en cuanto a los resultados de rendimiento - y a que si hubo tal variación más bien fue a la baja-, es preciso apuntar que las diferencias entre los dos resultados se deben más a cuestiones metodológicas que a un aumento en el rendimiento de los estudiantes. Por lo tanto, la encuesta de Nexos refuerza la observación de que, en promedio, los estudiantes mexicanos no alcanzan el aprovechamiento mínimo de los objetivos académicos de la educación primaria.

Desglosando el resultado total por áreas de estudio, en el cuadro II se observa que en ningún área se obtienen resultados aprobatorios. Español presenta la calificación más alta, seguida por Ciencias Sociales, luego Ciencias Naturales y finalmente Matemáticas. A este respecto, la única diferencia importante entre la evaluación de Nexos y las oficiales es que estas últimas reportan un mejor aprovechamiento en Ciencias Naturales que en Sociales. Sin embargo, ambas evaluaciones coinciden en que la diferencia entre la calificación mayor y la menor es de un punto en la escala 1-10 o de 10 por ciento en porcentaje.

A continuación se presentan dos ejemplos del tipo de preguntas que incluía el examen y sus respectivas respuestas. En el caso de Matemáticas algunas preguntas eran como la siguiente:

Pregunta No. 20 El resultado de $3/4 + 1/8$ es:

- a) $4/12$
- b) $4/8$
- c) $7/8$
- d) $24/4$

El 86.19 por ciento de los alumnos contestó incorrectamente esta pregunta, el 10.48 por ciento lo hizo correctamente y el 3.33 por ciento no contestó.

En el área referente a Español se les pidió a los niños que redactaran una pequeña carta dirigida a un amigo "platicándole todo lo que sucedió en el último aguacero". Esta es una muestra de un caso de máximo error:

"Luiz comate aido porque ami meaido muy bien i ati comoteva Luiz comte fue en el ultimo aguasero pore Me fue muy bien iati comete fue Luiz te acuerdas que yoytu nolaPasabamos muy vien guegando futbol enel Canpo Luiz estodo por oy Me Contestas Pronro Luiz".

En cuanto a las diferencias en los resultados por tipo de sostenimiento de la escuela, la encuesta de Nexos muestra conclusiones interesantes, especialmente en lo referente al debate del rendimiento de las escuelas públicas y las privadas. Del cuadro II se desprenden varios resultados: en primer lugar, en lo relativo a las escuelas públicas se observa que las escuelas estatales reportan un rendimiento ligeramente mayor que las federales. En segundo lugar, aunque las escuelas particulares obtienen un promedio aprobatorio, éste es sólo ligeramente superior al mínimo aprobatorio. En tercer lugar, respecto a la comparación escuelas públicas y privadas, al ser el promedio de las públicas de 4.74, la diferencia entre unas y otras ya es significativa (dos puntos) a favor de las privadas. Este resultado

también se obtuvo en otros estudios. En la evaluación SEP-Universidad Autónoma de Aguascalientes¹² realizada en el estado de Aguascalientes en el año lectivo 1982-83, las escuelas públicas tuvieron un porcentaje de reprobados del 77.3 por ciento, mientras que las particulares de 50.06 por ciento. En suma, en lo que respecta a las comparaciones escuela pública vs. privada, aunque los resultados sean favorables a estas últimas, debe subrayarse que en ambos tipos de escuela los resultados de rendimiento son bastante bajos, lo que refleja la dimensión del problema que enfrenta el SEM en su conjunto.

La encuesta de Nexos reporta algunas consideraciones sobre los diferenciales de rendimiento que se presentan entre las distintas áreas geoeconómicas del país. Nexos concluye que las calificaciones más bajas se obtuvieron en zonas rurales y, a nivel de entidades federativas, en los estados de Yucatán, Tabasco, Campeche y Guerrero. La primera conclusión es un resultado que se puede apoyar en otros estudios que realizan comparaciones rural-urbanas. Por ejemplo, en la evaluación de Aguascalientes el porcentaje promedio de reprobados en la primarias rurales es de 82.06 por ciento, mientras que en las urbanas es de 71.06 por ciento.¹³ De hecho, con este resultado se empiezan a delinear ya las desigualdades regionales inherentes al SEM. La segunda conclusión sugiere una relación directa entre el nivel de desarrollo relativo de un estado y los rendimientos académicos de sus alumnos; es decir, a mayor desarrollo relativo, mayor es el aprovechamiento académico (ver al final del capítulo el cuadro IV para datos referentes a este respecto). Esta conclusión se presentará de una manera más detallada en la siguiente sección al abordar los resultados terminales.

RESULTADOS TERMINALES

Si bien los resultados cualitativos que reportan los exámenes estandarizados son indicativos de un problema estructural en la educación básica, los resultados terminales no hacen más que confirmar esta situación. Históricamente, la deserción ha sido uno de los problemas centrales de la educación primaria. Como se muestra en el cuadro V, la deserción escolar en la primaria encuentra su fase crítica en el paso del primero al segundo año, etapa en la cual deserta una quinta parte de los niños que ingresaron al primer grado. La segunda etapa importante en la deserción es la del paso del quinto al sexto año. En el cuadro V se observa asimismo que la deserción media disminuyó durante la década pasada, no obstante la crisis económica.

CUADRO V
DESERCION POR GRADO ESCOLAR (%)

Grado	79-85	82-88	84-90
1° - 2°	22.3	19.3	18.3
2° - 3°	9.3	8.2	6.4
3° - 4°	7.8	6.8	7.4
4° - 5°	8.6	7.9	8.2
5° - 6°	10.8	11.4	10.0
PROM	6.6	5.7	5.6

Fuente: Miguel de la Madrid: Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. México D.F., Presidencia de la República, 1987 y Carlos Salinas de Gortari: Segundo Informe de Gobierno. Anexo. México D.F., Presidencia de la República, 1990.

La deserción escolar presenta diferencias importantes entre las distintas áreas geoeconómicas del país. De hecho, en las primarias nacionales se observa una relación inversa entre el grado de desarrollo relativo de la entidad federativa y el índice de deserción; es decir, a mayor desarrollo relativo, menor es el índice de deserción. En el cuadro VI (ver el final del capítulo), se corrobora esta afirmación:

los estados que tienen un PIB per cápita más alto, como son el Distrito Federal y Baja California, presentan los índices más bajos; mientras que estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca presentan los índices mayores.

Según los resultados que reportan las escuelas a la SEP, la tasa de reprobación en las primarias del país es del 10.2 por ciento, siendo la tasa de reprobación más baja del SEM. De acuerdo con estos mismos datos, las mayores tasas de reprobación se alcanzan en los primeros años de la primaria y van disminuyendo conforme se avanza de grado. Es claro que estos resultados siguen una tendencia opuesta a los resultados de los exámenes estandarizados. Lo que demuestra esta diferencia es que o los criterios de evaluación de las escuelas son muy laxos o, más bien, que éstas siguen una política abierta de cuotas de aprobación, sin tomar en cuenta el verdadero nivel de aprovechamiento de los estudiantes. El resultado ulterior de una política de aprobación es que la educación pierde su brújula académica y las escuelas se limitan a emitir credenciales o títulos que avalan más la permanencia que el conocimiento de los alumnos.

Así como la deserción tiene un fuerte componente regional, la tasa de reprobación también presenta importantes diferencias en función del nivel de desarrollo relativo de las entidades federativas. Por ejemplo, como se muestra en el cuadro VII (ver el final del capítulo), el Distrito Federal y Nuevo León presentan las tasas más bajas, mientras que Chiapas y Oaxaca se encuentran nuevamente con los resultados más deteriorados.

Si se suma el índice de deserción con la tasa de reprobación se obtiene la eficiencia terminal. La eficiencia terminal es un índice que reporta cuántos de los

alumnos que ingresaron al primer año logran culminar la primaria. En 1980 la eficiencia terminal era del orden del 49.7 por ciento. Para el ciclo escolar 1989-90, 57.9 por ciento de los niños que habían ingresado a la primaria seis años antes lograron terminarla. Sin embargo, a pesar del avance de casi 10 puntos porcentuales, el hecho de que un poco más del 40 por ciento de los niños que ingresaron al primer año en el ciclo 1983-84 por alguna razón no culminaron el ciclo de primaria, indica la existencia de problemas, no sólo asociados al alumno, sino fundamentalmente vinculados al sistema educativo en su conjunto.

A nivel regional, las diferencias entre zonas de diversos grados de desarrollo relativo también son significativas. Como se observa en el cuadro VIII (ver el final del capítulo), el Distrito Federal, Baja California y Nuevo León muestran los porcentajes más altos, mientras que Chiapas, Oaxaca y Guerrero nuevamente se encuentran con los peores resultados. En el caso de Chiapas es alarmante que sólo tres de cada 10 niños que ingresan al primer grado logren salir de la escuela.

Si bien las diferencias son notables entre estados con diversos niveles de desarrollo económico relativo, también hacia el interior de las mismas entidades federativas se presentan dualidades importantes. En la encuesta de Aguascalientes, queda claro que los resultados terminales presentan diferencias importantes en el binomio urbano-rural. Por ejemplo, para el año lectivo 1981-82, las escuelas urbanas en Aguascalientes presentaron una tasa de reprobación del 6.06 por ciento, mientras que las escuelas rurales de la misma entidad federativa ascendieron al 10.80 por ciento.

De los resultados terminales se desprenden dos conclusiones que ya se

habían dibujado desde la presentación de los resultados de rendimiento. En primer lugar, los resultados terminales no hacen más que reforzar el diagnóstico de una precaria efectividad educativa. En segundo lugar, de los resultados de rendimiento académico y de los resultados terminales, deriva la existencia de un sistema educativo nacional dual que se encuentra íntimamente ligado con el dualismo económico que ha caracterizado al país en sus diferentes etapas de desarrollo. Asimismo, de estos resultados se desprende que dentro de las mismas entidades federativas se reproduce este dualismo económico-educativo. En suma, con estos resultados quedan patentes las enormes desigualdades de rendimiento que aquejan al SEM.

LOS FACTORES EXPLICATIVOS

De las evaluaciones realizadas tanto por la agencia pública como por los particulares, se desprenden hasta ahora dos conclusiones: en primer lugar, queda de manifiesto que el rendimiento escolar en la educación básica se encuentra lejos de satisfacer mínimamente los objetivos académicos establecidos para este nivel. Por lo tanto, la educación básica no satisface requerimientos de efectividad y, en consecuencia, presenta un serio problema en lo relativo a la calidad educativa. En segundo lugar, también queda de manifiesto que el rendimiento académico es inferior en las zonas rurales y que tres de las entidades federativas más pobres del país (Campeche, Guerrero y Yucatán) presentan los resultados más bajos. Este segundo punto perfila un agudo problema de disparidades interregionales.

Pero ¿cómo explicar la ineficacia y la inequidad interregional inherentes al SEM? El propósito de esta parte del capítulo es abordar algunas de las características de los alumnos, de las escuelas y de los maestros que puedan

coadyuvar a la explicación del rendimiento académico. Es decir, una vez que se han presentado las características del problema (variable dependiente), se procede a delinear las de los insumos o factores (variables independientes) que puedan contribuir a la formulación de una explicación al problema. Por motivos de exposición, como ya se había señalado anteriormente, se hace una distinción entre demanda y oferta educativa. El objetivo es abundar en algunos puntos relevantes que giran en torno a las características de las variables independientes de la función producción educativa, para configurar un diagnóstico más completo de la educación básica. Por lo tanto, antes de abordar la variable alumno como factor explicativo del rendimiento, se presentan algunas consideraciones generales de la demanda educativa. Asimismo, lo relativo a las variables escuela y maestro, se acompaña de algunas consideraciones, también generales, de la oferta educativa.

LA VARIABLE ALUMNO

Demanda educativa

Según datos de la SEP,¹⁴ para el ciclo escolar 1990-91 se encontraban matriculados 14.6 millones de niños a nivel primaria. Esto quiere decir que el SEM logró satisfacer en ese ciclo escolar el 98 por ciento de la demanda de educación primaria del país, objetivo que, como ya se ha mencionado, se alcanzó desde mediados de la década de los ochenta. La consecución de este objetivo obedeció a dos factores. En primer lugar, como se analizará con detalle en el siguiente capítulo, desde el Plan de Once Años la agencia pública ha condicionado la política educativa a la satisfacción de los requerimientos cuantitativos de la

población, dirigiendo todos sus recursos a la obtención de la primaria universal. En el ciclo 1984-85 se cumplió finalmente este objetivo.

En segundo lugar, tanto la desaceleración de la tasa de crecimiento de la población como los cambios que experimentó la pirámide poblacional, coadyuvaron a la consecución de la primaria universal y al sostenimiento de este logro hasta nuestros días. La tasa de crecimiento de la población, aunque muy pausadamente, ha experimentado una desaceleración en las últimas décadas. Consecuentemente, los noventa abren con una tasa ligeramente superior a los dos puntos porcentuales, cuando en los años setenta la población crecía a tasas por encima del 3 por ciento. En lo que toca a la pirámide poblacional, otrora ancha en su base, cabe señalar que experimenta una transición hacia una pirámide que como se observa en el cuadro IX crece, en términos relativos, más rápidamente en su parte media.

Estos cambios en la población tienen un claro referente en el crecimiento de la cohorte de edad relevante, así como en la tasa de crecimiento de la matrícula. Para el SEM, la consecuencia de que durante los sesenta y los setenta las tasas de crecimiento de la población en general, y la de la cohorte de seis a 12 años en particular hayan sido altas fue que, en promedio, la matrícula de primaria creció al 4 por ciento en los setenta. En contraste, con una tasa de crecimiento ligeramente por debajo de cero de la misma cohorte, la matrícula de la educación primaria no creció ni siquiera un punto porcentual durante los ochenta. Esto se refleja en que actualmente la matrícula del nivel primaria representa el 56 por ciento de la matrícula nacional, cuando llegó a representar el 68.3 por ciento a principios de la década pasada.

CUADRO IX
PESO DE LAS COHORTES DE 0 A 24 AÑOS (%)

	1980	1985	1989
COHORTE			
0-4	15.4	13.4	12.2
5-9	15.6	13.4	12.3
10-14	13.7	13.8	12.5
15-19	11.3	12.1	12.5
20-24	9.2	9.9	10.6
0-15	44.7	40.6	37.0
0-24	65.1	62.7	59.9

Fuente: Carlos Salinas de Gortari: Primer Informe de Gobierno. Anexo, México D.F., Presidencia de la República, p.7.

En diversos estudios tanto públicos como privados,¹⁵ se anticipa que, conforme avance la década, se irá consolidando la tendencia demográfica de los últimos años y que, en consecuencia, la cohorte de edad correspondiente a la educación primaria continuará perdiendo peso relativo en la población en edad escolar. Las proyecciones hasta el año 2000 de la demanda potencial de servicios educativos realizadas por la SEP se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO X
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA MATRICULA ESCOLAR
PARA EL AÑO 2000

Nivel	1980	2000	
		A	B
Preescolar	5.7	11.4	12.7
Primaria	69.5	37.1	37.9
Secundaria	14.9	19.9	19.5
Bachillerato	4.5	7.5	7.1
Profesional medio	0.5	11.3	10.8
Normal	0.9	0.3	0.3
Lic. y Normal Sup.	3.9	11.4	10.6
Posgrado	0.1	1.1	1.1
Total	100.0	100.0	100.0

A: Si el crecimiento de la población es de 1 por ciento, lo que representaría un total de aproximadamente 31 millones de alumnos.

B: Si el crecimiento de la población es del 1.5 por ciento, lo que representaría un total de aproximadamente 33 millones de alumnos.

Fuente: Solana, Fernando, et.al. Historia de la educación pública en México, SEP-FCE, México, 1981.

Características del alumno

Como ya se había señalado al inicio de este capítulo, la variable alumno se abordará en este estudio a partir de los antecedentes académicos del niño (educación preescolar y dentro de la primaria, el año inmediato anterior), de la situación socioeconómica de su familia (nivel de ingreso, nivel de nutrición del niño y nivel de escolaridad de los padres de familia) y del grado de participación de los padres de familia en la toma de decisiones educativas. Para poder ponderar la importancia que conllevan las características de la variable alumno, antes de abordar la descripción se presentarán los resultados que se han obtenido en otros estudios, y en particular lo significativo que han resultado ser estas características para explicar las variaciones en el rendimiento académico.

Los antecedentes socioeconómicos de la familia del estudiante son las características más estudiadas en la literatura de las funciones producción educativas. De hecho, los antecedentes socioeconómicos de la familia ingresan al debate sobre los factores que determinan el rendimiento académico con uno de los estudios pioneros: Equality of Educational Opportunity (1966), mejor conocido como el Reporte Coleman.¹⁶ Las conclusiones del estudio fueron bastante polémicas. Coleman concluye que las variables escuela y maestro son irrelevantes en la explicación de cualquier variación en el rendimiento académico, porque éste está predeterminado por los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes. Cualquier modificación que se presentará dentro del aula o cualquier diferencia pedagógica entre una escuela y otra, por lo tanto, no redundaría en un mayor aprovechamiento académico.

La conclusión del Reporte Coleman suscitó un enconado debate y pronto surgieron estudios, tanto en Estados Unidos como en otros países,¹⁷ que refutaron el determinismo de Coleman, aunque sin restarle importancia a los antecedentes socioeconómicos como una de las característica con mayor poder explicativo de las variaciones del rendimiento académico. De hecho, más allá de las distintas maneras en que diversos estudios han cuantificado el nivel socioeconómico de la familia, un resultado constante es que, en promedio, entre mayores sean los niveles de ingreso y educativo de los padres de familia, el rendimiento escolar del niño será mayor.¹⁸

El nivel de ingresos de la familia es una característica relevante para el rendimiento en tanto que refleja las condiciones materiales con las que el niño realiza el aprendizaje; desde el nivel de nutrición que su familia logra

proporcionarle, hasta los instrumentos de estudio (p.e. enciclopedias) con los que cuenta en su hogar. El nivel de escolaridad de los padres es importante porque en la educación básica el apoyo extraescolar que le brindan los padres a los niños se ha comprobado como una variable determinante en el desenvolvimiento académico del niño.

Para caracterizar el nivel socioeconómico de los niños que asisten a las escuelas públicas del nivel primaria en México se da por sentado el siguiente supuesto: si se acepta que los alumnos inscritos en las escuelas particulares pertenecen a las familias de mayores ingresos del país y que, dado que las escuelas particulares atienden sólo al 6 por ciento de la demanda y que la demanda está cubierta casi en su totalidad, es válido asumir que la mayoría de los niños que asisten a las escuelas públicas pertenecen a las familias cuyo ingreso corriente no rebasa el ingreso corriente medio nacional. Es decir, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares de 1983-84¹⁹ estas familias oscilarían entre el primero y el séptimo decil.

De esta deducción se desprenden dos conclusiones. En primer lugar, según datos del Consejo Consultivo de PRONASOL, la mitad de la población del país vive actualmente por debajo de la línea de pobreza y de este porcentaje, 17 millones se encuentran en condiciones de pobreza extrema. Datos complementarios de la CEPAL para 1984 confirman estos porcentajes.²⁰ Asimismo, en el rubro de la nutrición, según cifras de la Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural, en 1989 el 25 por ciento de la población en el norte del país - donde se encuentran los estados de mayor desarrollo relativo del país- tuvo una alimentación por debajo de los mínimos calóricos. En otras regiones del país de menor desarrollo relativo como la Mixteca, la Huasteca, partes del pacífico sur y la

península de Yucatán, la población alcanzó índices de desnutrición cercanos al 70 por ciento. A nivel nacional se reporta que el 50.4 por ciento de la población entre uno y cuatro años se encuentra desnutrida.²¹ Por lo tanto, la primer conclusión es que este conjunto de datos revela que los niños cuyas familias pertenecen a los cuatro primeros deciles de la población -que es la parte de la población con una tasa de crecimiento mayor- no cuentan con las condiciones materiales de estudio mínimas, ni con los niveles nutricionales que cumplan con los mínimos calóricos para realizar cualquier actividad humana.

En segundo lugar, como se puede observar en el cuadro XI, las diferencias de ingreso corriente y de la distribución del gasto corriente en alimentos son enormes entre las familias que suponemos se apropian del subsidio a la educación primaria. En el renglón de ingreso corriente, las familias del séptimo decil tienen un nivel de ingreso corriente promedio al menos cinco veces mayor que las familias del primero. En el renglón de alimentos, destaca que las familias del séptimo decil destinen un porcentaje 10 veces mayor de su ingreso al consumo de carne, pescados y mariscos. Esta cifra demuestra, no sólo una diferencia abismal en términos relativos, sino también que, dadas las diferencias de ingreso, el diferencial en términos absolutos es aún mayor. La conclusión que se puede obtener de la información vertida en el cuadro XI es que, al menos en el renglón de la educación pública, la agencia pública provee una oferta homogénea -que como se demostró en la sección anterior, tiene un alto componente de desigualdad regional- a una población socioeconómicamente heterogénea.

CUADRO XI
INGRESOS MONETARIOS Y GASTO CORRIENTE EN ALIMENTOS
POR DECIL DE LA POBLACION
1983-1984

Deciles de hogares (%)	Ingreso promedio (pesos)	1 (%)	2 (%)	3 (%)	4 (%)
I	36,690	3.98	1.40	2.57	3.74
II	60,664	6.96	2.36	4.57	5.52
III	80,707	8.13	3.83	6.18	6.42
IV	101,070	9.58	6.20	8.75	8.43
V	124,813	10.23	7.45	9.63	8.91
VI	154,445	10.57	9.13	10.38	9.87
VII	190,817	11.40	12.50	11.60	11.47
VIII	237,298	12.88	15.12	13.58	13.10
IX	321,369	12.14	17.39	14.87	14.55
X	627,661	14.13	24.62	17.87	17.99

- 1: Distribución del gasto corriente monetario en cereales.
- 2: Distribución del gasto corriente monetario en carnes, pescados y mariscos.
- 3: Distribución del gasto corriente monetario en huevo, leche y sus derivados, aceites y grasas.
- 4: Distribución del gasto corriente monetario en verduras, legumbres, leguminosas, semillas, tubérculos y frutas similares.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares. 1983-1984, México D.F., 1988.

Con respecto a la escolaridad de los padres de familia, es sabido que existe una relación positiva entre nivel de escolaridad y nivel de ingreso. En el caso de México, por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 1977-78,²² 95 por ciento de las cabezas de las familias más pobres, o no tenían ningún grado escolar, o no habían acabado la educación elemental. En el otro extremo, 50 por ciento de las cabezas de las familias más ricas tenían grados de estudio que oscilaban entre tercero de secundaria y el nivel de doctorado. En virtud de esta relación, es válido considerar que los alumnos de menores ingresos provienen de padres con un nivel educativo

elemental. Si extrapolamos esta relación y la vinculamos con los resultados de una encuesta realizada por Nexos,²³ se observa que el nivel de ingreso guarda una relación directa con la escolaridad de los padres y ésta, a su vez, mantiene una relación estrecha con el grado esperado que puedan alcanzar los hijos. Nexos reporta que los hijos de padres analfabetos lograron cursar hasta tercero de primaria; los hijos de padres con estudios de primaria, alcanzaron estudiar 7.49 grados; los de padres con estudios de secundaria alcanzaron 10.41 grados; los de padres con preparatoria 11 grados y los de padres con educación superior 12.9 grados.

La segunda característica es la relativa al grado de participación de los padres de familia en la toma de decisiones educativas. En la literatura sobre investigaciones educativas, el nivel de involucramiento de los padres de familia en las decisiones académicas de la escuela ha resultado ser una característica relevante para explicar las variaciones en el aprovechamiento escolar.²⁴ La racionalidad de esta causalidad se encuentra en la motivación principal que lleva a los padres de familia a participar con la escuela: la maximización del rendimiento académico de sus hijos. Si suponemos que el magisterio organizado y la agencia pública enarbolan intereses gremiales y burocráticos por encima de los académicos, entonces la participación de los padres de familia tiene como consecuencia la formación de un contrapeso para evitar que se pierda la brújula académica en la escuela. De la encuesta de Aguascalientes se desprende que la participación media de los padres de familia es mínima porque, por un lado, generalmente no están organizados y esperan mucho de la escuela y, por el otro, la escuela y los maestros "... los toman muy poco en cuenta para tomar decisiones importantes y muchas veces sólo se les llama para pedirles cuotas."²⁵

La tercera característica relevante es la de los antecedentes académicos del alumno. Antecedentes académicos no es una característica que haya sido muy estudiada en las investigaciones sobre la función producción educativa. Sin embargo, estudios recientes han demostrado que las habilidades del estudiante, medidas como el rendimiento del año inmediato anterior, resultan ser una variable significativa en la explicación de la varianza del aprovechamiento escolar.²⁶ La razón es simple: los antecedentes académicos son importantes porque la educación es un proceso acumulativo. En el caso de México, los alumnos que ingresan a la primaria tienen en la educación preescolar a su antecedente inmediato anterior. En diversos estudios pedagógicos se ha probado la relevancia que tiene la educación preescolar para un mejor aprovechamiento en los primeros años de la primaria.²⁷ En el caso mexicano se observan dos fenómenos a este respecto. Por un lado, el SEM sólo ha logrado cubrir el 60 por ciento de la demanda de educación preescolar, y como se muestra en el cuadro XII (ver final del capítulo), la satisfacción de esta demanda es muy inequitativa entre los distintos estados de la Federación, aunque en este caso no se muestra una relación que favorezca a las entidades federativas de mayores ingresos, sino que se muestra una relación que favorece a las de menor desarrollo relativo. Por otro lado, los niños que asisten a las escuelas preescolares, como se hizo notar en lo referente a las evaluaciones, no cumplen con los objetivos del nivel e ingresan a primero de primaria casi con las mismas carencias que los niños que no tuvieron oportunidad de recibir esta educación.

De la descripción hasta aquí hecha de las características de los demandantes de educación primaria (pública), se pueden ya delinear tres conclusiones. En primer lugar, es claro que una parte considerable de los niños que asisten a las primarias mexicanas provienen de familias que se encuentran

por debajo de la línea de pobreza. Esto significa que estos niños no cuentan con las condiciones materiales de estudio adecuadas, ni tampoco con los niveles mínimos de nutrición para insertarse en un proceso de enseñanza-aprendizaje. Asimismo, como quedó explícito en los resultados de la Encuesta Ingreso Gasto del 77 y en la encuesta de Nexos, los padres de estos niños tienen un nivel educativo muy bajo y, en consecuencia, la probabilidad de que le presten un apoyo extraacadémico efectivo a sus hijos es muy baja. En suma, estos datos reflejan que el nivel socio-económico, si bien no determina el rendimiento académico de los estudiantes mexicanos, sí es una característica significativa para explicar las variaciones del rendimiento académico y especialmente el nivel tan bajo que se ha alcanzado.

Antes de abordar las siguientes conclusiones, es importante comentar la relación que se da entre el nivel socioeconómico de la región o entidad federativa y el aprovechamiento académico. En el caso mexicano, los resultados terminales y los exámenes estandarizados son claros: en promedio, a mayor nivel de desarrollo relativo, mejores resultados educativos. Sin llegar a los extremos del Reporte Coleman, es posible concluir que la estructura socioeconómica de la región o de la entidad federativa, tiene un importante grado de incidencia en los resultados académicos. Existen excepciones notables a esta conclusión que confirman que el nivel socio-económico incide, mas no determina el aprovechamiento de los estudiantes. En la evaluación de Aguascalientes, una de las escuelas que reportó los resultados más altos fue una de las más pobres del medio rural. La explicación de este fenómeno se encontró en que en el caso particular de esa escuela, existía una comunicación muy cercana entre la escuela y los padres de familia, así como entre el director y los maestros, y además en que los maestros preparaban el material didáctico que las autoridades superiores no les podían abastecer.

En segundo lugar, respecto al involucramiento de los padres de familia en las decisiones escolares, si se generalizan los resultados de la encuesta de Aguascalientes, se puede inferir que el promedio de los padres de familia no se encuentran organizados y la incidencia que alcanzan a tener en la toma de decisiones educativas es mínima. En consecuencia, ya que el magisterio y la burocracia alcanzan altos y complejos grados de organización, en las decisiones escolares privan los intereses gremiales y burocráticos por encima de los objetivos académicos.

La tercera conclusión que se desprende de este conjunto de características de la variable alumno, es que un porcentaje muy alto de los alumnos que ingresan a la primaria lo hace sin haber cursado la educación preescolar o, aun habiéndola cursado y aprobado, lo hacen sin haber cumplido con los objetivos académicos mínimos del nivel. Esto tiene un efecto negativo muy claro en el aprovechamiento de los primeros años en la primaria. Respecto a los resultados en los diferentes años de la primaria, es claro que los objetivos no cumplidos de un año escolar inciden negativamente en el grado inmediato superior. Es por ello que conforme se avanza en grado, los resultados son cada vez más bajos. Por lo tanto, los antecedentes académicos resultan ser una característica que le imprime significancia a la variable alumno para explicar los resultados tan bajos del aprovechamiento de los niños que cursan la primaria en el país.

Además de explicar el rendimiento, estas características de la variable alumno también dan luz sobre los resultados cuantitativos de la educación, especialmente el de la deserción. Para la deserción, generalmente se señalan dos órdenes de causalidad. La primera, y la más comúnmente subrayada, es la de los

costos asociados a la educación. Es decir, una de las razones principales de la deserción es económica, porque los padres de familia ya no están dispuestos a incurrir en costos directos (cuadernos, plumas, etc.) e indirectos (salario que se deja de percibir por educarse) asociados a la educación. La otra razón es más académica: ante la imposibilidad de la escuela por dar una atención diferenciada a los niños que presentan problemas de aprendizaje, éstos optan por el abandono. En México, la deserción escolar obedece a factores más académicos que económicos. Esto se demuestra al observar que en la década de los ochenta, a pesar de la crisis económica, la deserción disminuyó en promedio. Este resultado es indicativo de que los agentes económicos internalizaron la caída de los salarios reales y el efecto negativo se cargó más sobre los ingresos: es decir, más que un efecto sustitución (que hubiera implicado el aumento en la deserción), se dio un efecto ingreso. De aquí se deduce que si en los momentos más difíciles los agentes económicos continuaron con la inversión en capital humano, en etapas de crecimiento económico la deserción se deberá más a factores académicos y no a factores de tipo económico.

LAS VARIABLES MAESTRO Y ESCUELA

Oferta educativa

La atención de la educación primaria corre fundamentalmente a cargo de las escuelas federales. Para el ciclo 1990-91 72 por ciento de la matrícula estaba inscrita en el régimen federal, 22 por ciento en estatal y tan sólo 6 por ciento en el particular. Esta situación es propia del Sistema Educativo Mexicano desde 1970. Las proporciones entonces eran 65.6 por ciento, 26.5 por ciento y 7.8 por ciento,

respectivamente. De estas cifras se puede observar una ligera federalización de la educación básica en los últimos años. Sin embargo, si se atienden a las tasas de crecimiento, los datos de la SEP reportan que durante los ochenta la tasa de crecimiento promedio de la matrícula federal fue de 0.1 por ciento, la estatal fue de -5.8 por ciento, mientras que la particular experimentó un incremento del 2.2 por ciento. Si bien la dinámica de la población indica un crecimiento lento de la matrícula a nivel primaria, e incluso ligeramente negativo, estas cifras revelan una paulatina, pero creciente sustitución de las escuelas estatales por las particulares. Las razones de esta sustitución bien pueden encontrar su racionalidad en que los padres de familia perciben la educación privada como la única alternativa ante el creciente deterioro de la educación pública,

A pesar de que la oferta educativa nacional logra satisfacer el 98 por ciento de la demanda de educación primaria, esta cobertura tiene algunas particularidades, las cuales es importante destacar. En primer lugar, para el ciclo escolar 1987-88, el 20 por ciento de las escuelas del país en las que se ofrecía educación primaria eran escuelas incompletas, es decir, centros escolares en los que no se enseñaban los seis años de la primaria. Como se puede observar en el cuadro XIII (ver final del capítulo), la dispersión de escuelas incompletas es muy grande y esto redundó en que se presenten disparidades regionales muy significativas. Por ejemplo, mientras que en el Distrito Federal solamente existe 2.8 por ciento de escuelas incompletas, en Chiapas un poco menos de la mitad de las escuelas son incompletas; es decir, hay 15 veces más escuelas incompletas en Chiapas que en el D.F.

En segundo lugar, el 20 por ciento de las escuelas del país sólo cuentan con un profesor que imparte clases a todos los grados que se ofrecen. Aquí las

diferencias regionales también son significativas y están correlacionadas con los niveles de desarrollo relativo. Como se puede constatar en el cuadro XIV (ver final del capítulo), la diferencia entre el D.F y Durango es casi de 40 puntos porcentuales. Una vez más, en el mismo cuadro XIV se puede observar que los estados de menor desarrollo relativo son los que cuentan con un porcentaje mayor de escuelas unitarias.

Características de la escuela

Como se mencionó en la introducción a este capítulo, la variable escuela se abordará a partir de dos líneas de trabajo. La primera es la línea material y estudia características que van desde el gasto por estudiante hasta el tamaño de grupo y la disponibilidad de libros de texto y de material didáctico de apoyo. La segunda línea de análisis incursiona en la organización de la escuela y estudia las instituciones y los actores involucrados en la organización escolar, así como las reglas escritas y no escritas que rigen la vida diaria de las escuelas.

En las diversas investigaciones sobre el rendimiento académico, las características de la primera línea de trabajo aquí planteada han sido constantemente exploradas, pero en muy pocos estudios han resultado ser significativas. En contraste, aunque la segunda línea de análisis ha sido escasamente estudiada, en esos pocos estudios ha resultado tener una relevancia enorme en la explicación de las variaciones en el aprovechamiento escolar.²⁸ Cabe señalar que en este apartado sobre la escuela se abordará de manera indirecta la variable maestro, pero se abundará con mayor detalle sobre las características de los docentes en la última parte del capítulo.

Es importante señalar que para la caracterización de las variables escuela y maestro, la carencia de datos lleva a acudir a encuestas regionales y de años diversos. Sin embargo, no obstante las diferencias de años y el que varias de las aseveraciones aquí hechas se fundamenten en una encuesta realizada en el estado de Aguascalientes, al ser éste uno de los estados cuyos resultados educativos no difieren mucho de la media nacional, los resultados pueden ser representativos de la problemática nacional. Esta parte del estudio también se fundamenta en una encuesta a maestros realizada por la SEP a mediados de los ochenta.²⁹

Respecto a la primera línea de investigación, en la literatura sobre funciones producción educativas, se reporta que el gasto por estudiante no es una característica que haya probado ser significativa para explicar las variaciones en el rendimiento escolar.³⁰ Sobre este resultado es preciso hacer dos anotaciones. En primer lugar, el gasto por estudiante no resulta ser una característica significativa siempre y cuando se hayan cubierto los elementos fundamentales de la infraestructura educativa: las instalaciones físicas. En segundo lugar, Hahushek ha apuntado correctamente que cuando una unidad adicional de gasto no incide en el aprovechamiento escolar, bien puede ser síntoma de una asignación académicamente ineficiente de los recursos.³¹

Para el caso de México vale señalar que si bien la cobertura escolar es casi universal, durante el sexenio de Miguel de la Madrid 15000 poblaciones se quedaron sin escuelas.³² Aunque sea precisamente en este renglón en el que el PRONASOL ha dirigido sus mayores esfuerzos en materia educativa, hace falta compensar no sólo a estas comunidades, sino a todas aquellas que no cuentan

con infraestructura escolar. Asimismo, a lo largo del diagnóstico han surgido necesidades materiales muy concretas para las que se requerirán mayores recursos por alumno, especialmente para cubrir los objetivos de la política compensatoria (ver último capítulo del libro). Sobre el segundo punto, es materia del capítulo siguiente comprobar que en el SEM privan enormes ineficiencias en la asignación del gasto público.

En lo referente al tamaño de los grupos, los datos vertidos en el cuadro XV muestran que las primarias mexicanas presentan relaciones alumno por grupo bastante satisfactorias para cualquier estándar. De hecho, no se observan diferencias significativas por tipo de sostenimiento y las divergencias entre las distintas entidades federativas son casi insignificantes. Probablemente, los únicos problemas que se puedan presentar y que se encuentran ocultos en los datos agregados, son los referentes a las primarias unitarias, en las cuales el profesor atiende varios grados de manera simultánea.

CUADRO XV
RELACION DE ALUMNOS POR GRUPO SEGUN EL TIPO DE
SOSTENIMIENTO DE LA ESCUELA
1990-1991

<u>Ciclo</u>	Federal	Estatal	Privada
80-81	27	35	34
85-86	25	30	33
90-91	26	28	32

Fuente: Carlos Salinas de Gortari: Segundo Informe de Gobierno. Anexo. México D.F., Presidencia de la República, 1990, pp. 341-342.

Finalmente, en torno a la disponibilidad de material didáctico de apoyo y libros de texto, las encuestas muestran divergencias y convergencias. De acuerdo con la encuesta de la SEP, el 82 por ciento de los maestros entrevistados reporta que se satisface prácticamente en un 100 por ciento la demanda de libros de texto para el alumno y de libros de apoyo para el maestro. Sin embargo, hubo consenso entre los entrevistados en lo relativo a problemas en la distribución: después del primer mes de clases, una cuarta parte de alumnos y maestros no había obtenido todavía sus respectivos libros de apoyo. Al respecto del libro de texto, la encuesta de Aguascalientes reporta que este material sí se recibe, aunque generalmente a destiempo en los casos de las comunidades más apartadas. En cuanto a otros materiales de apoyo para la estimulación cognoscitiva, tales como los aparatos audiovisuales, existe un consenso generalizado entre los encuestados en el sentido de que hay una enorme carencia de ellos.

En lo que respecta a la segunda línea de análisis, cabe iniciar apuntando que las escuelas primarias mexicanas han funcionado ya por varios lustros a partir de una organización político-administrativa que, mediante un conjunto de reglas escritas y no escritas, ha modificado tanto la conducta de los diferentes actores, como el funcionamiento de las instituciones educativas y los objetivos de la escuela misma. Formalmente, las responsabilidades del funcionamiento de la escuela se encuentran concentradas en manos del director. El o ella tienen a su cargo la toma de decisiones administrativas, laborales y técnico-pedagógicas. Para el cumplimiento de los objetivos escolares, al director lo asisten dos instituciones: el Consejo Técnico Consultivo y las Comisiones de Trabajo.

El Consejo es el organismo académico de la escuela. Está presidido por el director y los maestros participan como vocales. Según el Reglamento de Trabajo

de las Escuelas, los objetivos del Consejo son exclusivamente académicos: analizar planes de trabajo y métodos de enseñanza; tratar los problemas de disciplina escolar, y evaluar cualquier acción escolar y/o extra-escolar destinada a la superación académica. El Consejo debe reunirse por lo menos una vez al mes en horario fuera de clase. Por su parte, las Comisiones son órganos encargados de responder a las necesidades no académicas que se susciten en la escuela. Por ejemplo, existen Comisiones para organizar la cooperativa, los deportes, la acción social y de economía y las finanzas. Estas últimas tienen como objetivo encontrar fuentes de financiamiento alternativas al subsidio estatal o federal, para mantener, en lo posible, físicamente impecable a la escuela. A la cabeza de cada Comisión se encuentra un maestro y las Comisiones en su conjunto dependen del director de la escuela.

Más allá de esta normatividad, las principales reglas para el funcionamiento de la organización escolar están dictadas por lo que Justa Ezpeleta ha tenido el acierto de denominar "la cadena invisible del control laboral".³³ Asimismo, los objetivos de la escuela se encuentran permeados por la racionalidad con la que se ha conducido la política educativa del país desde la formación del SEM: la lógica de la cobertura cuantitativa, material.

"La cadena invisible del control laboral" se hace presente desde la elección del director. En la encuesta de Aguascalientes, existe un amplio consenso entre los entrevistados en cuanto a que el ascenso escalafonario de los directores es una práctica que obedece, más que a criterios académicos y meritocráticos, a intereses de gremio y burocracia, y en particular a los del magisterio organizado. Por lo tanto, el director ejerce su función fuertemente atado al Sindicato el cual, en los hechos, condiciona su actuación. En particular, el director está en buena

medida subordinado al supervisor quien, a su vez, debe su poder no sólo a la normatividad de la actividad educativa, sino también y fundamentalmente a su adscripción sindical.

En el ámbito escolar esta estructura de poder tiene manifestaciones muy concretas. La política educativa mexicana, como ya se ha dicho, ha privilegiado los aspectos cuantitativos de la educación como criterio de política y, consecuentemente, esta lógica ha permeado a toda la estructura de poder involucrada en la actividad educativa. A lo largo de la pirámide burocrática-sindical, los supervisores invariablemente exigen a sus subalternos resultados cuantitativos, materiales, concretos. Al nivel de la supervisión, los supervisores privilegian en sus evaluaciones las habilidades administrativas del director; su capacidad para lidiar con la depreciación física de la escuela e incluso para expandir su crecimiento, al margen del financiamiento oficial, y finalmente, la fidelidad sindical. En los aspectos académicos, los supervisores limitan sus funciones a cuantificar alumnos y en su evaluación privilegian el grado de penetración de la escuela en la sociedad. Favorecen, pues, la organización de festivales y concursos que involucren a la comunidad y que le proporcionen una mayor presencia a la escuela en la sociedad, y posiblemente una mayor legitimidad social.

Para cumplir con estos objetivos -de los cuales depende la vida política del supervisor y la del director mismo, en consecuencia- las direcciones escolares, haciendo uso de los diversos derechos formales y reales que poseen, señalan los objetivos de la escuela y definen con claridad las reglas no escritas que harán posible el funcionamiento de la escuela. En virtud de que las preocupaciones de la política educativa, de la burocracia, del sindicato y del supervisor son inquietudes

fundamentalmente cuantitativas, en ausencia de contrapesos, el director define en esta misma línea las metas de la escuela. En consecuencia, tanto el funcionamiento como la importancia relativa de las instituciones escolares se define a partir de estos objetivos: por su naturaleza, las Comisiones se convierten en el organismo más funcional de la escuela y el Consejo, en tanto que no se ocupe de aspectos administrativos, se traduce en un obstáculo para la consecución de los objetivos del director, del supervisor y en fin de la burocracia y el gremio educativos.

Pero al nivel de las autoridades de la escuela el problema no es exclusivamente organizativo, sino también de las habilidades con las que cuentan los directores. En la encuesta de Aguascalientes la mayoría de los entrevistados es de la opinión que los directores generalmente carecen de destrezas administrativas, de habilidades para llevar a cabo la planeación educativa y de liderazgo para orientar la labor académica de los maestros. Asimismo, se reportó que los directores se muestran en lo general reticentes a reemplazar a los maestros cuando faltan a sus labores y que el índice de ausentismo entre los directores es considerable. Esta situación es posible y permisible en la mayoría de las escuelas del país debido a los vínculos de los directores con el sindicato y en virtud de la ausencia de contrapesos hacia el interior de la escuela.

En suma, sobre las características del factor escuela se puede concluir lo siguiente: en primer lugar, el tamaño de grupo en el agregado parece no presentar problemas importantes. Es probable, sin embargo, que la razón alumnos por grupo tenga una incidencia ligeramente negativa solamente en los casos de las escuelas unitarias y, más que por el tamaño, la dificultad provenga de que el maestro se ve obligado a darle atención a varios grados al mismo tiempo. En segundo lugar, la

disponibilidad de libros de texto y material didáctico tampoco parece representar un problema en el agregado, aunque nuevamente en las zonas más aisladas del país -presumiblemente las más pobres- la distribución puede repercutir negativamente, tanto en la preparación del curso por parte del maestro, como en un menor rendimiento de los alumnos durante los primeros meses de clases en los que no se cuenta con el libro de texto.

En tercer lugar, la organización de la escuela, que resulta ser una característica altamente significativa para explicar variaciones en el rendimiento, parece representar en el caso de las escuelas mexicanas un escollo de enormes dimensiones. La organización de la escuela, es decir la forma en que interactúan instituciones y actores con base en reglas escritas y no escritas, está condicionada en las primarias del país por los intereses y la lógica de la burocracia y el gremio educativos. Estos determinan los objetivos del supervisor, quien a su vez hace lo propio con el director y, finalmente, la dirección escolar actúa y organiza la escuela en función de objetivos cuantitativos y materiales. En consecuencia, tanto los actores como las instituciones dirigen sus esfuerzos al logro de estos objetivos que distan mucho de ser metas académicas. Si a esta situación se le añade la falta de habilidades del director y el poco entendimiento que aparentemente tiene con los maestros, el resultado es que en la escuela se generan las condiciones institucionales para un proceso de enseñanza-aprendizaje académicamente desorientado, desarticulado y de baja calidad.

Características del maestro

La variable maestro se abordará a partir de la propia escolaridad del maestro, experiencia docente, habilidades y prácticas pedagógicas, capacitación y actualización, así como la organización escolar y la estructura de incentivos y las reglas no escritas que se le presentan al docente para desempeñar su labor. En la literatura sobre funciones producción educativas, la escolaridad del maestro no ha probado ser una característica significativa;³⁴ de hecho, según la revisión de José Angel Pescador, las características de capacitación y actualización han probado ser más relevantes para explicar las variaciones del aprovechamiento escolar. La experiencia docente tampoco ha probado ser una característica significativa, pero las habilidades del maestro, la práctica pedagógica de éste y la organización de la escuela han sido características que resultan ser trascendentes para el rendimiento académico.³⁵ El índice de ausentismo, se incluye en la descripción del maestro porque, aunque no sea una característica muy analizada en los estudios de la función producción educativa, en el caso de México los paros magisteriales de los últimos años han elevado enormemente el ausentismo de los profesores y es presumible que hayan tenido un impacto negativo en el rendimiento académico de los estudiantes.

De acuerdo a la encuesta de la SEP, 60 por ciento de los docentes entrevistados tenían entre uno y 10 años de servicio en el nivel primaria, lo que significa que el magisterio es relativamente joven, pero la mayoría de los miembros cuentan con algunos años de experiencia. En cuanto a su formación académica, el 63.8 por ciento había cursado la educación normal y el 22 por ciento la normal superior. Esto significa que el 14.2 por ciento del magisterio nacional no cuenta con estudios de normal y es de esperarse que haya cursado la

secundaria o cuando menos algún grado de ella. Respecto a las habilidades del docente, en la encuesta de Aguascalientes las deficiencias que se presentan en la formación y en la capacitación científica (incluido el campo de la investigación educativa) de los maestros fue un comentario generalizado. Estas opiniones se apoyan de hecho en diversos exámenes estandarizados aplicados a maestros en activo y a egresados de la licenciatura en primaria tanto por la SEP como por escuelas particulares. A continuación se presentan los resultados de un examen estandarizado que aplicó la SEP a una muestra de egresados de la licenciatura de primaria de la generación 1985-89:

CUADRO XVI
RESULTADOS DE LOS EXAMENES A EGRESADOS DE LA
LICENCIATURA DE PRIMARIA
GENERACION 84-89

	TOTAL	INSTR.	SOCIAL	PSICO.	PEDAGO.
ESTATAL	46.85	50.08	55.10	39.76	38.26
FEDERAL	41.29	45.20	50.96	36.60	31.83
PRIVADA	51.71	57.29	60.28	46.78	42.49
TOTAL	46.61	50.85	55.44	41.04	37.52

Fuente: SEP. Evaluación de Egresados de Educación Normal(EEEN.89). Resultados Globales, SEP, 1990.

Este examen incluía los conocimientos básicos que un egresado de la licenciatura en primaria debe poseer. Fue elaborado con base en el programa de estudios de la licenciatura y comprendió cuatro áreas de estudio o líneas de formación: la línea instrumental consistió en las unidades de comprensión de lectura, redacción y

conocimientos de estadística; la social incluyó los problemas económicos y educativos de México, así como diferentes aspectos de la administración y la legislación educativa; la psicológica versó sobre psicología evolutiva y del aprendizaje, y finalmente, la pedagógica tocó puntos sobre investigación y análisis crítico de información.

Como se observa en el cuadro XVI, el promedio nacional no alcanza el mínimo aprobatorio de seis y se encuentra todavía un punto y medio debajo de éste. Por tipo de sostenimiento de la escuela, los resultados favorecen a las escuelas privadas, luego a las estatales y al último a las federales. Sin embargo, la diferencia entre el promedio de las privadas y el de las públicas es insignificante. Por área de estudio, resalta por un lado el hecho de que las áreas instrumental y social -que son líneas de estudio que intentan reforzar conocimientos anteriores- hayan obtenido resultados tan bajos; y por el otro lado, resulta muy negativo el que las áreas de pedagogía y psicología, que son la parte nueva y quizá más relevante de la licenciatura, sean las que reportan un aprovechamiento tan bajo, que en el caso del pedagógico es significativamente menor al resultado más alto. Este conjunto de resultados adquiere su verdadera dimensión cuando se reconoce que son precisamente estos egresados los maestros mejor preparados con los que cuenta el SEM.

Estos resultados a nivel nacional son corroborados por un examen³⁶ sobre conocimientos generales y pedagógicos realizado en 1982 a 1172 profesores de Nuevo León que contaban con el título de normalistas a nivel medio, tenían a su cargo un grupo de primaria y aspiraban ingresar a la Normal Superior. Estos son los resultados obtenidos: en el nivel de conocimientos generales se reportó un aprovechamiento del 57.8 por ciento, en el de conocimientos pedagógicos de 44.5

por ciento, en conocimientos filosóficos 42.7 por ciento y en actitudes ante problemas educativos el aprovechamiento osciló entre el 50 y el 60 por ciento. Cabe señalar que sólo un maestro contestó acertadamente más del 50 por ciento de las preguntas. En el rubro de conocimientos generales sobresale que 11 por ciento de los maestros ignoraban que Hernán Cortés conquistó México, 51 por ciento de los examinados no asociaba a Benito Juárez con la Intervención Francesa y 61 por ciento no sabía que el Artículo 27 de la Constitución se refiere a la propiedad de la tierra. En suma, a nivel de conocimientos generales, pedagógicos y filosóficos, esta muestra de más de mil maestros revela una deficiente preparación del magisterio en uno de los estados que reporta los resultados educativos más altos del país.

En el renglón de las prácticas pedagógicas del magisterio, la encuesta de Aguascalientes reporta un escepticismo generalizado: existe consenso en que las técnicas didácticas y pedagógicas utilizadas por el magisterio son en general deficientes, en que hace falta una mayor apertura por parte de los maestros hacia nuevas técnicas de enseñanza, y en que la indisciplina y la falta de control del maestro sobre su grupo son problemas crónicos. En una investigación realizada a principios de la década pasada por la DIE-IPN,³⁷ se observó que la distribución del tiempo en el aula por parte del magisterio es, en promedio, inadecuada. De acuerdo con la investigación del Politécnico Nacional, del total del tiempo que el niño pasa en el aula, 32.9 por ciento se dedica a actividades de organización, 18.1 por ciento a actividades administrativas, 27 por ciento a enseñanza y 22 por ciento a otras. En una palabra, lo que demuestran estos resultados es una sobrecarga de actividades no académicas. En lo que toca a la actualización y a la capacitación, los resultados de la encuesta de la SEP reportan que los maestros asisten cotidianamente a estos cursos. Según la encuesta, el 78.9 por ciento de

los maestros habían asistido a cursos no organizados por la SEP y cerca del 80 por ciento a cursos impartidos por la agencia pública.

Sobre la organización escolar, ésta incide directamente en diversos aspectos tanto de la conducta del magisterio, como de la práctica docente misma. En primer lugar, igual que en el caso de los directores, en la encuesta de Aguascalientes queda de manifiesto que las plazas magisteriales son asignadas a partir de criterios gremiales y no meritocráticos. Una vez en la escuela, el maestro se enfrenta a una estructura de incentivos muy clara: si aspira a la movilidad laboral, es menester la fidelidad sindical, así como una participación activa en las Comisiones, para así coadyuvar a que el director, a su vez, cumpla con los objetivos que le exige la pirámide burocrática-sindical. Al preferir la participación en las Comisiones y no en el Consejo, el maestro actúa racionalmente, puesto que es más rentable participar en las Comisiones que en el Consejo, debido a que el trabajo que demandan las primeras se lleva a cabo dentro del horario de clases y, por lo tanto, no se incurre en ningún costo de oportunidad (como en el caso del Consejo), y el beneficio que se obtiene ante el director es enorme.

Para la práctica docente esta estructura de incentivos es fatal. Lo es porque al maestro se le estimula a que dé prioridad a los aspectos administrativos y organizativos para cumplir con los objetivos que demanda la supervisión y, en consecuencia, se vicia la práctica docente, puesto que, como lo demuestra el estudio de la DIE-IPN, el maestro no duda en sacrificar tiempo destinado a la academia por actividades organizativas y administrativas. Lo es también porque al menospreciarse el papel del Consejo, los maestros se quedan sin una instancia institucional de apoyo, en la que pudieran dirimir sus dudas técnico-pedagógicas o, en su defecto, no cuentan con un espacio donde compartir la experiencia

docente.

El segundo incentivo es el del salario que, más que un incentivo, ha venido representando un desincentivo para que el maestro mejore la calidad de la enseñanza. En la década de los ochenta, el salario real de los profesores sufrió una caída estrepitosa que alejó al salario magisterial de sus niveles históricos. No obstante el repunte salarial del presente sexenio, la consecuencia inmediata del deterioro de la década pasada es que los maestros no cuentan con incentivos ni para mejorar su nivel de conocimientos, ni para dedicar tiempo extraescolar a preparar sus clases, puesto que para cubrir los gastos de su familia es probable que tengan que laborar en otros lugares.

Sobre el ausentismo, es importante que en los últimos años éste se haya incrementado notablemente debido a las movilizaciones de la disidencia sindical. Según datos de la revista Este País, de enero a abril de 1991 los maestros realizaron 94 acciones diversas entre las que destaca el paro de labores.³⁸ Los dos motivos principales que han impulsado a la suspensión de labores son el rezago salarial y la falta de democracia hacia el interior del SNTE. Es notable que entre las entidades que más movilizaciones tuvieron en los primeros meses del año aparezcan aquellas donde los resultados educativos son los más bajos: Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Michoacán.

En suma, son varias las características de la variable maestro que explican las deficiencias en los resultados terminales y en el aprovechamiento escolar. La experiencia de los maestros resultó ser satisfactoria y, al no ser significativa en otros estudios, se puede concluir que no es una característica que le imprima poder explicativo a la variable maestro. Sobre la escolaridad, el único problema

explícito es el del 14.2 por ciento del magisterio que no cuenta con estudios de normal. El problema se aprecia cuando se comprueba que los resultados del rendimiento académico de los alumnos de secundaria son todavía más bajos que en primaria³⁹ y que, como se había apuntado, este 14.2 por ciento debe tener concluida la secundaria o algún grado de este nivel. Debido a los pocos incentivos que tienen los maestros para trabajar en las zonas rurales y marginadas del país, es de suponerse que aquellos con menor escolaridad son quienes se encuentran en las zonas más alejadas y deprimidas del país. Por lo tanto, aunque la escolaridad no resulte ser una característica significativa en la mayor parte de los estudios (hay que recordar que en Estados Unidos el debate de la escolaridad gira en torno a si un maestro con maestría o doctorado puede mejorar el aprovechamiento de los estudiantes), a los niveles en los que se encuentra este 14.2 por ciento la escolaridad puede bien tornarse en una característica significativa para explicar las variaciones en el rendimiento de los alumnos de las zonas marginadas del país.

Respecto a las habilidades de los maestros, tanto la encuesta de Aguascalientes como los resultados de los exámenes estandarizados ponen de manifiesto enormes deficiencias en los conocimientos generales del magisterio y en particular en las áreas de psicología y pedagogía. Estas carencias, a su vez, se reflejan en una práctica pedagógica que adolece de problemas que van desde la falta de control del grupo, hasta una asignación poco eficiente del tiempo que el niño pasa en el aula. En consecuencia, si se atiende a la significancia que las habilidades del maestro han mostrado tener para explicar las variaciones en el rendimiento académico de los estudiantes, se puede concluir que, en el caso de las primarias mexicanas, ésta es una característica que explica una parte importante de los bajos resultados.

Tanto los problemas de escolaridad como de prácticas pedagógicas deficientes, deberían encontrar una solución relativa en la actualización y en la capacitación ofrecida a los maestros por la SEP. De acuerdo a la encuesta de la SEP, la mayor parte de los maestros asiste a estos cursos. Sin embargo, cabe hacer dos acotaciones. En primer lugar, las habilidades que muestran los maestros, especialmente los del estado de Nuevo León, ponen en tela de juicio la calidad académica de los cursos que imparte la SEP. En segundo lugar, considerando sólo la asistencia a cursos ofrecidos por la agencia pública, el 20 por ciento que no los recibe, presumiblemente son maestros de zonas marginadas. Precisamente porque estos maestros son los de menor escolaridad del SEM, la falta de acceso a la capacitación tiene como consecuencia que las posibilidades de que reciba una buena educación en las zonas marginadas se se diluyen.

En lo que toca a la organización escolar es oportuno apuntar las siguientes conclusiones. Bajo cualquier óptica, es claro que la organización de la escuela condiciona la práctica pedagógica, al dictar objetivos que en lo fundamental no son académicos. Esto es patente en la forma en que el magisterio asigna el tiempo-aula entre las diferentes actividades escolares. Asimismo, al darle una mayor valoración institucional a las Comisiones, la organización escolar deja de estimular la innovación pedagógica de los maestros, e incluso los deja sin un espacio institucional al cual acudir para dirimir dudas técnico pedagógicas. En consecuencia, la posibilidad de conformar un equipo de trabajo académico se minimiza porque ni los objetivos, ni las instituciones permiten que los actores educativos se aboquen a la tarea académica. El resultado es que los vicios que carga el maestro por su formación se multiplican debido a los escollos organizativos y, en el caso de los maestros que cuentan con buen nivel técnico-

pedagógico, sus conocimientos y habilidades tienden a perderse porque no están entre las prioridades de la escuela.

Finalmente, en torno al ausentismo, 94 movilizaciones en cuatro meses son muestra de que, al menos en el ciclo escolar correspondiente, la pérdida de clases fue sistemática y de que las las movilizaciones entorpecieron la actividad académica normal. Aunque ello no esté fundamentado en ningún estudio, se puede señalar intuitivamente al ausentismo, si no como un problema estructural, al menos como uno que ha tenido efectos negativos sobre una generación.

Recapitulando los resultados de la función producción educativa, es claro que los factores micro no explican por completo los problemas asociados a la efectividad y a la eficiencia educativa, porque en el caso particular de las variables maestro y escuela, la organización escolar está condicionada a instancias superiores: la burocracia educativa y el gremio magisterial. Es pues indispensable cerrar el círculo analizando estos dos actores en su funcionamiento en el nivel agregado. A este propósito se dedican los dos capítulos siguientes.

CUADRO IV

	PIB PER CAPITA ESTATAL EN 1980	POBLACION TOTAL	PIB (MILLONES (DE PESOS))
Tabasco	249.8	1065339	169836.4
Distrito Federal	190.5	8846325	1075625.9
Nuevo Leon	156.9	2519870	252389.3
Baja California	127.9	1180341	96360
Baja California Sur	126.1	215909	17377.1
Quintana Roo	118.7	227454	17239.7
Coahuila	114.2	1560851	113750
Sonora	108.1	1517074	104641.9
Tamaulipas	102.4	1928175	126083.6
Jalisco	100.4	4380503	280803.2
México	96.4	7599816	467740.7
Chihuahua	94.1	2008489	120692.9
Colima	93.9	347157	20118.2
Chiapas	87.0	2088798	115990.4
Querétaro	85.5	741751	40747.7
Aguascalientes	78.6	520976	26128.5
Morelos	76.2	949897	46222.3
Campeche	75.7	422043	20379.8
Sinaloa	75.4	1854710	89274.9
Durango	72.1	1184195	54464.7
Veracruz	72.1	5400495	248615.1
Yucatán	71.4	1066213	48561.5
Nayarit	70.8	727565	32859.3
Hidalgo	65.3	1550259	64653.6
Puebla	64.8	3354345	138690.2
Guanajuato	64.7	3011922	124386.8
San Luis Potosí	58.1	1676969	62194.3
Michoacán	55.3	2872985	101322.1
Tlaxcala	54.9	557671	19550
Guerrero	52.9	2113555	71310.2
Zacatecas	47.0	1138224	34109
Oaxaca	39.7	2371714	60117.4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática, Anuario de Estadística Estatales 1987, México D.F.

CUADRO VI
DESERCION ESCOLAR EN PRIMARIA DURANTE EL CICLO ESCOLAR 1987-
1988

Posición con respecto a otros estados	E s t a d o	Grados
1	Distrito Federal	1.7
2	Baja California	2.1
3	Morelos	2.3
4	Aguascalientes	2.3
5	Nuevo León	2.7
6	Coahuila	2.8
7	Querétaro	3.0
8	Baja California Sur	3.2
9	Quintana Roo	3.3
10	Tlaxcala	3.8
11	Sonora	3.9
12	Hidalgo	4.1
13	Chihuahua	4.5
14	Tamaulipas	4.6
15	Nayarit	4.8
16	Durango	5.1
17	Sinaloa	5.5
18	San Luis Potosí	5.6
19	Tabasco	5.6
20	Zacatecas	5.6
21	Jalisco	5.7
22	Guanajuato	5.7
23	Colima	5.8
24	México	6.3
25	Puebla	6.9
26	Michoacán	7.7
27	Yucatán	7.9
28	Oaxaca	8.5
29	Guerrero	8.7
30	Veracruz	9.1
31	Campeche	9.5
32	Chiapas	12.4
	República Mexicana	5.9

Fuente: Departamento de Pronóstico, Dirección General de Programación, SEP, 1988.

CUADRO VII

REPROBACION EN PRIMARIA DURANTE EL CICLO ESCOLAR 1987-1988

Posición con respecto a otros estados	E s t a d o	Grados
1	Nuevo León	5.5
2	Distrito Federal	6.5
3	Morelos	7.1
4	Jalisco	7.2
5	Tlaxcala	7.6
6	Coahuila	7.7
7	Aguascalientes	8.0
8	Nayarit	8.0
9	Colima	8.4
10	Sonora	8.6
11	Baja California	8.7
12	Baja California Sur	8.9
13	Sinaloa	9.0
14	Tamaulipas	9.1
15	México	9.6
16	Chihuahua	10.2
17	Guanajuato	10.6
18	Durango	10.9
19	Querétaro	11.2
20	Veracruz	11.9
21	Zacatecas	12.2
22	Puebla	12.3
23	Campeche	12.9
24	Guerrero	12.9
25	San Luis Potosí	13.1
26	Tabasco	13.2
27	Michoacán	13.2
28	Hidalgo	13.4
29	Quintana Roo	14.4
30	Yucatán	14.6
31	Chiapas	15.2
32	Oaxaca	16.6
	República Mexicana	10.5

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección General de Programación, SEP, 1988.

CUADRO VIII
EFICIENCIA TERMINAL DE PRIMARIA PARA LA GENERACION
1982-1987

Posición con respecto a otros estados	E s t a d o	Grados
1	Distrito Federal	85.6
2	Baja California	71.7
3	Nuevo León	71.7
4	Tlaxcala	70.2
5	Aguascalientes	68.7
6	Coahuila	66.5
7	Morelos	66.2
8	Baja California Sur	65.6
9	México	65.4
10	Tamaulipas	63.9
11	Sonora	62.8
12	Querétaro	62.7
13	Nayarit	58.8
14	Jalisco	56.4
15	Durango	56.0
16	Chihuahua	55.3
17	Sinaloa	55.0
18	Colima	54.9
19	Guanajuato	54.9
20	San Luis Potosí	53.4
21	Hidalgo	53.2
22	Quintana Roo	53.1
23	Zacatecas	53.0
24	Puebla	51.6
25	Tabasco	48.1
26	Campeche	44.9
27	Veracruz	43.1
28	Michoacán	42.8
29	Yucatán	41.1
30	Guerrero	40.4
31	Oaxaca	40.2
32	Chiapas	28.5
	República Mexicana	54.7

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección General de Programación, SEP, 1988.

CUADRO XII
 PORCENTAJE DE ATENCION EN PREESCOLAR A LOS NIÑOS DE 5 AÑOS
 DURANTE EL CICLO ESCOLAR 1987-1988

Posición con respecto a otros estados	E s t a d o	Grados
1	Nayarit	97.5
2	Tlaxcala	94.1
3	Sonora	94.0
4	Baja California	93.7
5	Colima	90.6
6	Chihuahua	88.3
7	Querétaro	87.8
8	Oaxaca	85.5
9	Zacatecas	84.8
10	Coahuila	84.2
11	Quintana Roo	83.8
12	Tabasco	81.8
13	Guerrero	80.0
14	Hidalgo	79.9
15	Nuevo León	79.3
16	Aguascalientes	77.9
17	San Luis Potosí	77.0
18	Guanajuato	72.5
19	Yucatán	71.3
20	Tamaulipas	68.9
21	Morelos	67.9
22	Jalisco	67.8
23	Baja California Sur	67.8
24	Michoacán	66.2
25	Durango	64.8
26	Sinaloa	64.6
27	Chiapas	63.6
28	Campeche	60.6
29	Distrito Federal	60.6
30	Puebla	58.7
31	Veracruz	53.8
32	México	50.4
	República Mexicana	68.3

Fuente. Departamento de Pronósticos, Dirección General de Programación, SEP, 1988.

CUADRO XIII
 PORCENTAJE DE ESCUELAS INCOMPLETAS EN PRIMARIA DURANTE EL
 CICLO ESCOLAR 1987-1988

Posición con respecto a otros estados	E s t a d o	Grados
1	Distrito Federal	2.8
2	Baja California	7.1
3	Morelos	8.1
4	Querétaro	9.6
5	México	9.9
6	Tlaxcala	11.9
7	Tabasco	12.1
8	Aguascalientes	12.1
9	Nuevos León	13.3
10	Sonora	15.2
11	Coahuila	15.9
12	Tamaulipas	16.2
13	Puebla	17.2
14	Michoacán	17.8
15	Hidalgo	18.2
16	Colima	18.3
17	Sinaloa	18.5
18	Baja California Sur	18.9
19	Veracruz	19.7
20	Chihuahua	19.8
21	Jalisco	21.0
22	Guanajuato	22.1
23	Yucatán	23.4
24	San Luis Potosí	23.4
25	Guerrero	23.8
26	Zacatecas	24.2
27	Oaxaca	26.1
28	Nayarit	27.4
29	Durango	27.6
30	Campeche	31.3
31	Quintana Roo	31.4
32	Chiapas	43.2
	República Mexicana	19.9

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección General de Programación, SEP, 1988.

CUADRO XIV
PORCENTAJE DE ESCUELAS UNITARIAS DE PRIMARIA DURANTE EL CICLO
ESCOLAR 1987-1988

Posición con respecto a otros estados	E s t a d o	Grados
1	Distrito Federal	0.0
2	México	5.0
3	Baja California	5.9
4	Morelos	6.5
5	Tlaxcala	8.8
6	Aguascalientes	10.1
7	Colima	15.0
8	Tabasco	16.0
9	Baja California Sur	16.3
10	Puebla	16.7
11	Guanajuato	17.1
12	Querétaro	18.9
13	Coahuila	19.1
14	Sonora	19.9
15	Guerrero	20.1
16	San Luis Potosí	20.5
17	Hidalgo	20.9
18	Oaxaca	20.9
19	Veracruz	22.1
20	Michoacán	22.4
21	Yucatán	23.1
22	Nayarit	23.5
23	Nuevo León	23.5
24	Jalisco	24.8
25	Tamaulipas	25.8
26	Quintana Roo	27.9
27	Sinaloa	27.9
28	Chiapas	27.9
29	Chihuahua	28.3
30	Zacatecas	28.4
31	Campeche	33.9
32	Durango	37.7
	República Mexicana	20.3

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección General de Programación, SEP, 1988.

IV. LA POLITICA EDUCATIVA EN MEXICO

Conviene iniciar el tema de la política educativa con una reflexión acerca del papel del gobierno en la educación: la educación ha sido tradicionalmente uno de los factores que posibilitan una mayor igualdad de oportunidades entre los individuos y un mayor bienestar para las sociedades. Ambos aspectos se reflejan en mejores posibilidades de desarrollo en la economía y en la comunidad política. No es una casualidad que los gobiernos en el mundo moderno se hayan planteado la puesta en marcha de sistemas educativos propios y se hayan atribuido, como una de sus principales responsabilidades, la función educativa. Es necesario además reconocer el carácter de bien público que tiene la educación, cuando menos en sus primeros niveles. Esto tiene que llevar a aceptar que cuando el desarrollo económico y social está en proceso, es virtualmente imposible que la población de un país, por sí sola, se provea de educación elemental. El significado de lo anterior es fundamental: si existen capas de la población que se quedan sin educación, a la larga pierde todo el sistema social.

Por otra parte, no es posible encontrar ningún caso -entre los países que han alcanzado grados significativos de desarrollo- en el cual la provisión pública de bienes educativos no haya jugado un papel central, al menos en lo que se refiere a la construcción de un sistema educativo. De hecho, la provisión pública de servicios educativos ha sido el resultado del reconocimiento de una responsabilidad del gobierno, ya que no era posible esperar a que los agentes privados los generaran por sí mismos. Es entonces pertinente recordar la dimensión pública que llega a representar la educación cuando se trata de analizar el caso de las políticas educativas en México.

La política educativa no es sólo el resultado de la decisión de política pública por producir un servicio educativo específico. Involucra, a lo largo del tiempo, un proceso burocrático y social. Su estudio comporta, como el de cualquier política pública, una doble perspectiva. La primera es la de analizar "las fallas" o "errores" de dicha política; diagnosticar los problemas, y posteriormente recomendar soluciones. Una segunda perspectiva de la política educativa trataría de separar los elementos que llevaron a concebir una política en determinada dirección, y del complejo proceso que pretendió instrumentar dicha política mismo que con el paso del tiempo se vio alterado por factores ajenos al diseño de la política. Recordando el concepto de función producción utilizado en el capítulo anterior, puede decirse que la segunda perspectiva de la política pública considera que, entre la función que definieron los tomadores de decisiones (planeadores), los insumos y el producto real, no media -para fines prácticos- una relación inmediata o automática.

La segunda perspectiva es particularmente conveniente para el caso de la política educativa en México. Si se acepta que el Sistema Educativo Mexicano (SEM) que hoy existe -incluidos burocracia y gremio- es fundamentalmente *el producto* de dicha política, habrá que remontarse a los años en que se reconstruyeron las bases del desarrollo económico y social del país -tras la etapa armada de la Revolución- para rastrear el origen de aquella política, cuya premisa era construir un Sistema Nacional de Educación (SNE). Un sistema nacional era entonces una necesidad cuyas características prácticas no podían ser del todo previstas en el tiempo: la educación fue vista por los gobiernos posrevolucionarios no solamente como un bien público necesario sino como una de las condiciones de la integración nacional, imprescindible para la reconstrucción del país. Sólo a partir de una consideración semejante podrán abordarse los diferentes elementos

de la política educativa (el SNE, su planeación y programas tradicionales, su financiamiento, su estructura, su burocracia y su cuerpo docente).

El origen de la política educativa de los últimos 50 años se remite pues, a un Estado naciente cuya tentativa gubernamental de unificar y reconstruir al país, lo llevó a iniciar la construcción de un sistema nacional de educación. Este particular sistema administrativo y docente tuvo características -en el sentido político pero también en el sentido del diseño y la instrumentación de las políticas- que han sido determinantes no sólo para los resultados de la política sino también para las posibilidades concretas de un posible proyecto educativo nacional. Ahora bien, si los antecedentes de la política educativa se encontraban en la necesidad de fincar la unidad nacional mediante la superación del aislamiento de regiones y grupos sociales para conformar una comunidad lingüística y cultural, hay que señalar que estos imperativos se convirtieron en la norma del proyecto educativo, con lo que se derivaron dos consecuencias ya sugeridas: la primera es que cualquier otro objetivo de política -como podrían ser los aspectos cualitativos de la educación- fue supeditado al logro de la expansión del servicio; la segunda es que dicha expansión, expresada en una política de alcances nacionales, articuló los intereses de los grupos docentes y de los grupos administrativos y técnicos de la burocracia en una estructura crecientemente centralizada y compleja, entre otras razones por la politización de sus relaciones.

En este capítulo se quiere indagar en los antecedentes y en los productos de la política educativa mexicana: cómo se ha concebido desde su origen posrevolucionario y qué planes y programas se han ido poniendo en marcha para enfrentar la cuestión educativa. Además se busca comprender mejor la naturaleza del problema de la agencia pública encargada de la educación desde las

características de su burocracia y de la participación del magisterio. Algunas consideraciones sobre la tendencia de la burocracia a minimizar los efectos adversos que le puedan representar cambios en el financiamiento educativo, serán útiles en esta sección. Ello permitirá advertir la influencia directa que tiene la racionalidad burocrática en las posibilidades de la eficiencia.

Si como se ha apuntado, la cuestión sobre la política educativa no empieza ni termina en los planes y programas de su agencia pública será necesario revisar, en una primera aproximación de la política educativa -sus orígenes- los antecedentes que la educación tiene en el proyecto de la Constitución de 1917: el objetivo constitucional de un servicio educativo que descansara en los estados y municipios y que no pudo sostenerse dada la prioridad del Estado de erigir un sistema nacional para que, paradójicamente, se cumpliera el propio precepto constitucional de una educación gratuita y universal.

En una segunda aproximación a la política educativa, se parte de que el contenido del Artículo 3° Constitucional ha servido de argumento para que durante sucesivas administraciones pudieran sustentarse -fundamentalmente en el discurso- los diversos planes y programas que se concibieron en torno de dicha política. Si bien fue lógico y conveniente que las políticas de la educación buscaran la realización de los objetivos constitucionales, lo cierto es que la expansión del servicio, como eje de la política, predominó sobre otros "blancos" posibles (como podría ser la relevancia de los contenidos educativos para el medio rural y urbano). Es por ello que no se pudo dar suficiente direccionalidad (coherencia entre los diferentes objetivos de política para incidir en un objetivo estratégico mayor) y continuidad (búsqueda de articulación de las políticas en el tiempo) a las políticas que pudieran haber imprimido cambios cualitativos a la

educación. De hecho, pasaron varias administraciones para que se plantearan -al nivel del discurso de planes y programas- otro tipo de objetivos, como la calidad.

Finalmente se planteará el problema de la agencia que ha diseñado e instrumentado la política educativa desde una perspectiva que considere su estructura y funcionamiento como eje de la argumentación: una agencia pública cuyo desempeño y definición se han limitado por la centralización y la burocratización que ha padecido y en cuya naturaleza ha estado también la fusión de intereses administrativos y gremiales.

El financiamiento de la educación en los últimos años, podrá ilustrar cómo ante cambios en el presupuesto, ha existido una tendencia a afectar más asignaciones destinadas a los niveles educativos -incluso el básico- que a gastos de carácter administrativo: ello pondrá de relieve la manera en que al margen de los objetivos de política, la estructura burocrática no puede ser vulnerada antes que otros rubros propiamente relacionados con el servicio educativo.

LA SEP. ORIGEN DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION

Desde la Constitución de 1857, una de las características centrales de la educación mexicana ha sido la libertad de enseñanza. En congruencia con este principio, las facultades constitucionales de la federación tradicionalmente habían sido reducidas y diversas Secretarías habían tenido atribuciones restringidas en materia educativa. Si bien la Constitución de 1917, limitó los términos bajo los cuales los particulares podían impartir la educación en ciertos niveles, no amplió en gran medida las facultades de la federación. Hasta 1921 el Congreso (léase la autoridad legislativa federal) sólo tenía la facultad temporal y supletoria para

establecer escuelas mientras los gobiernos de los estados y los particulares mismos no lo hicieran. Lo anterior se desprende de la letra del Artículo 73 original que consignaba la facultad del Congreso de "establecer escuelas profesionales...y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la federación."¹ La Constitución de 1917 también suprimía la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

El proyecto del Constituyente de 1917 pronto mostró sus limitaciones: dada la debilidad de la organización local y municipal y debido a que el presupuesto asignado a estados y municipios no fue suficiente a los dos años, muchas escuelas habían cerrado por falta de dinero para pagar a los maestros.² La solución a la problemática del deterioro educativo se encontró en el comienzo de un gran proyecto de educación pública federal. El principal instrumento del proyecto educativo nacional, la Secretaría de Educación Pública (SEP), fue creada en 1921 (en conjunción con las reformas constitucionales pertinentes) cuando se retiró la supresión de la Secretaría que se había acordado en 1917. La SEP fue creada con el propósito expreso de impulsar una "federalización" (léase centralización) de la enseñanza, que pudiera dotar a los mexicanos de verdaderas oportunidades educativas.

Por otra parte, el proyecto educativo federal se vio apuntalado por el aumento paulatino de las facultades constitucionales de la federación en materia educativa. En 1921 la fracción XXVII del Artículo 73 otorgó al Congreso facultades para establecer escuelas y legislar en materia educativa en toda la federación. Dado que esta facultad de la federación podía chocar con la misma facultad de los

congresos de los estados, posteriormente, en 1934, la Constitución fue reformada para otorgar al Congreso federal la facultad de distribuir, coordinar y unificar la educación pública en todo el país. De esta manera la autoridad federal se colocó - en materia educativa- por encima de los congresos estatales. Las reformas constitucionales anteriores muestran el papel cada vez más destacado que la educación federal fue cobrando, hasta llegar a convertirse en la actora principal del proyecto educativo posrevolucionario.

Es importante no perder de vista que tras los años de la lucha armada y la reconstrucción, el rescate del sistema educativo y el apoyo necesario para expandirlo y consolidarlo, llevaron a revivir (1921) las tareas de una agencia pública a nivel nacional. Conviene sin embargo recordar que, el entonces secretario de educación, José Vasconcelos, "concebía la medida como transitoria, previendo que en un momento posterior el control de la educación volvería a los estados, los municipios y las comunidades locales. Pero la centralización tardó 20 años en completarse, pues todavía a finales de los treinta se firmaron los últimos convenios entre algunos estados y la federación, y aún después permanecieron subsistemas estatales en varias entidades."³ Así que, si bien la puesta en marcha del servicio educativo en todo el país, exigió una coordinación e impulso de envergadura nacional, el logro de universalizar la educación básica como prerequisite del proyecto desprendido del Artículo 3º, se tradujo en una prolongada política de expansión del servicio educativo. Ello dejó atrás, presumiblemente, el resurgimiento del control de recursos y la toma de decisiones a nivel local y estatal, con la consiguiente centralización y burocratización del aparato educativo.

En la perspectiva del proyecto que inició en 1921 tuvieron lugar dos procesos fundamentales que subyacen a las posibilidades que tendría, hacia la segunda mitad de este siglo, la política educativa propiamente dicha: 1) al inicio de la década de los cuarenta se agotó el proceso político e ideológico que trajo como resultado las versiones más radicales del Artículo 3° -educación socialista, etcétera. y 2) se sentaron las bases administrativas y físicas del sistema nacional de educación.

Es importante notar que, por lo anterior, en un horizonte de más de medio siglo (desde 1934), la SEP ha logrado avances importantes en la educación nacional. La población adulta (mayor de 15 años) que contaba con poco más de un grado de primaria a principios de los treinta, superó los seis grados en 1987. En los mismos años el analfabetismo (población de más de 15 años) disminuyó de más del 60 por ciento, al 8 por ciento. La matrícula total del sistema pasó de menos de dos millones a más de 25.⁴ millones en un periodo similar, lo cual implica que si entonces era atendido uno de cada 12 mexicanos, en 1987 uno de cada tres accedía al sistema escolar. Para lograr lo anterior, se creó un complejo y ramificado aparato organizado alrededor de la SEP. Este aparato era necesario para desarrollar tareas de la magnitud que la educación pública ha llevado a cabo durante los últimos 70 años. Sin embargo, también implicó la generación de situaciones de ineficiencia que surgieron del mismo tamaño y de la estructura centralizada de la SEP. Estas últimas se han convertido en obstáculos más que en instrumentos para que el SEM revierta la situación en que se encuentra la calidad de la educación.

PLANES Y PROGRAMAS

Una vez creada la agencia pública encargada de erigir el SNE, comenzaron a aparecer los primeros planes y programas que han constituido la política educativa a lo largo del tiempo y que han partido, tradicionalmente, de un discurso sobre el propósito y la obra gubernamentales. Estos últimos se han basado en el espíritu que la educación tiene en nuestra Constitución. Por ello conviene advertir en el Artículo 3º, la convergencia de los siguientes elementos: la libertad de conciencia heredada del liberalismo mexicano; la educación científica concebida fundamentalmente en el positivismo de fines del siglo pasado, y como consecuencia lógica, la premisa de justicia social que sustenta a la Constitución de 1917; es decir, el reconocimiento de que el Estado mexicano se abocaría a la tarea educativa sin esperar a que agentes privados pudieran satisfacerla (educación gratuita).

El desarrollo de la política educativa que emprendieron los gobiernos posrevolucionarios estuvo, de esta manera, marcado por un interés primordial en llevar la educación a todo el territorio nacional y en particular a los grupos sociales más desfavorecidos, como primera tarea del esfuerzo educativo. Fue así como cobró un sentido protagónico y definitorio la educación federal. Pero también se distinguió por impulsar contenidos académicos que incorporaran los conceptos más elementales del nacionalismo que nació y se convirtió en filosofía preponderante del proyecto político que se desprendió de la Revolución Mexicana.

A partir de 1921, con el nacimiento de la SEP, se quiso atender una demanda por educación cada vez más importante. Ello supuso que hacia 1940 la educación impartida por el sistema federal atendiera a prácticamente la mitad de

la matrícula del país (el resto lo atendían los sistemas estatales y en menor medida las escuelas privadas).⁴ No se previeron, sin embargo, elementos adicionales de política -la prioridad era la cobertura- que enriquecieran un proyecto dirigido a la formación de una educación cualitativamente sustentada.

Con el gobierno del General Manuel Avila Camacho, el concepto de una educación socialista que se concibió en los años del gobierno del General Cárdenas había dado paso a la idea de unidad nacional bajo el signo del desarrollo económico y de la industrialización. En otras palabras, si durante los últimos años de la década de los veinte y en los años treinta el debate de la política educativa se centró en aspectos ideológicos relacionados con el conflicto religioso y la educación socialista⁵, los años cuarenta transcurrieron fundamentalmente con el fortalecimiento del sistema nacional de educación como respuesta a la necesidad de industrializar el país: cambiaron los matices ideológicos pero no se introdujeron innovaciones cualitativas al tipo de educación que se pretendía ofrecer.

Con la década de los cincuenta las posibilidades de la política educativa mostraron su rostro definitivo: se contaba ya con una agencia pública indiscutiblemente fuerte, pero también con un magisterio afiliado a un solo organismo de carácter nacional. Durante el sexenio 1952-58, a pesar de los múltiples planes y programas, parece que el único logro concreto del periodo fue la creación del Consejo Nacional Técnico de la Educación -hoy conocido como Conaltee- cuya función sería la de la planificación educativa. Dicho consejo sirvió de espacio a la representación de los grupos básicos de la SEP, maestros y administradores. Por lo demás y a pesar de los argumentos que buscaban inspirar el esfuerzo educativo en el contenido social de la Constitución, no hubo grandes

cambios, ni siquiera avances cuantitativos de consideración: "...desde el punto de vista de una reforma educativa, el sexenio 1952-58 no presenta un perfil definido; otras preocupaciones de índole ideológica, política y gremial absorbieron la atención de las autoridades".⁶

La administración del licenciado López Mateos (1958-64), revistió para la educación un carácter especial, ya que entonces se introdujo el libro de texto gratuito, se instrumentó una intensa campaña contra el analfabetismo y se impulsó el Plan Nacional para la Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, también conocido como el Plan de Once Años. Dicho plan se proponía llevar la educación primaria a todos los niños del país, bajo el entendido de que a pesar de los esfuerzos hechos en administraciones anteriores (las de los presidentes Avila Camacho y Alemán) para atender a los medios rural y urbano, se padecía una crisis educativa desde el punto de vista demográfico. El Plan de Once Años fue una buena respuesta a la necesidad de cubrir la demanda pero por lo mismo -afirman sus críticos- se creó un tipo de educación laxa, uniforme, que excluía particularidades del medio rural y que no respondía a la experiencia que en lo concreto vivían los niños de las distintas regiones del país.⁷

Las políticas de este periodo buscaron también efectuar cambios al contenido de la educación: el Consejo Nacional Técnico de la Educación preparó una reforma de la educación básica -preescolar y primaria. Para ello se elaboró una reforma por áreas de conocimiento detrás de la cual no parece haber habido una idea clara y distinta sobre el aprendizaje o la experiencia de otros sistemas educativos.⁸ Se pretendió asimismo reformar la educación secundaria para adaptarla a las necesidades del desarrollo con resultados que en realidad no implicaban un cambio de fondo. En resumen, aunque se lograba expandir la

cobertura del servicio, se mejoraban planes y programas de estudio y se introducía el libro de texto gratuito no se generaban las premisas de un proyecto educativo concreto, más allá de lo que explícitamente mandaba la Constitución.

La gestión educativa entre 1964 y 1970 diseñó e instrumentó programas y planes en diversas direcciones: se creó un Servicio Nacional de Orientación Vocacional; se puso en marcha el conjunto de programas de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra (ARMO), el cual buscaba suplir la falta de un sistema de calificación laboral en el sistema educativo; se introdujeron nuevos métodos pedagógicos para la enseñanza media; se intentó unificar la enseñanza media en sus dos niveles, y se iniciaron las aplicaciones educativas a la radio y la televisión (telesecundaria y radioprimeria). Hubo también preocupación por mejorar la formación magisterial, lo cual precisó de un renovado plan de estudios para la enseñanza normal que aprobó el Consejo Nacional Técnico de la Educación. El nuevo plan, sin embargo, no pasó de ser sólo cambio en las asignaturas.⁹

La dispersión de los planes gubernamentales que se mencionan hubo de adquirir un matiz adicional. En 1968 y a partir de que el presidente Díaz Ordaz atribuyó a los sucesos estudiantiles de ese año un antecedente de fondo en la cuestión educativa, se buscó reunir los elementos de una reforma en profundidad. Ello se haría a través de grupos de trabajo organizados en el Consejo Nacional Técnico de la Educación. Se recogieron recomendaciones de actores fundamentales en el proceso educativo, como son los maestros y destacaron los avances hacia una reforma de la educación normal. Aunque se señalaron aspectos fundamentales como la profesionalización de la carrera magisterial -añadiéndole un año de estudios- y se planteó el mejoramiento de las condiciones salariales de los maestros, no se prosiguió con las directrices de una reforma que

trajera un cambio cualitativo al magisterio. En suma, la huella que dejó este periodo de la administración educativa no deja de representar a lo sumo, un conjunto de políticas sin mucha vinculación entre sí y el eventual olvido de la intención de reformar la educación. Apareció sin embargo, quizá por vez primera, la crítica del sistema educativo nacional.

La administración 1970-76 mostró desde un principio sus intenciones de plantear una reforma educativa: se puso en marcha una Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa que reunió diversos planteamientos sobre la cuestión educativa. Con todo, las nuevas autoridades de la SEP prefirieron "la estrategia de empezar a actuar sin formular un plan conjunto."¹⁰ La reforma de este periodo hubo de reflejarse en la nueva Ley Federal de Educación (1973) que sustituyó a la Ley Orgánica de Educación Pública (1941) y que se concibió sobre tres ejes fundamentales que buscan ser aportaciones a una nueva filosofía educativa: **actualización**, para que maestros y alumnos accedieran al uso de las últimas técnicas e instrumentos del proceso educativo; **apertura**, para que el sistema educativo llegara a todos los grupos sociales y en general proveyera los bienes educativos a una escala popular, y flexibilidad, en virtud de la cual la educación habría de adaptarse a los requerimientos de la sociedad y haría posible, además, el movimiento vertical y horizontal de los educandos al interior de las distintas partes del sistema nacional.¹¹

Destaca que durante esta administración se haya querido innovar desde el punto de vista pedagógico, sobre todo por lo que a la educación básica se refiere. Se reformaron programas y materiales de texto y se buscó que la enseñanza fuera más un proceso individual de búsqueda -con la consiguiente adopción de lenguajes y métodos- que una recepción pasiva de información. Puede decirse

que, en general, la concepción de los programas de este sexenio fue rebasada por la necesidad de ir instrumentando los planes sobre la marcha.¹² A ello se puede añadir el peso que tuvo la racionalidad política de algunas de las medidas emprendidas, debido principalmente al contexto de recomposición política que se vivía y a un discurso gubernamental que enfatizaba la apertura y la democracia.

Para la administración del licenciado López Portillo (1976-82) se diseñó un Plan Nacional de Educación que formaba parte del Plan Global de Desarrollo. Conviene mencionar aquí que la administración pretendió que la recurrencia de síntomas ya críticos en la economía no menguara la prioridad educativa. Cabe mencionar algunas prioridades del mencionado plan. El primero recuerda el lema "Educación para Todos" y el decidido apoyo a la educación básica. Ejemplos de ello son los objetivos de ofrecerla a cualquier niño en edad de recibirla, la creación de albergues escolares y cursos comunitarios para niños en comunidades apartadas, la primaria intensiva para adolescentes así como la educación para adultos. Una segunda prioridad señalaba el objetivo de vincular la educación terminal con las necesidades de la producción para lo cual fue necesario desarrollar sendos programas para la educación media y superior. Aquí destaca la creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) en 1979. Sobresale el hecho de que una tercera prioridad fuera el reconocimiento de la necesidad de elevar la calidad de la educación. Se decidió apoyar así la formación de los maestros creando en 1978 la Universidad Pedagógica Nacional, y en 1979 el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal. Otra prioridad del Plan Nacional de Educación era mejorar la eficiencia del servicio educativo lo que suponía avanzar en materia de organización interna de la SEP y la desconcentración de actividades mediante el establecimiento de 31 delegaciones en las entidades federativas. Más adelante, donde se trata lo relativo al problema

de la estructura de la agencia pública, se comentará ampliamente este punto.¹³

Es importante advertir que el propio discurso gubernamental sobre la cuestión educativa comienza a cambiar en cuanto reconoce que la calidad de la educación es una prioridad y un problema. Notoriamente, la tentativa gubernamental no se acaba en sus planes y programas sino que busca incidir en la estructura administrativa de la SEP, todo lo cual lleva a pensar que tanto el problema de la calidad como el de la burocratización habían sido identificados ya como cuestiones de fondo. Sin embargo, de acuerdo con quienes han estudiado este periodo de la gestión educativa, no todos los avances que se proponían los planes y programas pudieron alcanzarse y no todos los logros concretos llevaron a sus últimas consecuencias sus objetivos. Un ejemplo de esto último lo constituye la Universidad Pedagógica Nacional, que aunque representa un recurso para incrementar la calidad de la formación magisterial, sigue estando afectada por la politización de las relaciones entre los maestros y la burocracia. No deja de ser, con todo, invaluable la tentativa de imprimir a los planes y programas de este periodo una direccionalidad hacia la idea de descentralizar y hacia el mejoramiento de la calidad educativa.

El presidente Miguel de la Madrid (1982-88) llamó al plan general de su administración, Plan Nacional de Desarrollo, mismo que incluía un Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. En el plan se asienta que "...las insuficiencias en el sistema educativo muestran la necesidad urgente de modificar sus estructuras. Frente a este panorama la política educativa tiene que ser realista. No basta con plantearse metas de cobertura total en la educación primaria, ni con incrementar el número de maestros y de instalaciones o el presupuesto educativo."¹⁴

Semejante diagnóstico sobre la cuestión educativa no deja duda sobre el reconocimiento gubernamental de que las políticas no pueden ya quedarse en el aspecto cuantitativo. Por ello el programa nacional de educación se planteó incidir en: los niveles educativos (incluyendo la formación de los maestros); los contenidos, métodos y sistemas de enseñanza; los apoyos didácticos y culturales, y en la administración.

Es claro que se trataba de un nuevo intento de reforma -llamada Revolución Educativa en el propio programa- que actuaría en todos los órdenes de la actividad educativa y que además se planteaba como primer objetivo específico "elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes".¹⁵ El segundo objetivo de la estrategia educativa buscaba racionalizar el uso de los recursos y ampliar el acceso de la educación a todos los mexicanos, sobre todo los más desfavorecidos. En este punto se expresa la preocupación por seguir atendiendo la demanda, sólo que a partir de una mayor escasez de recursos públicos dada la situación crítica de la economía en esos años. En tercer lugar, se proponía "vincular la educación y la investigación científica, la tecnológica y el desarrollo experimental con los requerimientos del país."¹⁶ Ello expresa la preocupación no sólo por la calidad de la educación sino por apoyar las posibilidades educativas del desarrollo tecnológico a través de un esfuerzo de capacitación para el trabajo industrial y agrícola. Finalmente, cabe comentar el cuarto objetivo del programa que se dirigía a descentralizar la educación básica y normal y a desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura. En la siguiente sección se comentará todo lo relativo a la desconcentración y descentralización. No obstante, vale la pena señalar la prioridad que la descentralización educativa ocupa en este programa, toda vez

que la estrategia general, aunque no deja de considerar la cobertura, pone en primer plano el problema de la calidad y de la estructura de la agencia pública.

Es posible afirmar que el programa de la administración 1982-88 ya contempla un diagnóstico claro sobre la cuestión educativa y que a partir de éste, hay una mayor direccionalidad de la política educativa y una ostensible oportunidad de continuidad. Pueden hacerse críticas desde un debate pedagógico o político -en referencia a un cambio eficaz del comportamiento y de la capacidad de los grupos que están inmersos en la SEP- cuestionando la poca profundidad de los cambios propuestos. Sin embargo, cabe considerar en la instrumentación de los planes y programas de este último periodo una lógica más incremental, de pasos más graduales, que una transformación contundente del sistema educativo. Una reflexión posterior acerca de la situación financiera del sistema educativo y de los posibles costos políticos de una reforma significativa en el corto plazo, servirá para ampliar nuestra apreciación sobre las posibilidades de la política educativa.

El Programa para la Modernización Educativa 1989-94 plantea de manera prioritaria el logro de un sistema educativo de mayor calidad y lo asocia directamente con "las modificaciones del mundo contemporáneo, traducidas en la interacción de mercados y el dinamismo del conocimiento y la productividad..."¹⁷ Aunque de antemano se menciona el sitio principal que ocupa la calidad, no deja de señalarse el compromiso de asegurar que se satisfaga la demanda educativa. Al exponer los retos del sistema educativo, establece como el primero de ellos el reto de la descentralización -donde se comenta la necesidad de haber centralizado la tarea de crear un sistema nacional de educación y la importancia, actualmente, de descentralizarlo para ganar en eficiencia. Los dos siguientes retos se refieren a la satisfacción de la demanda educativa: el reto del rezago educativo consiste en

atacar el analfabetismo y el analfabetismo funcional, que aún persisten, además de la educación básica que falte por cubrir en zonas apartadas o desprovistas de ella; el reto demográfico toma en consideración las necesidades de la demanda a la luz de los aspectos regionales y de los cambios de nuestra población, la cual tenderá a ser menos joven en el futuro y requerirá de un apoyo en la oferta de niveles educativos como el medio y el superior. Este último reto reconoce la necesidad de fortalecer la universalidad y la eficiencia de la primaria.

El programa de modernización educativa asume, por otra parte, la necesidad de responder al cambio estructural que supondrá proveer de educación a todos los niveles a una cantidad considerable de ciudades medias (ello en consecuencia con la descentralización) y que también va a reflejarse en las tendencias que han registrado las dimensiones de los sectores primario, secundario y terciario; se prevé la importancia de apoyar sistemas no formales de capacitación para el trabajo y de mejorar, para fines del avance científico y técnico, la eficiencia y la calidad de la educación superior; finalmente, al tocar el tema de la inversión educativa se asienta que en todo el orbe los sistemas educativos deben garantizar la calidad de los servicios buscando eficiencia en el trabajo y por lo tanto, aumentando la productividad.

Un vistazo al programa de modernización educativa, evidencia un diagnóstico integral acerca del problema que le ocupa. Sería difícil afirmar que la estrategia general carece de direccionalidad -es decir que pretende incidir en puntos inconexos de la cuestión educativa- y que pierde continuidad con las políticas de administraciones que la antecedieron. Es particularmente improcedente juzgar un programa que está siendo aplicado y tampoco es posible decir que no identifica temas-clave como la calidad, la descentralización, la

necesidad de atender los problemas de variación en la demanda, etcétera. Con todo, la situación de inmovilidad que se percibe aún hoy en el sistema educativo en cuanto a la profundidad de los cambios requeridos, podría centrarse en los siguientes puntos: la administración "rema a contracorriente" en el sentido de haber enfrentado una situación política delicada, por lo que concierne al magisterio organizado, y parte de una situación financiera que apenas, quizá, ha tocado fondo. Puede señalarse que no se han planteado los mecanismos específicos para instrumentar las soluciones sobre el buen diagnóstico que se tiene. Por lo demás, sigue siendo pronto para juzgar los alcances y límites del programa de modernización educativa.

De esta brevísima revisión de los planes y programas que en general han ido planteando las distintas administraciones de la SEP en el pasado, no puede obtenerse de ninguna manera un criterio evaluativo. Se ha querido en cambio, advertir el predominio de la atención a la creciente demanda por educación y la escasa direccionalidad y continuidad de los planes concretos en materia de cambios cualitativos que han privado hasta hace algunos años. A pesar de que administraciones recientes tienen un diagnóstico mucho más claro de la cuestión educativa y plantean más direccionalidad y continuidad en los planes, vuelve a llamar la atención el peso abrumador que tiene la identificación de los problemas por sobre de los medios concretos que darán eficacia a la política educativa.

En ese sentido, más que adoptar la primera perspectiva sobre las políticas públicas que se menciona al principio del capítulo -aquella que advierte errores y fallas de principio en políticas para sencillamente replantearlas y luego "instrumentarlas"- se quiere poner de relieve la presencia determinante que ha tenido el aspecto cuantitativo de la educación y que lógicamente ha sido mucho

más claro a la hora de la instrumentación que los aspectos de carácter cualitativo. Debe reconocerse sin embargo, que cuando menos desde la administración 1976-82, existe una conciencia evidente sobre el problema estructural de la calidad -que los preceptos del Artículo 3º no resuelven por sí solos, como metas de política- y sobre la dificultad de lograr eficacia y eficiencia en el sistema educativo, dada la recurrencia entre otras cuestiones, del problema burocrático de la agencia pública. En la siguiente sección se aborda concretamente la burocratización de la SEP desde el punto de vista de la centralización de funciones y decisiones y de la importancia de un problema de intereses grupales, básicamente entre administradores o técnicos y docentes. Los problemas de la estructura de la SEP han debido tener impacto en la eficiencia de la política educativa, es decir en el mejor uso de los recursos de dicha política.

LA ESTRUCTURA DE LA SEP Y LOS INTENTOS DE REFORMA

No es aventurado decir que en la SEP los cuadros administrativos han sido permeados por intereses diversos y a menudo ajenos a criterios propios de la cuestión esencialmente educativa. Ello ha redundado, al menos, en una menor eficiencia y en un mayor peso de lo administrativo sobre lo relativo al diseño, aplicación y continuidad de nuevos elementos de política educativa. Dichos cuadros o grupos han respondido a la lógica de necesidades pasadas en la administración federal ya que han establecido relaciones que han tendido a resguardar sus intereses. En efecto, hoy día tanto la burocracia como la organización sindical tienen un impacto considerable en los resultados de la educación pública. El objetivo de esta sección es sugerir que la lógica de la estructura burocrática puede estar detrás de los resultados de las políticas educativas, cuando menos en un sentido de eficiencia.

Es un hecho que son pocos los sistemas educativos en el mundo en los que no existe un sindicato de maestros que defienda los derechos de éstos o un aparato burocrático que controle la dirección de la enseñanza en las escuelas. Sin embargo, una vez aceptado lo anterior, es importante agregar que los sindicatos y las burocracias pueden verse incentivados a atender la administración de los recursos respondiendo más a maximizar la cantidad y el control de éstos que a los criterios propios de un proyecto de políticas públicas. La razón de ello es la ya sugerida: ambas estructuras se han convertido también en grupos de interés al interior de la agencia pública. Ello se refleja en los distintos intentos de reformar a la SEP y en las tensiones que se han dado entre funcionarios administrativos y docentes, conciliándose los intereses en desmedro de una mayor eficacia de las políticas educativas. En la perspectiva del sistema educativo federal, debe recordarse que la desconcentración administrativa y la descentralización del sistema educativo llevan más de 10 años de haber sido propuestas y de encontrarse en proceso de ser implantadas en el escenario nacional.

En forma sintética, puede decirse que burocracia y gremio influyen en las variaciones y en la flexibilidad de la oferta, porque mediante la designación de buena parte de los maestros, y de su localización institucional y regional, afectan la calidad de la enseñanza. La entidad gubernamental tiene un peso indudable a través del gasto público que maneja; de su asignación por niveles, regiones y tipos de gasto (corriente y de inversión), y de la eficiencia de las modalidades de coordinación y supervisión que instrumenta. Por su parte, la organización gremial está presente, como ya se apuntó, en el reclutamiento del personal que se emplea en los diferentes niveles del sistema educativo y en la regulación de las demandas salariales, variable que a su vez gravita en la motivación y la disponibilidad de la

fuerza laboral. Dado que este capítulo trata sobre la SEP y la política educativa, lo relativo al magisterio organizado se desarrolla específicamente en el siguiente capítulo.

Una idea de la complejidad del aparato educativo la da la misma organización de la Secretaría de Educación Pública. Su estructura organizacional incluye a seis Subsecretarías, siendo también cabeza de sector de 15 organismos descentralizados que cuentan con patrimonio y personalidad jurídica propios, y de tres organismos autónomos sectorizados administrativamente (incluyendo, por ejemplo, a la UNAM y a la UAM). Asimismo, la SEP agrupa programática y presupuestalmente a más de 160 componentes. A través de esta estructura la SEP asume la compleja labor de supervisar a un contingente que abarca, en diferentes funciones, a más de la cuarta parte de la población mexicana. La magnitud de responsabilidades que abruma al sistema educativo acarrea considerables dificultades y ha implicado el crecimiento de una burocracia central poderosa.

La centralización del sistema entorpece la jerarquización adecuada de propósitos y actividades en el sector educativo, amplificando los efectos socialmente negativos de las variables exógenas en el sistema escolar. En el pasado la existencia de un sistema central tan fuerte ha significado atención preferente al Distrito Federal, excesiva concentración de los centros superiores de investigación y formación y movilidad social de las clases medias en los grandes núcleos urbanos a expensas de los de magnitud media y de los rurales.

El primer intento de reorganización de la SEP fue la llamada "desconcentración administrativa" iniciada en 1978. El objetivo de este proceso

era racionalizar los procesos administrativos en el interior de la SEP y hacerla más eficaz en la respuesta a las necesidades de los usuarios. Con esto se debilitaron a las Direcciones Generales de la SEP (en los niveles preescolar, primario, secundario y secundario técnico) que concentraban la mayor parte de la autoridad y de los trámites en el Distrito Federal. Las Direcciones Generales de los niveles desconcentrados conservaron el control directo de las escuelas del Distrito Federal, pero tan sólo una función normativa a nivel nacional. Para reemplazarlas en sus funciones operativas y de planeación a nivel regional, fueron escogidas las delegaciones de la SEP, mismas que se convirtieron en los centros de administración regional.

Como resultado del proceso anterior se logró una mejor articulación de las partes intermedias del aparato burocrático a las directivas del Secretario de Educación Pública. Las nuevas estructuras administrativas (delegaciones) permitían un mejor flujo de información entre el centro y los estados, y una intervención directa de las autoridades federales a niveles más bajos a los que operaban anteriormente.¹⁸ La desconcentración partía de la idea de sustituir los criterios patrimonialistas de asignación de recursos que habían predominado hasta entonces, por criterios de carácter técnico. Esto último se pensaba sobre todo con relación a la demanda de plazas, la cual se sometió desde entonces a procesos técnicos de asignación de personal.

La desconcentración logró eliminar varios problemas cuyo crecimiento había dado pie a la insurgencia magisterial: los problemas de pagos y de trámites de los maestros en los estados que habían llenado de tensiones la relación entre la SEP y los maestros hasta entonces. Al resolver la SEP estos problemas, de alguna manera desplazaba al poder sindical, ya que hasta entonces había sido el

delegado sindical quien había resuelto los conflictos de los maestros. Dicho delegado, presumiblemente, cumplía su función con una racionalidad ajena a criterios puramente administrativos. Al convertir estos servicios administrativos en un servicio o producto sindical, es evidente que alteraban su eficacia y se traducían en objeto de disputas políticas.

La desconcentración afectó el poder del sindicato de maestros en el ámbito educativo. Por una parte, al reestructurarse la SEP, el Sindicato perdió el control de la información y de la asignación de recursos que, gracias a la estructura de mandos casi todos leales a éste, había tenido hasta entonces. Por otra parte, mantuvo el control de las plazas, si bien esto último se vio sometido a negociaciones a nivel delegación.¹⁹ El mayor control de las escuelas logrado por el Secretario de Educación Pública, la racionalización de los procesos burocráticos y la mayor cercanía entre los problemas y las soluciones administrativas, fueron los logros más importantes de la desconcentración administrativa. Los límites de la desconcentración administrativa se encontraron en la incapacidad de la SEP para penetrar en las bases tradicionales del poder sindical que se encontraban, sobre todo, en el control de plazas y puestos. La SEP se vio en la necesidad de respetar la organización del personal docente y las actividades escalafonarias que constituían la base del poder sindical. A cambio de ello, el Sindicato permitió a las nuevas estructuras asumir el control de la planeación y operación del servicio educativo. Un aspecto relevante fue el reacomodo entre las nuevas autoridades de la SEP -es decir, los delegados- y el Sindicato. La transferencia de recursos a los estados mantuvo la interacción y las pautas de distribución de una manera similar a como se daban anteriormente, sólo que en niveles diferentes. Por su parte el Sindicato asumió un papel político más destacado a nivel regional, obteniendo diputaciones locales y otros puestos de carácter político en los estados.

La descentralización educativa²⁰ se apoyó sobre la base que planteó la desconcentración administrativa. Iniciada durante el gobierno de Miguel De La Madrid en agosto de 1983, cambió el nombre de "Delegaciones Generales de Servicios Educativos" al de "Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar". El objetivo de la descentralización fue transferir los servicios educativos federales de los niveles preescolar, primaria, secundaria y normal a los gobiernos de los estados. De esta manera la descentralización se proponía un objetivo que -si bien estaba ligado a la desconcentración administrativa y de alguna manera la profundizaba- seguía una lógica diferente. Lo anterior se observa más claramente si se atiende a la diferencia jurídica entre desconcentración y descentralización. Desconcentrar implica delegar facultades dentro de un organismo de la misma definición jurídica, mientras que descentralizar implica transferir facultades a organismos de diferente definición.²¹ De lo anterior se desprende que lo que hace diferentes a los dos procesos es que el primero es una forma de reorganizar a un organismo (en este caso uno gubernamental federal) y el segundo transfiere facultades de un organismo a otro. De esta manera, el verdadero cambio fue transferir la administración educativa a los estados.

Sin embargo, la puesta en marcha de la descentralización no implicó la transferencia real de recursos, ni la transferencia total de autoridad. Desde el principio, al igual que en la desconcentración, se dejó intacta la relación laboral. El Sindicato siguió negociando salarios y condiciones laborales con la SEP y los estados bajo las mismas reglas que quedaron vigentes a través del proceso de desconcentración administrativa. La transferencia de recursos a los estados solamente se hizo en la esfera de su "administración" y no convirtiéndolos en estatales. La normatividad federal a la que se sujetaban los recursos, ponía límites

muy estrechos para su uso, de tal manera que su destino final estaba casi siempre determinado por el centro. Dicho de otra manera, los recursos federales se podían considerar "atados", ya que el Estado no tenía mucha capacidad para asignarlos según criterios locales. De hecho, el proceso de descentralización no llevó a que fuera transferida la parte más importante del presupuesto educativo federal, que es la que se refiere a las relaciones laborales. Finalmente, el proceso mismo no se realizó a través de legislación, sino a través de convenios entre la federación y los estados, lo cual lo colocaba en riesgo de ser revertido en cualquier momento por decisión de las partes. Esto último, por lo demás, no se ha dado.

Los verdaderos logros del proceso de descentralización han sido en términos de una mayor coordinación entre los sistemas educativos estatales y los federales. Se crearon organismos de consulta mixtos y, posteriormente, Consejos Estatales de Educación que se presentaron como los órganos que mantendrían constante el proceso de descentralización. Por su parte, el Director General de Servicios Coordinados unificaba bajo su dirección la administración, tanto de las escuelas federales como de las estatales. El nombramiento del Director General se hacía de común acuerdo entre el gobierno de cada estado y la SEP. Un logro administrativo se refirió a la posibilidad de unificar los sistemas federal y estatal de evaluación, acreditación y certificación de estudios en cada estado.

Sin embargo, unificar las características y criterios de los sistemas educativos presentó -y todavía presenta- serios problemas de carácter técnico y financiero. Yolanda de los Reyes señala, al respecto, los siguientes: los salarios federales y estatales tienen generalmente niveles distintos; las prestaciones y los servicios de salud de los maestros de ambos sistemas son también diferentes; los

maestros federales pueden transferirse de un estado a otro, mientras los estatales no lo pueden hacer; los egresados de las normales federales tienen asegurada la contratación, mientras los de las normales estatales no.²² Por último, el proceso mismo fue resistido por el Sindicato, por las mismas razones que ya hemos descrito en el caso de la desconcentración administrativa, pero además varios gobernadores se opusieron a una transferencia de los servicios educativos federales. En efecto, el presupuesto federal de educación no era transferido y sólo se otorgaba parte a la administración, por lo que muchos de ellos sentían que lo único que se les estaba transmitiendo eran problemas.²³

El proceso de estos años permitió encontrar obstáculos estructurales -más allá de aquellos estrictamente políticos- a la descentralización y darse cuenta de las implicaciones que ésta traía. Unificar sistemas educativos estatales con el federal significa uniformar las condiciones de trabajo de los maestros y otros empleados de la educación en ambos sistemas. El esfuerzo financiero necesario para lograr lo anterior es considerable, dado que los maestros se encuentran afiliados a diversos organismos de seguridad social. El proceso mismo ha implicado descentralizar otras partes del gobierno federal para hacerlas consistentes con la descentralización educativa. Por lo mismo, la transferencia de servicios educativos federales no ha sido más que planteada y un proceso futuro que la profundice enfrentará sin duda múltiples dificultades de diversa índole.

Con el objeto de facilitar la descentralización propuesta durante la administración 1983-88, se integró una Comisión Mixta SEP-SNTE, que aún existe, y en cuyo seno han debido darse relaciones de diálogo y acuerdo entre las partes. La descentralización se ha planteado, en el Programa de Modernización Educativa 1989-94 como el primero de los cuatro grandes retos de la educación

mexicana en estos años. La primera diferencia significativa entre el proyecto de descentralización anterior y el propuesto en el Programa consiste en que este último se presenta como una forma de distribuir de manera efectiva la función educativa entre diversos niveles de gobierno, pero no necesariamente como una transferencia de las escuelas a los gobiernos de los estados. El Programa busca consolidar la descentralización hasta ahora realizada y desarrollarla en áreas que no habían sido tocadas. Una de éstas es la de la formación, capacitación y actualización de maestros, que se integrará en sistemas estatales que comprenderán tanto a las escuelas normales federales, como a las unidades y subunidades de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) que funcionen en la entidad. La UPN conservará, respecto a estos sistemas, las funciones de evaluación de resultados y la capacidad de revisar la normatividad. Otra área tocada directamente es la referente a los nuevos servicios escolarizados para educación media y superior tecnológica en las opciones bivalentes y terminal que se incluyen como instituciones que deberán ser descentralizadas.

Quizá una limitación del Programa es que, al menos en apariencia, no aborda mayores cambios en la relación SEP-SNTE y reafirma la división tradicional por la cual el ámbito de influencia sindical en el área laboral se mantiene sin cambios, mientras la SEP conserva su autoridad sobre el área académica.²⁴ El mayor cambio en la relación con los maestros se encuentra en el área de las remuneraciones. El Programa propone el establecimiento de una carrera magisterial, a través de la cual se promocionen y estimulen los logros académicos, la experiencia profesional y el desempeño de los maestros, sin que se tenga que esperar a tener el derecho a ascender a cargos superiores mediante criterios de tipo escalafonario.

Es todavía muy temprano para emitir juicios sobre algo más que las intenciones del Programa y, ciertamente, sobre sus resultados. El carácter estructural que parecen tener muchos de los factores que han determinado la política educativa sugieren que todo apunta a una incremental pero decisiva estrategia de reforma educativa. El Programa de Modernización Educativa 1988-94 parece, por lo demás, insertarse en esa lógica. Conviene, sin embargo, reparar en que hay procesos de política cuyas formas concretas no están del todo claras: en el caso de la formación y actualización de los maestros no se define cómo ha de resolverse exactamente el problema de que, quienes van a formar nuevos docentes, tengan en efecto, nueva preparación y nuevos elementos de enseñanza.

Como se ha visto en este capítulo, el aparato educativo federal permitió el crecimiento acelerado del servicio educativo en México durante un periodo en que los estados y municipios no tenían los recursos ni las estructuras para asumir esta función que originalmente les había asignado la Constitución de 1917. Sin embargo, el rápido avance de la SEP trajo consigo problemas asociados. La burocratización generada por el sistema dificultaba la labor de las escuelas, mientras la centralización hacía que ésta respondiera preferentemente a objetivos urbanos y centrales.

El proceso de desconcentración representó un primer intento por resolver esos problemas. La desconcentración aumentó la eficiencia administrativa y devolvió a la SEP el control sobre la planeación de los recursos que necesitaba el sistema y que hasta entonces había estado mediatizada por el control de la información que ejercía el Sindicato, mismo que respondía a sus intereses y necesidades. A pesar de lo anterior, la desconcentración no tocó ni el control de

las plazas, ni la organización del personal docente y de las actividades escalafonarias, todo lo cual permaneció bajo las reglas tradicionales.

La descentralización tampoco afectó las áreas anteriores. Si bien lentamente, pretendió llevar al control de los estados la administración de las escuelas. La transferencia de los recursos -en los casos en que se llevó a cabo- se realizó solamente en su administración y bajo una normatividad federal que no permitía realmente las decisiones locales sobre su uso. El nombramiento del administrador de los sistemas estatales y federales se unificó, pero sólo para ser afectado conjuntamente por la SEP y el gobierno del estado. La descentralización acabó enfrentando serios problemas técnicos para poder ser completamente instrumentada y rebasar los límites de la desconcentración.

Las perspectivas de reforma que presenta el Programa para la Modernización Educativa 1989-94 no parecen aclarar si acelera el ritmo de los cambios; en todo caso muestran avances en la desconcentración de la educación tecnológica y normal, pero no señalan mucho sobre la relación SEP-SNTE o sobre la transferencia definitiva de los servicios educativos a los estados.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION EN MEXICO

Hemos sugerido la importancia que los orígenes de la política educativa han tenido en el perfil que ésta desarrolló y que a su vez determinó sus posibilidades subsecuentes y el carácter de sus resultados. El énfasis que la política educativa ha tenido en la expansión de la oferta ha precisado en el sistema educativo

nacional una estructura burocrática y una lógica de intereses como la que se ha querido describir en la sección anterior. Es razonable entonces indagar en lo que el financiamiento de la educación pública pueda decirnos sobre la política educativa: si la incidencia de la política educativa en los aspectos cualitativos de la educación no es considerable, cabe preguntar si un mayor presupuesto por sí solo se vería reflejado en dichos aspectos. Para aproximarse a una hipótesis en este sentido vale la pena observar cómo se comportan los recursos públicos asignados a la administración educativa y a los niveles educativos propiamente dichos, ante cambios en el presupuesto que se destina a la educación en general.

Prácticamente cualquier burocracia tiende a maximizar la cantidad de recursos sobre los cuales tiene control; el caso de la educación no es la excepción por lo que es pertinente apoyar desde el punto de vista del financiamiento, el concepto general de este capítulo, que ha puesto de relieve las determinaciones de un sistema educativo fuertemente orientado a los aspectos cuantitativos del servicio ante la necesidad de atender, ante todo, la demanda de la población más joven del sistema educativo, concentrada en el nivel básico. En ese sentido, sería lógico esperar -de una política educativa no limitada por su estructura burocrática- que los cambios en el presupuesto no tendieran a afectar más a las áreas propiamente académicas del servicio que al sistema administrativo.

Para comenzar, el financiamiento de la educación en México ha sido uno de los renglones más afectados por la crisis económica de los ochenta y por el ajuste en las finanzas públicas que se ha realizado desde 1982 como parte sustantiva de la reforma económica. La caída del gasto en educación se refleja en varios indicadores: si entre 1977 y 1982 se destinaba el 3.3 por ciento del PIB a la

educación, para 1984 era el 2.8 por ciento y para finales de la década el porcentaje fue menor al 2 por ciento.²⁵ El gasto en educación como porcentaje del gasto público muestra la misma tendencia a la baja: en los setenta el gasto público en educación representaba el 21 por ciento del gasto total, en los ochenta el 15 por ciento y en 1990 sólo el 8 por ciento.²⁶ Cabe apuntar que a partir de 1982 el crecimiento del PIB cae a tasas negativas para volver a ser positivo durante 1984 y 1985. Tras una caída negativa más en 1986 el PIB se recupera ininterrumpidamente hasta la fecha: la década de los ochenta promedió así un crecimiento del PIB cercano a cero. Como se ha visto, el gasto en educación como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público ha caído sistemáticamente.

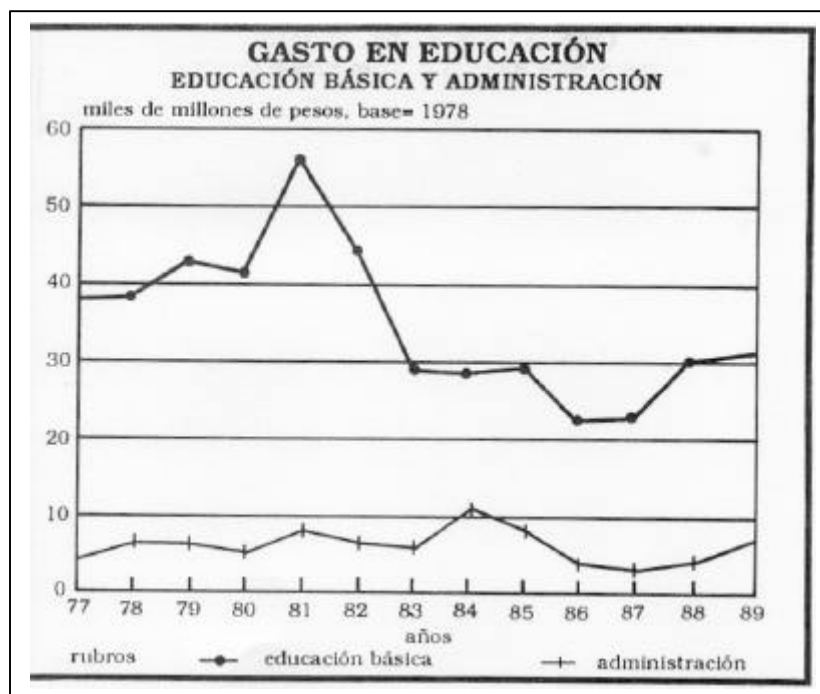
Puede complementarse lo anterior, observando el comportamiento del gasto real en educación entre 1977 y 1989, periodo en que termina una etapa de gasto ascendente, inicia una crisis y se emprende una recuperación. Como puede observarse en la gráfica, el presupuesto educativo aumentó en términos reales hasta 1981 y cayó a su punto más bajo en el periodo en 1987, año a partir del cual se ha recuperado prácticamente a sus niveles de 1977.²⁷

El efecto que la crisis económica ha tenido sobre el financiamiento es evidente si bien los ascensos y las caídas del gasto educativo no permiten concluir por sí mismos las consecuencias correspondientes sobre la política educativa como tal. Por principio es claro que ante disminuciones reales del presupuesto para educación sería más consecuente con la política educativa afectar menos el servicio educativo como tal, que aquellos renglones que inciden sobre procesos administrativos u operativos.



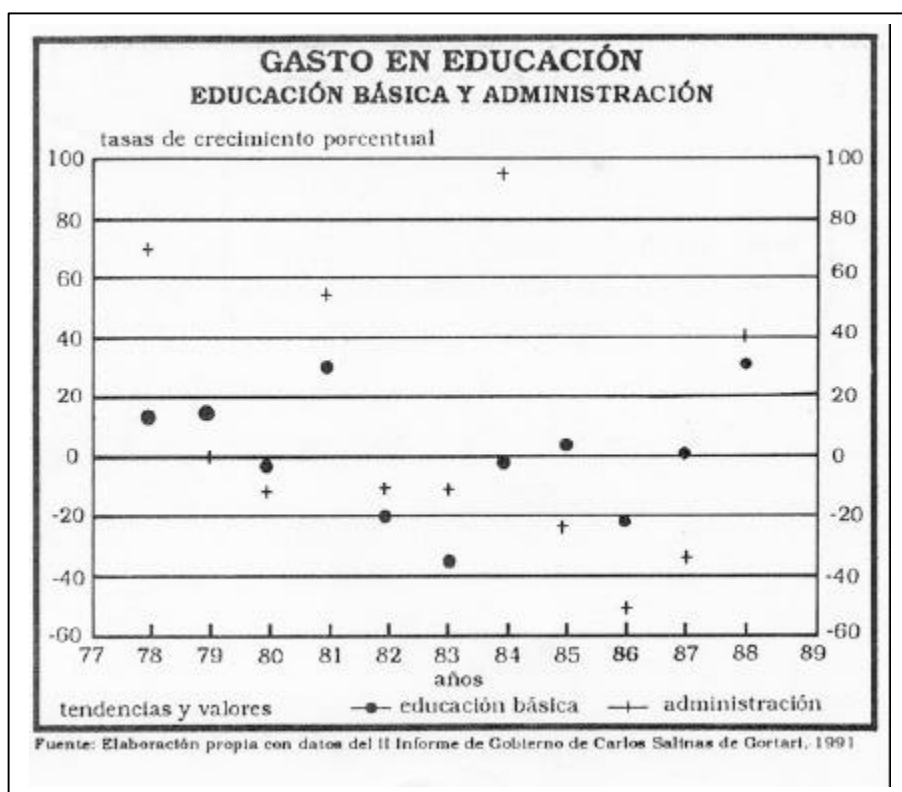
Si bien el monto que representa el financiamiento es uno de los principales obstáculos que enfrenta la educación en México, los criterios con los que la administración pública asigna el gasto federal en educación, así como los criterios que prevalecen en la asignación de los recursos escasos por parte de las propias instituciones de educación pública, se han convertido en dos elementos de consideración para el problema de la educación nacional. Históricamente la asignación del gasto en educación ha reproducido tendencias ineficientes. Es decir, que ante las caídas reales del presupuesto en la educación, los servicios administrativos han expandido su participación en el gasto, en detrimento de niveles educativos en los que todavía existe un exceso de demanda y en los que el servicio educativo que se ofrece es de baja calidad académica.

Para ilustrar lo anterior, en el siguiente cuadro podemos observar el comportamiento, en términos reales, de dos rubros centrales del gasto educativo.



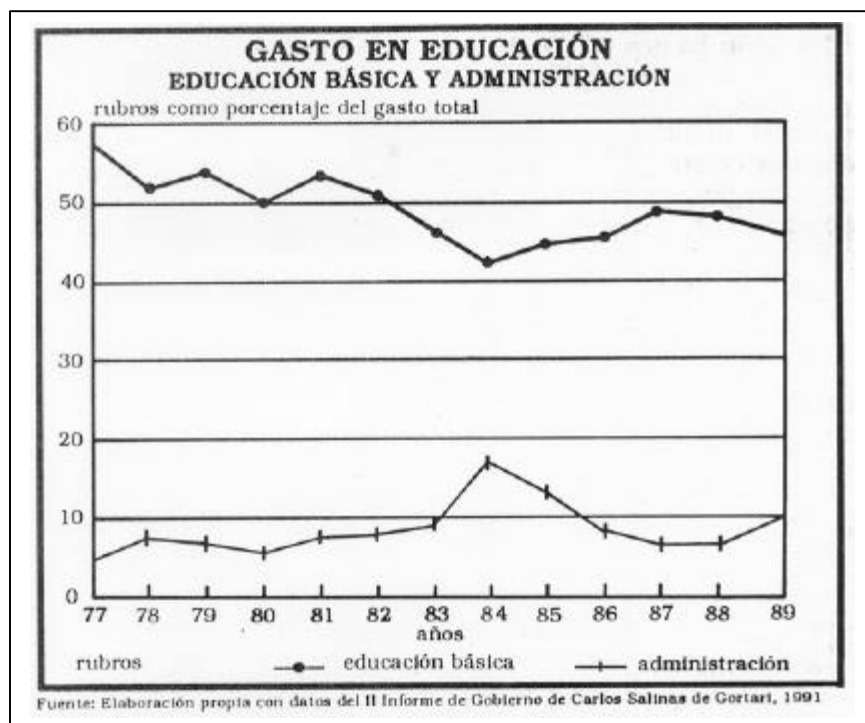
El primero de ellos, llamado educación básica, incluye gastos corrientes y de inversión destinados a sustentar todos los aspectos materiales y humanos que intervienen en ese nivel y que aquí se consideran vitales para hacer referencia al factor académico de la educación. El segundo rubro se conoce como administración y servicios de apoyo e incluye recursos que atienden principalmente las necesidades del aparato administrativo de la SEP. El hecho de que el primer rubro represente de ordinario el mayor porcentaje del gasto total - alrededor del 50 por ciento en promedio- confirma que, como se ha visto en el capítulo, se ha tendido a privilegiar a los intereses burocráticos en detrimento de la formación y de los salarios de los maestros.

Ahora bien, si se localizan los valores de las tasas de crecimiento del gasto destinado a educación básica y del gasto destinado a administración, y se trazan rectas que describan las tendencias de dichos puntos se obtendrá una gráfica como la que se muestra a continuación.



A lo largo del periodo 1977-89, las tasas de crecimiento del gasto en administración dan como resultado una tendencia ascendente -a pesar de las variaciones positivas y negativas- que promedia una tasa de crecimiento positiva de más del 16 por ciento. En cambio las tasas de crecimiento del presupuesto destinado a educación básica promedian una tasa de casi 0 por ciento (-0.06 por ciento) y en consecuencia, determinan una tendencia prácticamente constante como puede verse en la gráfica 3.

Sin embargo, las tasas de crecimiento del gasto no son la única forma de sustentar un argumento acerca de la preponderancia del gasto en administración. También es posible observar el comportamiento de las variables gasto en administración y gasto en educación básica, como porcentaje del presupuesto educativo. Así se muestra en la siguiente gráfica.



Es posible observar cómo el rubro de educación básica pasó de representar el 56.6 por ciento del gasto total en 1977 a sólo el 42.2 por ciento en 1984; en el mismo año el rubro de administración alcanzó el 16.2 por ciento del gasto total -su punto más alto en términos relativos- en contraste con el 4.8 por ciento que representaba en 1977. Al final del periodo observado la educación básica representa poco más del 45 por ciento del gasto total -aun por debajo de sus niveles de 1977- mientras que los gastos en administración se han más que duplicado respecto a su nivel relativo más bajo.

Podría argumentarse que las variaciones de ambos rubros son producto del ciclo económico (crisis-recuperación) más que de los efectos de la lógica burocrática (en virtud de la cual se tiende a privilegiar el gasto administrativo frente a una mayor eficiencia). Sin embargo, una comparación del comportamiento de las variables, consideradas como porcentaje del gasto educativo total anula el efecto

del ciclo económico. Es al menos razonable plantear, como conclusión, que el terreno que la educación básica ha perdido en el presupuesto -sin que ello implique una menor atención de la demanda correspondiente- y el mayor peso relativo de los gastos administrativos no sugieren una mayor eficiencia en el uso de los recursos de que dispone la educación de los primeros niveles escolares. Habría que agregar que lo anterior limita la posibilidad financiera de aplicar programas de carácter compensatorio, como aquellos que complementan la alimentación de los niños e incrementan la calidad de la educación. Así se ha querido sugerir en el capítulo II.

LA DEFINICION DE UN PROYECTO EDUCATIVO

Hemos podido apuntar el origen del sistema nacional de educación y la lógica que generó en términos de la política educativa y en términos de la estructura y funcionamiento de la SEP. Como hemos podido advertir, detrás de la macrocefalia de funciones y competencias está un añejo antagonismo entre quienes, como funcionarios de la educación, han sentido con creciente urgencia la necesidad de reformar la estructura de la SEP y quienes desde una perspectiva gremial, han pasado de un papel puramente dirigido a la labor docente, a la injerencia en la asignación de recursos educativos desde posiciones administrativas que responden a una racionalidad gremial. Sin discutir por ahora las posibilidades de reformar la SEP puede plantearse de manera sucinta el problema de la política educativa de la siguiente manera: hay una fuerte determinación -que va desde las necesidades de la demanda de la población más joven hasta las inercias centralizadoras y patrimoniales- sobre las necesidades cuantitativas de la política educativa en detrimento de sus posibilidades cualitativas. Por ello puede afirmarse

que los recursos del sistema educativo nacional se han asignado ineficientemente y de forma poco académica.

Más allá de los conflictos de interés entre los actores del sistema educativo, cabe preguntarse si se ha desarrollado una verdadera definición de proyecto educativo en México. Esta no resulta una pregunta exagerada si se observa que, al margen de las definiciones que marca la propia Constitución en cuanto a una educación pública, universal y laica, las políticas educativas -sus planes y programas subsecuentes- parecen haber descrito a lo largo de varios sexenios, una multiplicidad de objetivos diversos más que tendencias claras de política. No obstante lo anterior, los libros de texto gratuito buscaron la integración nacional -y, por lo tanto, un factor básico de un proyecto educativo nacional más que una mayor calidad educativa. Ello es un fenómeno que se ha visto debilitado en la medida en que los libros de texto han sido utilizados, en las últimas dos décadas, menos como vehículo de socialización política y de integración nacional, que como instrumentos de sesgo y matiz ideológicos.²⁸ Sólo muy recientemente hemos visto nuevas preocupaciones en la política educativa -calidad, descentralización- que apenas han comenzado a esbozar posibilidades de continuidad en una estrategia que apunte con mayor dirección, a un nuevo horizonte de la educación.

Para Eliseo Mendoza Berrueto -según expresa en su obra Educación y Proyecto Nacional- la educación ha tenido, a partir de la Revolución Mexicana un sentido emancipador desde el punto de vista social y económico y ha contribuido a fortalecer los valores fundamentales de nuestro nacionalismo y de la cultura nacional. Todo ello ha sido posible gracias a que "en sus líneas generales el modelo educativo ha sido uno".²⁹ Dicho modelo educativo se ha sustentado en diversos objetivos fundamentales: "alfabetizar al mayor número de la población;

involucrar en el proceso educativo a los sectores marginados tanto rurales como urbanos y, específicamente a los grupos indígenas; ampliar al máximo la educación primaria; extender la educación media y superior, al ritmo de la demanda, sin más límites que el de los recursos disponibles; capacitar para el trabajo industrial y agropecuario; en general, formar en toda su plenitud un mexicano técnicamente capaz, científicamente preparado y moralmente sólido para impulsar el desarrollo de una sociedad cada vez más libre, más justa y solidaria."³⁰

Es posible verificar que diversos autores amén de múltiples documentos oficiales, han postulado líneas generales acerca de un proyecto educativo nacional, muy semejantes a las trazadas por Mendoza Berrueto. Como se ha comentado, el sentido liberal y social de nuestra educación ha sido patente en sus premisas de libertad de conciencia y de igualdad social, respectivamente. Las diversas políticas educativas, a lo largo de cuando menos las seis administraciones posteriores a la de Lázaro Cárdenas -periodo en que la concepción ideológica de la educación se atempera- reclamaron su inspiración en estos postulados que prácticamente nadie se atrevería a discutir en su sentido esencial.

Sin embargo, la creciente conciencia que en las tres últimas administraciones -contando la presente- se ha tenido, acerca de la centralización y burocratización de la agencia pública y acerca del problema de la calidad, no dejan duda sobre la necesidad de ir más allá de las bases constitucionales de la educación, para enriquecer eficazmente el contenido de los planes y programas educativos en el sentido de buscar las bases de un verdadero y nuevo proyecto educativo. Es decir, parece razonable la búsqueda de un proyecto que no sólo se

plantee mejorar la eficiencia de la agencia pública mediante la descentralización sino también de nuevas premisas educacionales sobre la equidad y calidad que el sistema pueda lograr.

La falta de un proyecto nacional de educación más allá de lo que el Artículo 3° Constitucional plantea tiene que ver, no sólo con la reforma de la administración, sino también con un conjunto de soluciones integrales cuyo común denominador ha de ser una mayor definición del trinomio alumno-maestro-escuela y tomando en consideración el mayúsculo desafío que enfrentarán los mexicanos de mañana en el contexto de la globalización económica y la competencia internacional.

No es precisamente la revisión del espíritu constitucional lo que ha de lograr una definición más precisa y eficaz de proyecto educativo. Será la búsqueda de soluciones integrales que no se agoten en la esfera de la administración o de las cuestiones políticas y que accedan a enfrentar los graves problemas de equidad y calidad que padece nuestro sistema. Es razonable plantear, al menos como base para una posible hipótesis de trabajo, que los cambios en los planes y programas que cada administración iba proponiéndose, respondieron fundamentalmente a factores temporales y específicos y a las distintas visiones, que acerca de la cuestión educativa, tenían los distintos Secretarios del ramo o el propio presidente en turno. Ello parece haber sido el caso, al menos hasta que se reconocieron como problemas centrales el bajo rendimiento de alumnos y de maestros (calidad) y la existencia de un problema en la estructura del sistema nacional de educación debido a la hipertrofia de funciones y responsabilidades y en la relación SEP-SNTE.

V. LA ORGANIZACION POLITICA DEL MAGISTERIO

No es difícil que las ineficiencias y las rigideces que afectan la calidad y/o la cantidad de cualesquiera bienes o servicios se imputen a alguno de los factores de la producción. En ese sentido, el comportamiento de los sindicatos -en su faceta beligerante- ha servido de argumento contra la organización colectiva de derechos laborales. Existe, por otra parte, todo un discurso sindical que atribuye a la incomprensión patronal la presencia de problemas laborales que en última instancia se reflejan en el producto final. La contraposición de intereses y de expectativas entre las partes de una empresa o de una agencia pública suscita formas de presión legales o extralegales que conllevan frecuentemente un fenómeno de negociación, que puede esquematizarse como la contienda de dos fuerzas susceptibles de cooperar entre sí, y que de no hacerlo generan costos adicionales a la situación que inicialmente se buscaba resolver y que dio origen a la contienda misma.

La actividad de los empleados de la educación -sobre todo los docentes- no está exenta de generar relaciones del tipo negociación-conflicto que acabamos de apuntar. Dado que nuestro interés radica en el problema de la calidad de la educación y no en el ámbito en el que suscitan las relaciones antes señaladas, el objeto de este capítulo no es analizar el problema político de los maestros, aunque sí su existencia como gremio organizado que se erigió paralelamente a la SEP, con las mismas dimensiones nacionales y con una estructura centralizada. Es importante señalar que la presión o la tensión que llega a establecerse entre la agencia que se encarga de la educación y la organización que respresenta en forma exclusiva a los docentes puede ser contraproducente para el servicio educativo. Este es el caso de México en cuanto a que se trata de dos partes

claramente definidas y -como ya se habrá advertido- relacionadas de forma compleja. Por ello será útil abordar por separado al propio sindicato de los maestros con la finalidad de comprender mejor su carácter y la estrecha relación que ha existido entre el desarrollo de un sistema nacional de educación y el surgimiento de una sola organización magisterial. Esta última vinculación resulta fundamental como antecedente de la lógica que ha tendido a predominar en el binomio SEP-SNTE y que prefigura, finalmente, el surgimiento de dos estructuras íntimamente ligadas pero de dimensiones tan grandes que difícilmente pueden permitir que la política educativa se desarrolle con una eficacia y eficiencia mayores.

La definición de las funciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y su relación con el aparato educativo constituye una condición determinante para las posibilidades de la política educativa. Más adelante se tratarán posibles aproximaciones de redefinición en la relación SEP-SNTE. Por lo pronto es necesario comprender con cierta profundidad el pasado de la organización de los maestros. El análisis de la organización política del magisterio merece entonces un capítulo aparte por la importancia que ha tenido para el desarrollo de la educación. La crisis sindical que vivieron los maestros en 1989 supuso la caída del que fuera su líder nacional por muchos años -Carlos Jonguitud Barrios- y desembocó en la llegada de Elba Esther Gordillo a la secretaría general del SNTE.

Es fundamental, por último, tener presente que el surgimiento de un nuevo perfil magisterial, adecuado a un nuevo proyecto educativo, no se agota en la problemática propiamente sindical y tiene que ver también con las posibilidades de una eficaz estructura de incentivos a la capacitación y al desempeño de los

maestros que pueda incidir efectivamente en la calidad de la educación. En otras palabras, la existencia o influencia de criterios gremiales en diversos aspectos de la política educativa es fundamental para entender el problema educativo de México, pero las soluciones concretas que puedan llegar a darse en términos de la calidad de la educación -para lo cual el papel de los maestros es crucial- no pertenecen exclusivamente al ámbito de la vida política de los maestros organizados.

Es verdad que una reforma sindical puede desatar el potencial participativo de los maestros que se ha visto frenado por inercias patrimonialistas y estructuras rígidas y centralizadas. Pero en efecto, el mejoramiento cualitativo de los maestros es una cuestión que puede ser observada -en tanto que asunto vital de la cuestión educativa- con independencia de los cambios que, como gremio, pueda desarrollar el magisterio. El hecho de que los maestros puedan llegar a alcanzar como organización un mayor pluralismo podría estar acorde con una mayor regionalización y descentralización de la política educativa, pero el argumento de fondo sobre la calidad de la función magisterial adquiere, en su dimensión futura, una necesaria distancia respecto al problema propiamente sindical de los maestros.

En este capítulo se busca dar cuenta de los orígenes y el carácter que en el tiempo asumió la organización de los maestros. Sólo una revisión del pasado permite tener una idea de la dimensión que en el presente tienen los maestros como gremio. La cuestión educativa actual también precisa ser entendida -en cuanto a las posibilidades de reforma de la agencia pública correspondiente- a partir de los orígenes y del devenir de la organización nacional de los maestros. A continuación se hace una revisión de los orígenes y el desarrollo de la

organización de los maestros. El capítulo termina con una breve reflexión sobre el sindicato magisterial en relación con la Secretaría de Educación Pública.

ORIGEN Y DESARROLLO DEL SNTE

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación es el más grande de toda América Latina. Siendo uno de los primeros sindicatos gubernamentales, representó desde sus inicios una pieza clave en el proceso de institucionalización política que se dio a fines de los años treinta en México. Su nacimiento coincide con el abandono del proyecto educativo implícito en la Constitución de 1917, que hacía descansar el peso de la educación en los municipios, y con el comienzo del proyecto de educación pública centrado en el gobierno federal. La federalización (en realidad centralización) de la enseñanza requería eliminar las constantes pugnas entre los sindicatos de diversas filiaciones ideológicas que existían entonces, pues de otra manera no se podían poner en marcha políticas nacionales en materia educativa.

El proceso que cristalizó con el nacimiento del SNTE había comenzado desde mucho antes. Desde 1915 -fecha en que se verifican los primeros intentos de organización de maestros- hasta 1933, habían surgido organismos regionales aislados entre sí que asimilaban rasgos específicos de sus localidades, sin que ninguno de ellos se atribuyera la representatividad mayoritaria del magisterio. La situación empezó a modificarse en 1932 al establecerse la Confederación Mexicana de Maestros (CMM), organización que agrupó a los maestros rurales. A partir de esta experiencia se multiplicaron los intentos encaminados a generar un organismo central. Así se creó, por ejemplo, el Sindicato Mexicano de Maestros y

Trabajadores de la Educación (SMMTE), que nació en 1941 con una fuerte inclinación anticomunista y que estuvo ligado a Octavio Véjar Vázquez, entonces Secretario de Educación Pública. Como grupo disidente surgió el Sindicato Unico de Trabajadores de la Enseñanza (SUNTE) de filiación izquierdista. Después de algunas diferencias y escisiones, se instituyó en 1938 el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM), de filiación cetemista. A éste se opuso el Sindicato Autónomo de Trabajadores de la Educación (SNATE).

Las incesantes pugnas entre las diferentes organizaciones de maestros obstaculizaron con frecuencia el funcionamiento regular del sistema educativo y las reformas que diferentes autoridades responsables del ramo desearon efectuar. En respuesta a ello, tuvieron que conciliarse los intereses dispares de los líderes sindicales para contener la anarquía que iba creciendo en la rama educativa y fue así como la unidad sindical cristalizó finalmente bajo el estímulo y la orientación gubernamental.

En 1941, el presidente Manuel Avila Camacho giró instrucciones orientadas a unir al SUNTE, al STERM, al SMMTE, y al SNATE en un solo organismo: el actual Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que tuvo en aquel entonces inspiración lombardista. Posteriormente, la administración de Miguel Alemán se inclinó a establecer íntimas modalidades de cooperación entre la Secretaría de Educación y el SNTE con el objeto de reforzar la tranquilidad sindical que permitiera la aplicación fluida de políticas educativas.

Al proceso de unificación de diversos sindicatos se sumó uno piramidal, que hizo que el SNTE se viera ligado a la SEP en todos los niveles. A la pirámide de la SEP se oponía la pirámide paralela del Sindicato con la cual negociaba

constantemente en todos los niveles y de la cual obtenía apoyo para mantener la paz sindical. La cúpula de la estructura organizativa del Sindicato, el Comité Ejecutivo Nacional, centralizaba el poder y asignaba discrecionalmente los recursos de la organización. Las bases, en cambio, tenían muy poca injerencia en las decisiones de gobierno. Así, la estructura piramidal del Sindicato y su primera vocación pacificadora y de control se desarrollaron a costa de lo que más tarde habría de convertirse en uno de los grandes problemas del organismo: la falta de democracia sindical, cuyo corolario ha sido, desde el punto de vista organizacional, la dificultad para generar participación del gremio en apoyo a objetivos relacionados con la política educativa.

El SNTE no sólo surgió ligado al proceso de federalización de la enseñanza que dio lugar a la enorme Secretaría de Educación Pública, sino que apareció al tiempo que se consolidó el proceso de corporativización del sistema político. Afiliada a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, la gigantesca organización de maestros constituyó uno de los pilares de la estructura corporativa del PRI. La relación no se limitaba a las cúpulas, ya que éstas constituían únicamente uno de los diferentes niveles en que el SNTE se encontraba vinculado al PRI. El Sindicato movilizaba a maestros y administrativos y hacía labor organizativa para el partido. Líderes y militantes priístas surgían de sus filas, convirtiéndolo en un efectivo canal de acceso a posiciones políticas (en el PRI, y en el cuerpo legislativo) y a puestos públicos.

Desde 1949, varios líderes gremiales comenzaron a vincularse activamente con la actividad política con miras a llegar a desempeñar puestos públicos. Entre ellos: Manuel Sánchez Vite, Enrique Olivares Santana y Edgar Robledo. Se destaca este hecho, pues constituyó el resultado previsible de las vinculaciones

que surgieron entre la racionalidad gremial y el quehacer gubernamental. Así, desde los cincuenta, el SNTE comenzó a pugnar por -y a obtener- presidencias municipales, diputaciones federales y estatales, escaños en el Senado, gubernaturas e incluso puestos directivos en empresas paraestatales. El Sindicato se había convertido en un vehículo de ascenso al poder político en México. Su poder fue creciendo con el transcurso del tiempo y, como resultado de ello, sus propósitos estrictamente gremiales se diluyeron y se abrieron los cauces a una mayor burocratización de las tareas sindicales, en tanto la racionalidad de la actividad política fue permeando la política educativa.

El cenit del poder político del Sindicato fue alcanzado durante el periodo en que estuvo bajo el control de Carlos Jongitud Barrios, entre los sexenios de los presidentes Luis Echeverría Álvarez y Miguel de la Madrid Hurtado. Su ascenso al liderazgo sindical, a través de la organización "Vanguardia Revolucionaria", representó un intento por recuperar la legitimidad sindical que había ido erosionándose poco a poco con el avance de la disidencia magisterial. Su caída, antecedida por la crisis salarial y en general, laboral de los maestros, así como el ascenso paulatino de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) -movimiento que ha pugnado por la elección de los puestos sindicales desde la base- mostró el debilitamiento de la estructura corporativa que había sido hasta entonces uno de los pilares del sindicalismo educativo.

De acuerdo con la lógica corporativa, el SNTE había nacido para garantizar la representación y el control de los más importantes sindicatos de maestros, pero iba dejando de sustentar su legitimidad y, en algunas regiones, el control mismo. La relación entre las bases y los grupos que lo controlaban se había ido deteriorando poco a poco, no solamente como resultado del alejamiento de la

dirigencia, sino también porque el área educativa reflejaba la aparición de actores cada vez más diversos cuyos intereses eran más difíciles de representar en la estructura vertical tradicional.

Casi desde el principio, a cambio de su alianza con el gobierno, el SNTE recibía varias ventajas adicionales con respecto a los puestos en las cámaras y en la administración pública. Tenía legalmente garantizado el monopolio de la sindicalización en la SEP (desde 1938); recibía el monto del descuento legal del 1.5 por ciento de los salarios de maestros y administrativos por concepto de cuotas sindicales, mismo que era automáticamente descontado del salario de los maestros; y el SNTE se nutría de personal comisionado para realizar labores sindicales cuyo sueldo pagaba la SEP. De esta manera tenía asegurado el no ser desplazado por otro sindicato, obtenía un cuantioso financiamiento y ahorraba el pago de parte de su personal.

El SNTE logró varias conquistas propiamente laborales para sus afiliados al tiempo que desarrolló mecanismos que le daban el control político de los maestros. Durante muchos años obtuvo para sus miembros aumentos salariales más elevados que los que disfrutaron otros sectores de la población. No sólo aprovechó el hecho de que los salarios gubernamentales fueran más altos que los de otros sectores, sino que además negoció y obtuvo para sus agremiados un conjunto de aumentos adicionales en los componentes indirectos del salario (compensaciones, prestaciones de transporte, materiales didácticos, etc.).

El SNTE institucionalizó la realización de ciertos procesos dentro del sistema educativo que tuvieron, y siguen teniendo en la mayoría de los casos, un amplio impacto en la vida cotidiana de los maestros y que le permitieron

incrementar su influencia sobre éstos y sobre el sistema. A través de la gestión de cambios de adscripción, el Sindicato ha estado en posibilidad de determinar qué maestros recibirán las mejores adscripciones y cuáles tendrán que trabajar en las escuelas más alejadas. A través de su participación en la Comisión Mixta de Escalafón, se han controlado los ascensos de los maestros y las asignaciones de plazas nuevas. Los nombramientos de gran número de directores y supervisores de escuelas primarias han dado al Sindicato control sobre las políticas y decisiones educativas. Las autoridades educativas de nivel operativo, como son los maestros, los directores de escuela y los supervisores de zona - frecuentemente nombrados por el propio Sindicato- han constituido la base del control sindical. Además, el SNTE adquirió desde 1980, el derecho de proponer el 50 por ciento de las plazas vacantes de último nivel en la SEP y manejar prestaciones tales como el derecho de algunos de sus agremiados de detentar simultáneamente dos plazas, una por la mañana y otra por la tarde. A ello se sumó la asignación para vivienda y otras prestaciones laborales. Algunas de estas facultades se vieron incorporadas dentro del marco legal y otras se ejercieron de facto. El hecho es que a través de todas ellas el Sindicato ha fundamentado su capacidad de control.

Poco a poco, entonces, el maestro fue descubriendo que el Sindicato influía directamente en su trabajo docente al estar en posición de facilitar o dificultar el avance de su vida profesional.¹ La red de intereses creados por el Sindicato fue haciendo que el poder que se había concentrado sobre la vida profesional de los maestros actuara, más que como un mecanismo de estímulos al trabajo constante y a la superación profesional, como una forma de premiar la lealtad sindical y el trabajo político.

Con el transcurso del tiempo el SNTE comenzó a tener problemas. Lo primero que lo afectó fue la llegada de la crisis de las finanzas públicas y los correspondientes ajustes presupuestales en un contexto inflacionario ocurrido hacia finales de la década de los años ochenta. Dicha crisis llevó al descenso del salario real de sus agremiados. A pesar de que por mucho tiempo los maestros gozaron de un nivel de salarios, muy superior al general, poco a poco el gobierno fue perdiendo capacidad para responder a sus demandas en este renglón. En diversas regiones el SNTE comenzó a enfrentar la oposición de movimientos sindicales independientes que fueron haciéndose más poderosos y que ponían en entredicho su control sobre el movimiento magisterial.²

Los diversos movimientos fueron madurando políticamente y aglutinándose alrededor de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) que acabó consolidándose mediante el control de algunas secciones estatales del Sindicato y de ciertas carteras en otros estados en los que no obtenía la mayoría, e incluso de algunas en el Comité Ejecutivo Nacional. El ascenso de la Coordinadora disputaba en el fondo el monopolio de la organización y de la representación sindicales de las que ha dispuesto el SNTE. Cada vez más frecuentemente el movimiento sindical a favor de la Coordinadora se convertía también en un movimiento en contra de las políticas gubernamentales, convirtiendo a esta corriente sindical en un movimiento fuertemente deslegitimador. La disidencia centró su actividad en dos demandas fundamentales: democracia sindical y aumento de salarios. Ambas constituían reclamos frente a situaciones que el SNTE difícilmente podía cambiar: por un lado, las inercias autoritarias, y por otro, la carencia -en tiempos de restricción presupuestaria- de recursos gubernamentales para aumentar los salarios.

En el seno de aquellas secciones estatales que controlaba la Coordinadora se manifestó una tendencia a descentralizar las funciones sindicales y a exigir transparencia en la realización de trámites, en la asignación de plazas y ascensos. La mayor participación de las bases en la toma de las decisiones afectó directamente la corrupción sindical y se opuso a los manejos realizados a espaldas de los agremiados. Todo ello contribuyó a que la Coordinadora sustituyera el favoritismo por canales negociados.³ Este era el aspecto positivo de la naciente democracia sindical. Sin embargo, dado el activismo político del movimiento y su fuerza, la Coordinadora se opuso a las decisiones de la administración educativa federal.

Mientras que en muchos estados controlados por secciones sindicales pertenecientes al SNTE tradicional los procesos de desconcentración - positivos para el sistema educativo- se llevaron a cabo con relativa rapidez, en lugares como Chiapas, controlados por la Coordinadora, los ajustes administrativos tardaron más tiempo en ser puestos en práctica debido a la fuerte resistencia de ésta.

Por otra parte, los intereses del SNTE entraron en conflicto con los de la Secretaría de Educación Pública. Las políticas de desconcentración y descentralización, utilizadas por la SEP para el mejoramiento de los servicios educativos, fueron firmemente rechazadas por el SNTE que veía en ellas estrategias para debilitarlo. El enfrentamiento entre las dos estructuras planteó un problema de mayor fondo: el control del sistema educativo. La oposición del Sindicato mostró que la SEP era una Secretaría débil cuando trataba de afectar los intereses centrales de un sindicato que, en gran medida, controlaba -a través de sus militantes colocados en posiciones clave del sistema- a la parte operativa

del sistema educativo. Paradójicamente, un sindicato que había surgido en buena medida para garantizar el control gubernamental del sistema educativo y para permitir la implantación efectiva de los proyectos federales, se había convertido en obstaculizador de éstos.

La oposición entre sindicato y autoridades de la SEP se ha reflejado en el lento deterioro de varias de las posiciones políticas y administrativas alcanzadas por el SNTE. Hoy día el Sindicato controla un menor número de puestos de confianza que en el pasado y ha visto asimismo afectada la cantidad de comisionados que la SEP le asigna. A lo anterior se suma la pérdida de posiciones dentro del mismo PRI: La cartera de Acción Social, por ejemplo, que hasta entonces había sido coto del Sindicato, fue perdida por éste recientemente. Lo anterior no significa que, en términos relativos, el SNTE esté perdiendo posiciones en todo el país; por el contrario, parece que el proceso de desconcentración, al transferir responsabilidades y peso político a los estados, ha favorecido al Sindicato en la obtención de posiciones políticas a nivel estatal.

La existencia del SNTE permitió el gran crecimiento de la educación pública en este siglo al tiempo que constituyó un medio de institucionalización de los conflictos político-laborales y un punto de apoyo electoral para el sistema político a través del PRI. Hasta 1982, el SNTE también permitió el continuo mejoramiento laboral de sus agremiados. En la actualidad, sin embargo, el SNTE ha comenzado a exhibir disfuncionalidades para el sistema educativo: en concreto, el control que ejerce sobre la educación en México tiende a oponerse a la dirección que pretende ejercer la SEP. En muchas ocasiones, dicha oposición no ha contado con un proyecto educativo alternativo, sino que parte del interés de proteger los intereses creados del pasado. De esta manera, la lucha entre Secretaría y

Sindicato en torno a las reformas educativas convierte a la educación pública en un campo de batalla en el que los proyectos académicos se subordinan a las necesidades de los grupos de interés. El mejor ejemplo de lo anterior es el caso de la política de descentralización educativa, cuyo destino ha sido quedar detenida para no afectar los intereses creados. Un sindicato cuyo origen se encuentra en la necesidad del gobierno de poder llevar a la práctica fácilmente políticas educativas a nivel nacional, ha devenido en uno de los principales obstáculos para la dirección de la educación.

Asimismo, en el proceso de fortalecimiento político, el Sindicato se ha alejado de sus objetivos propiamente sindicales y ha politizado enormemente la vida académica de los maestros. Independientemente del valor que deba concedérsele al acceso de líderes sindicales a posiciones políticas en términos de mejorar la permeabilidad social, lo cierto es que los objetivos políticos del Sindicato (el control y la búsqueda de posiciones políticas) no han estado de ordinario asociados a fines educativos o gremiales y su preminencia desvirtúa el sentido de las relaciones entre los trabajadores y las escuelas. Además, el mantenimiento de la rigidización generada por las reglas relativas al personal sindicalizado de la SEP, responde más a una lógica de defensa de privilegios que a la búsqueda de criterios que sustenten una racionalidad administrativa.

LA SEP Y EL SNTE

Como ha podido inferirse desde el capítulo anterior, la relación que existe entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Secretaría de Educación Pública tiene un peso considerable en la burocratización de esta última entidad gubernamental. Ambas estructuras han sido descritas reiteradamente como dos

de los factores más preocupantes de la problemática educativa. El Sindicato interviene en áreas de la vida de los maestros que van mucho más allá de las meras condiciones de trabajo. El actual funcionamiento y estructura del Sindicato son factores importantes en la forma en que se ha politizado y desprofesionalizado la vida magisterial. Por otra parte, su centralismo ha contribuido a la gradual burocratización de la vida administrativa sindical. Este último problema se suma al creado por la dinámica natural de la propia SEP que ha generado, a su vez, un aparato burocrático enorme cuya existencia resta eficiencia a las labores educativas.

Los esfuerzos efectuados para desconcentrar y descentralizar las labores educativas han mostrado la confluencia entre los intereses sindicales y la burocratización de la SEP. El SNTE, cuyo control sobre sus agremiados depende en gran medida de su poder central (cuotas sindicales, reclutamiento docente, recursos educativos), tradicionalmente ha visto en las reorganizaciones del aparato educativo un intento de debilitarlo y, consecuentemente, ha obstaculizado dichos proyectos. El éxito que ha mostrado tener el Sindicato en su oposición a aquellas partes del proceso que más lo hubieran afectado ha puesto de manifiesto su enorme peso en la toma de decisiones educativas y ha mostrado los límites de la SEP para dirigir el curso de la educación pública en México.

Por otra parte, el ascenso de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), ha cuestionado la verticalidad y los manejos del liderazgo sindical tradicional, siendo ésta una de las causas principales de su desgaste. La CNTE discutió desde sus inicios, la existencia de criterios políticos y partidistas en la asignación de posiciones sindicales. En las secciones donde tiene más fuerza, ha entrado en conflicto -de la misma manera que el SNTE- con la SEP,

dificultando la realización de las reformas. Dada su capacidad de movilización y el apoyo que obtiene de sus bases, esta organización ha desarrollado métodos de presión ante las autoridades; ha logrado, en ocasiones, cuestionar el control del SNTE a nivel regional. Por otra parte, el hecho de que la CNTE haya recurrido precisamente a métodos de acción gremial como los paros de labores, ha llegado a politizar aún más la cuestión educativa en todo lo relativo a la situación material de los maestros.

Este sindicato, cuya función principal ha sido en la práctica la promoción política de los grupos que lo controlan, puso en segundo término las tendencias de participación de sus bases y por lo tanto, influyó sobre el funcionamiento eficiente de la labor educativa. Ello, sumado a una Secretaría dotada de una enorme burocracia que no controla eficientemente el destino de sus escuelas, no ha podido constituir la base de una educación a la altura de los retos que ofrece a México la década de los noventa y, en una visión más amplia, el siglo por venir. Por ello conviene concluir este capítulo apuntando ciertos aspectos del binomio burocracia-magisterio que pueden manifestarse en sentido contrario a las políticas que, por motivos de reforma, alteren su lógica tradicional.

Los principales problemas que constituyen la cuestión educativa no pueden recaer simplemente sobre el gremio o sobre la burocracia: el crecimiento, la estructura y las prácticas de ambos grupos se han originado, a fin de cuentas, en el impulso que llevó a consolidar un sistema nacional de educación centralizado que sistemáticamente hubo de expandirse para lograr su objetivo de cobertura. Por ello, gremio y burocracia son, por así decirlo, dos caras de una misma determinación de la política educativa y han generado en el tiempo -y dentro de esta lógica- una relación de correspondencia: se trata de los dos pilares de la

estructura política de la educación que han acabado por paralizarla. Cualquier cambio que llegue a darse tendrá que partir de esta lógica. De esta forma, todo lo que por la burocracia afecte el proceso de la política educativa tenderá a reflejarse en el magisterio, y a la inversa; todo instrumento de política que pretenda aplicarse en un sentido de cambio o reforma, acaba reflejándose en ambas estructuras y no puede dirigirse exclusivamente a alguna de ellas -como pudo apreciarse en el capítulo IV a propósito de las experiencias de desconcentración y descentralización que se han tenido. En otras palabras, es posible que la racionalidad de alguno de los dos grupos lo lleve a contrarrestar el sentido de las reformas y haga que su contraparte negocie el nuevo orden de cosas: eventualmente se produce un "empate" de intereses que demuestra cómo los mecanismos de política utilizados no alteraron ni controlaron esta relación entre gremio y burocracia.

VI. LOS RETOS EN MATERIA DE CAPACITACION

La educación que se requiere para el bienestar social y el desarrollo económico no es sólo la educación formal -aquella que principalmente nos ha ocupado en este trabajo y que discurre mediante ciclos que van de la educación básica a la superior. La educación no formal es tan importante como la formal: no sólo corrige los rezagos inevitables de la formal -como es el caso de la educación para adultos- sino que atiende necesidades específicas de calificación que no siempre son previsibles ni susceptibles de ser satisfechas por un sistema formal de educación. Baste imaginar a un trabajador o empleado con un buen desempeño en sus labores que de pronto se encuentre a la zaga de avances tecnológicos, de nuevas situaciones de la producción en la empresa. Dicho trabajador es un activo en la medida de su disposición al trabajo, de su experiencia pasada y de su capacidad de aprendizaje; la propia empresa ganará -y en el agregado la economía y el sistema social- si la capacitación correspondiente es proporcionada y aprovechada.

Para apreciar en su justa dimensión la importancia de la capacitación -en el marco del potencial competitivo de un país de industrialización tardía- conviene acudir a una consideración simplista sobre el recurso trabajo que forma parte de la sabiduría convencional. Ha llegado a ser recurrente un argumento sobre la mano de obra -en el contexto de la apertura de la economía y de futuras inversiones de empresas multinacionales en países como el nuestro- a partir del cual se afirma que el bajo nivel de las remuneraciones pareciera ser una ventaja comparativa sistemática. Sin embargo, dicha posibilidad es apenas un factor entre aquellos que resultan atractivos para el capital foráneo además de que, en todo caso, dicha "ventaja" no es perenne ante las oportunidades crecientes de un recurso trabajo

relativamente abundante en el nuevo contexto mundial. En suma, el argumento de la mano de obra barata sólo puede sustentar las posibilidades de una mejora temporal y relativa de la situación del empleo.

Ante un argumento semejante subyace la escasa conciencia que a veces se tiene sobre las posibilidades y las condiciones reales de un sistema económico crecientemente productivo y competitivo: en efecto, la población es el activo principal y más valioso de un país. Precisamente por ello es vital atender los rezagos en capital humano si se quiere acceder a la madurez productiva de un sistema económico y social.

A pesar de los esfuerzos realizados en el tiempo para lograr la educación universal, en México existen aún grupos de la población que no fueron atendidos por el sistema de educación básica o que fueron atendidos en forma muy incipiente. En consecuencia, el rezago de analfabetismo y analfabetismo funcional que hoy persiste en la población adulta constituye un reto para el sistema de educación no formal. Esto último apunta no sólo al sistema de educación para adultos (alfabetización y primaria) sino a las formas de la educación para el trabajo.

Es necesario reconocer, a la luz de estas reflexiones, la importancia de la capacitación como una expresión fundamental de la educación no formal, y abordar, como lo haremos en este capítulo, el funcionamiento de las políticas de capacitación y los problemas que enfrenta por parte de los agentes involucrados en ella. La capacitación es elemento clave para que México pueda responder eficientemente a la demanda de mano de obra capacitada que generará la nueva dinámica de su economía.

LA CAPACITACION: REVALORACION Y TENDENCIAS RECIENTES

Las tendencias modernas en materia de capacitación surgen en el seno de las empresas ya que éstas generan los cambios y las necesidades en el área. Por lo anterior, en esta primera parte del capítulo nos abocaremos a considerar que es lo que las empresas modernas están haciendo respecto de la capacitación. El mundo corporativo ha dirigido recientemente su atención al desarrollo de los esfuerzos en capacitación. Una investigación realizada por The Conference Board¹ sobre las tendencias de capacitación en las empresas mostró la existencia de un profundo cambio en los programas de capacitación (objetivos, amplitud, recursos y organización) de varias firmas estadounidenses a partir de 1980, cambio que implica un creciente involucramiento de personal en cursos o tareas de capacitación en todos los niveles de las organizaciones. Este fenómeno responde al convencimiento -por parte de varios dirigentes de las empresas- de que el desarrollo de los recursos humanos es un elemento clave para mejorar su posición en el mercado. Esta percepción -y el énfasis en los programas de capacitación- parece estar aún más desarrollada en industrias de otros países industrializados,² ya que el descuido de la capacitación de recursos humanos es una de las razones del bajo crecimiento comparativo de la productividad de las empresas estadounidenses.³

La revaloración de la capacitación en los últimos años viene también acompañada por un cambio en el contenido típico de la capacitación.⁴ Por una parte, es fundamental el hecho de que el énfasis en capacitación esté actualmente ligado a la sofisticación de los niveles tecnológicos y de destrezas requeridos por los trabajadores. En el pasado el capital humano se desarrollaba principalmente a través de la experiencia en el trabajo, lo cual era posible gracias

a los bajos niveles de innovación tecnológica y destreza requeridos.

En el presente esos supuestos se hacen cada vez más débiles y los programas de capacitación se vuelven cada vez más necesarios. Por otra parte, la reciente preocupación por la capacitación surge de la creciente necesidad de trabajadores multidiestros en las empresas globales y de la decadencia paulatina de la organización industrial basada en los sistemas masivos de producción. Un trabajador multidiestro requiere de mayores niveles de capacitación que un operario que sólo tiene que repetir una misma tarea. Así, la capacitación ha debido cambiar cualitativamente para ajustarse a las transformaciones en la organización industrial. Por todo lo anterior, una correcta estrategia de capacitación se encuentra en el centro de las posibilidades de mejorar la productividad de las empresas.

La capacitación ofrece la oportunidad de contar con un instrumento educativo que proporcione habilidades útiles para acceder al mercado laboral -o, para mantenerse en él- en el corto plazo. Esta idea se refuerza si consideramos que los beneficios de la educación formal sólo se materializan después de un periodo más o menos largo: alguien está dispuesto a incurrir en los costos de educarse si percibe que su ingreso futuro puede ser significativamente mayor, de modo que aquellos sean compensados con creces. Sin embargo, la esperanza de un ingreso mayor -que apoye la decisión de continuar la educación formal o de emprenderla- depende también de la necesidad de consumo presente. Así, por atractivo que pueda ser ese escenario futuro, el individuo debe minimizar el tiempo en que no perciba ingreso alguno.⁵ Esta última condición lleva a muchos a abandonar su educación formal y a buscar el acceso al mercado laboral (ya sea por franca necesidad de convertirse en perceptor de ingreso, o simplemente

porque la expectativa de trabajar parece mejor alternativa, en el presente inmediato). Una de las funciones de la capacitación es precisamente reducir al mínimo el tiempo durante el cual, quien se capacita, permanece sin ingresos al tiempo que adquiere habilidades tales que le permitan obtenerlos.

Pero la capacitación no sólo está en función de la obtención de ingresos por vez primera, sino que es también clave para permitir el reacomodo de aquellos trabajadores cuyas habilidades se han vuelto obsoletas por el cambio tecnológico o por la desaparición y nacimiento de las industrias. Para ellos la existencia de esquemas de capacitación puede constituir el elemento clave que les permita conservar su empleo o tener acceso a uno nuevo. Esta función de la capacitación (vista como reentrenamiento) ha sido objeto de cuidadosos exámenes en la literatura⁶ y refiere los grandes reacomodos en el sector productivo que la globalización trae consigo.

Los esquemas de reentrenamiento de la fuerza de trabajo constituyen un magnífico instrumento para facilitar el periodo de transición económica porque atenúan el impacto de éste sobre la situación de los trabajadores que podrían ser afectados. Por otra parte, la evidencia ofrecida por algunas empresas sugiere que los esquemas de reentrenamiento han sido utilizados muy por debajo de su potencial.⁷ A pesar de todas las funciones que puede desempeñar la capacitación, existe una posible limitante, que consiste en la necesidad de determinar qué habilidades son innecesarias y cuáles serán útiles para que los trabajadores ocupen un futuro lugar de trabajo. En la medida en que se conozca el nuevo empleo se podrá proveer una educación específica, pero cuando esto no sea posible -y el reentrenamiento sea necesario-, la capacitación deberá tratar de proveer las mismas habilidades básicas que la educación formal.⁸

El uso del concepto de educación remedial (remedial education) refleja la decadencia de los sistemas de educación formal.⁹ Es por ello que algunas empresas han debido asumir activamente funciones en el campo de la educación para resolver el problema. Por ejemplo, varias empresas estadounidenses han realizado una labor en el sentido de ofrecer a sus trabajadores cursos para el dominio de matemáticas básicas o habilidades de comunicación, así como otras de carácter más moderno, tales como el uso de procesadores de palabras. Un ejemplo más elaborado de respuesta a este problema, a través de la acción conjunta de gobierno y empresas, será abordado un poco más adelante en este mismo capítulo cuando hagamos referencia a la experiencia de Singapur en su programa de educación básica para el desarrollo de destrezas.

La utilidad de la capacitación es válida para la gran masa de individuos que han quedado marginados del empleo, siempre y cuando hayan tenido acceso a una educación formal previa.¹⁰ Para ellos la capacitación constituye, en el corto plazo, una excelente alternativa para acceder al mercado de trabajo. Por el contrario, los individuos carentes de educación se enfrentarán al problema de un mercado de trabajo con cada vez menos empleos que no requieran de educación previa y más empleos que la demanden. Si bien es necesario cierto grado de educación formal para que la capacitación pueda ser de utilidad, debemos concluir que educación formal y capacitación no son opciones mutuamente excluyentes. Por tanto, ahí donde existe un grado suficiente de educación básica (que rebase al menos el tercer grado que marca el límite del analfabetismo funcional) la capacitación puede convertirse en el instrumento que evite la marginación de estas personas del mercado de trabajo.

Los costos para capacitar a una persona sin educación previa son bastante elocuentes respecto al obstáculo que esta situación puede presentar. Se ha señalado que los costos para capacitar a una persona varían de país a país y de acuerdo a la efectividad de la educación formal (primaria o secundaria) recibida,¹¹ son mínimos en países como Japón y muy altos en países donde la educación general es de baja calidad o simplemente inexistente. Estos hechos refuerzan, por lo demás, la afirmación de que la educación formal de buena calidad no sólo es un requisito de la capacitación, sino que puede convertirse en un apoyo eficaz de la misma.

En el ámbito de la educación formal debe darse también cabida al mundo del trabajo. La experiencia de Alemania, donde tanto sindicatos (industriales, no sólo magisteriales) como empresarios colaboran en la elaboración y desarrollo de los currícula educativos, muestra que hay otros niveles en el seno de la misma educación formal donde se puede desarrollar la capacitación para el trabajo (o, quizá más correctamente, una educación orientada al trabajo).¹² Esta característica de la educación alemana ha contribuido, entre otros factores, a la extraordinaria capacidad productiva de su planta industrial. En México, la vinculación de la escuela y la industria está limitada al área de las escuelas técnicas, cuando en las escuelas de carácter general esta vinculación debería ser, más relevante, ya que facilitaría enormemente la posterior capacitación de la mano de obra.

Es frecuente la argumentación en contra de incorporar a la educación formal una orientación específica de preparación para el trabajo, que proporcione al hombre una formación integral, y se rebate, asimismo, el supuesto de que sólo una educación concebida como crecimiento moral, intelectual, estético y espiritual (que se encuentre mucho más allá de los límites de la capacitación) puede

alcanzar esos objetivos.¹³ Sin embargo, no es aventurado decir al respecto que la experiencia de países como Alemania claramente desmienten este tipo de argumentos: sería difícil afirmar que, en un caso semejante, la presencia de dos orientaciones -una "sustantiva" y otra dirigida al trabajo- suprime el carácter integral que puede tener la educación.

En todo esto está implícitamente presente lo que ya se había mencionado en otra parte de este libro: si no hay cambios en el sistema educativo, el país tendrá que enfrentar que no cuenta con gente capaz para trabajar por no tener un mínimo de educación que se adecue al proceso de transformación. Por lo mismo, la reforma económica podría verse seriamente obstaculizada debido a una situación paradójica en que hubiera mano de obra insuficiente en cuanto a su capacitación y, mano de obra excedente sin posibilidades de conseguir empleo por lo inadecuado de su preparación. Es por esto que, debe considerarse que "sin cambios mayores en la forma en que las escuelas y las empresas entrenan a los trabajadores a través de la vida no será posible realizar ajustes macroeconómicos o innovaciones tecnológicas que generen un desempeño económico mejor y un aumento en el nivel de vida".¹⁴

A la larga, la existencia de los sistemas de capacitación no tiene otra razón de ser que la de concretar la transición del mundo de la escuela al mundo del trabajo. No persigue la sustitución de uno por otro, sino la existencia de un puente entre los dos. En los países en los que los sistemas de capacitación funcionan no se escoge entre capacitar y educar, sino que se trata de lograr que ambos objetivos se complementen y funcionen en el marco de las instituciones existentes.

Las empresas con mayor dinamismo, las que se perfilan como las que absorberán la mano de obra en el futuro, se caracterizan por los constantes y graduales cambios en sus sistemas de producción que responden y generan un acelerado desarrollo tecnológico.¹⁵ Estas empresas dependen de una fuerza de trabajo con experiencia y capacidades amplias, es decir, posibilitada para realizar flexiblemente un grupo variado de tareas de producción y para enfrentarse a problemas inesperados y a tecnologías nuevas. La razón de ello es que los mercados de trabajo son mucho más dinámicos que en el pasado.

Estos hechos implican que las habilidades adquiridas en un momento dado por el trabajador no van a tener una utilidad permanente en el futuro, lo que a su vez lo obligará -si quiere mantenerse empleado- a actualizar continuamente sus habilidades a través de procesos de educación continua. Uno de los procesos más importantes será, precisamente, el de la capacitación.¹⁶ Este es uno de los grandes instrumentos educativos para responder a los cambios futuros en el mercado de trabajo y para apoyar a las empresas en la generación de estos cambios. Así, la capacitación es una estrategia que responde a las necesidades cambiantes del aparato productivo y de sus trabajadores: es una genuina estrategia de adaptación.

Ahora bien, dado que a través de la capacitación se puede crear un ambiente donde un mayor nivel de habilidades en la población atrae a empresas interesadas en una mano de obra más calificada, la capacitación también es elemento clave en una estrategia para la captación de inversión. Ambos aspectos, desde luego, resultan esenciales a la luz del programa modernizador. Por lo que se refiere al primero, la capacitación responde a la necesidad de las empresas de contar con personal calificado; en cuanto al segundo, atrae a empresas que basan

su estrategia de desarrollo en la calificación de su personal y no en la mano de obra barata.

La globalización económica mundial lleva a empresas y países a luchar por el mejoramiento de las destrezas de su fuerza de trabajo para mantener su competitividad o para aumentarla. La razón del énfasis en la educación y el entrenamiento de la fuerza de trabajo estriba en que se reflejan directamente en la calidad de los productos y en la productividad de las empresas, lo que a su vez se traduce en la competitividad. La tendencia a la cada vez mayor globalización de la economía es particularmente amenazante para los países en desarrollo que no califiquen a su fuerza de trabajo, ya que hace muy poco viable una política basada fundamentalmente en la mano de obra barata y no en la mayor calidad de los productos.

Singapur: la capacitación y la estrategia de desarrollo económico

La experiencia de Singapur es muy ilustrativa del papel que puede desempeñar la capacitación en la lucha por la penetración de los mercados internacionales. Ello remite al énfasis que debe otorgársele, en estos tiempos, por parte de los países en desarrollo que opten por la modernización de su aparato productivo.¹⁷ Hasta 1970, la estrategia de desarrollo de este país del sudeste asiático se sustentó en la utilización de mano de obra barata y no en aumentos en la productividad. Sin embargo, iniciada la década de los setenta, el gobierno buscó desincentivar a las industrias intensivas en el uso de mano de obra barata y apoyarlas en el proceso de convertirse en industrias intensivas en el uso de mano de obra calificada dado que éstas eran menos vulnerables que las primeras ante el proteccionismo que comenzaba a frenar las exportaciones del país.

El objetivo final de los diversos programas que se aplicaban era la expansión de la oferta local de destrezas, necesaria para una economía moderna y la eliminación de la dependencia de la mano de obra barata extranjera. Paradójicamente Singapur había comenzado a depender de los trabajadores sin destrezas de otros países. Los incentivos fiscales a la capacitación y el entrenamiento de la mano de obra se presentaron como instrumentos esenciales para lograr la reestructuración económica.

Para ayudar a las empresas a convertirse en industrias intensivas en el uso de personal calificado, el gobierno estableció el Fondo de Desarrollo de Habilidades, al que las compañías pueden solicitar ayuda financiera para responder a las necesidades de capacitación de su mano de obra. El Fondo funciona con aportaciones de las empresas (4 por ciento del salario de los trabajadores que ganan menos de cierta cifra) y les ofrece a cambio becas para financiar hasta el 90 por ciento de sus costos de los programas de capacitación.¹⁸ Adicionalmente, la Junta de Desarrollo Económico de Singapur (Economic Development Board) administra cuatro centros de capacitación, uno de ellos en colaboración con el gobierno de Japón los otros tres conjuntamente con otras tantas industrias (Philips, Tata y Brown-Boveri).

de trabajadores que ya se encuentran en la industria y que tienen poca o ninguna educación, el gobierno desarrolló un programa de educación básica para el desarrollo de destrezas (Basic Education for Skills Training). Este programa persigue superar el alfabetismo y mejorar las habilidades en materia de aritmética e inglés de trabajadores con poca educación formal.¹⁹ De esta manera, en

conjunción con otros instrumentos de política, la capacitación constituye una forma de apoyar el proceso de transformación industrial de Singapur.

Experiencias en torno de la capacitación: posibles modelos

La capacitación puede tener lugar tanto en las propias empresas como en centros dedicados específicamente a ello.²⁰ Diferentes países en el mundo adoptan uno u otro modelo, algunos dan énfasis a la capacitación en el trabajo (Alemania y Japón, por ejemplo) y otros a la capacitación en centros constituidos por auténticos sistemas creados para tal efecto (Suecia y Estados Unidos). En términos generales, los sistemas de capacitación en el trabajo parecen ser más eficientes que los de capacitación en los centros creados específicamente para el propósito (aunque existen excepciones notables, como es el caso del sistema sueco).²¹ El mejor funcionamiento de estos sistemas parece deberse a que se ajustan más bien y con mayor rapidez a las necesidades reales de las empresas. El papel del gobierno es, sin embargo, clave en ambos modelos de capacitación.

En general, los países que han mostrado mayor capacidad para adaptarse a los cambios del entorno mundial comparten características que quizá no han sido analizadas suficientemente. Entre ellas podemos resaltar dos de gran importancia: la vigencia de políticas nacionales y la existencia de arreglos legislativos.²² La primera aporta las directrices dentro de las cuales los actores del país en cuestión se desenvuelven (las políticas nacionales establecen los objetivos que deben ser alcanzados y los mecanismos generales para hacerlo). La segunda, en cambio, establece las reglas del juego, dando lugar a una interacción más sencilla y a una cooperación óptima entre los diversos actores.

Así, a través de la conjunción de estos dos elementos 1) se establece un objetivo por cumplir; 2) se establece cuáles acciones son válidas y quiénes están capacitados para llevarlas a cabo, y 3) se establecen sanciones para quienes no muestren una actitud cooperativa. Ahora bien, es necesaria a todas luces una instancia que coordine el juego y que esté facultada para imponer las sanciones, pues de lo contrario la estrategia más adecuada para los diferentes actores podría ser la no cooperación. En general, se considera que quien desempeña esta función es el gobierno.

La conjunción de todos los elementos anteriores es lo que llamamos el marco institucional. Los diferentes arreglos institucionales -que incluyen los acuerdos explícitos e implícitos- son un factor determinante para poder solucionar los problemas de la falta de cooperación. La adopción de un programa nacional que atienda las necesidades de la capacitación presupone un arreglo institucional que se corresponda con ese proyecto. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en los países que han mostrado un mayor dinamismo y capacidad ante la globalización económica, como ha sido el caso, de Alemania,²³ donde el sistema de educación dual tiene carácter de institución nacional.

La necesidad de establecer un arreglo institucional para la capacitación surge del hecho de que esta función debe ser emprendida por todas las empresas, pues de lo contrario algunas pueden beneficiarse injustamente de los esfuerzos realizados por otras. Para comprender esto mejor, consideraremos los ejemplos-tipo de dos empresas que operan en países distintos -X y Y- que tienen en común las siguientes características: (a) existe una política nacional que busca mejorar la situación del país en la arena internacional; (b) los medios para hacer cumplir los acuerdos no dependen de esa política, sino de la delimitación de competencias

entre los actores y de la existencia de castigos a la no cooperación; (c) todas las empresas tienen la misma capacidad para ofrecer capacitación y (d) la calidad de la capacitación es idéntica en todas las empresas.

Supongamos que en el país X existe un acuerdo entre gobierno, empresas y sindicatos en cuanto a la capacitación para el trabajo. Este acuerdo implica que todas las empresas darán preparación a los aprendices que ingresen a ellas, pero que una vez realizado este proceso no existirá requisito alguno para que, después de cierto tiempo, permanezcan como empleados de empresa en la que recibieron la capacitación. El papel de los sindicatos y del gobierno en el país X -por lo que a capacitación se refiere- es el de certificar que los aprendices han adquirido cierta preparación para el trabajo.

Supongamos ahora que en el país Y no existe acuerdo respecto a la capacitación. Empresas, sindicatos y gobierno están de acuerdo en los cambios que se han introducido en la política nacional (hacer más competitivo al país, por ejemplo), pero no lo están en lo relativo a la forma de llevar a cabo dichas políticas, ni en cuáles deben ser las áreas de competencia de los diversos actores socioeconómicos.

En el caso del país X, la movilidad de los aprendices posiblemente sea considerable y una sola empresa no será la proveedora del bien público relevante (que podemos llamar "trabajadores mejor preparados"). Así, aun cuando una empresa tuviera que prescindir de un aprendiz que ya fue capacitado -porque a este último le resulta conveniente abandonarla- la posibilidad de ganar otro sería enorme -dada la movilidad que se comenta-. En suma, en el país X no ocurrirían pérdidas en el agregado. En cambio, en el caso del país Y, si una empresa incurre

en los costos de brindar entrenamiento a sus empleados, en tanto que otras no lo hacen, estas últimas tendrán incentivos para "piratear" a los individuos que ya adquirieron la preparación. Ello se debe a que, con toda probabilidad, el costo de hacerlo es menor al de entrenarlos. Si la empresa que da entrenamiento opera de un modo racional, al poco tiempo dejará de dar entrenamiento a sus empleados. En el agregado existiría una pérdida para el país, y la política nacional -cuyo cometido central es la competitividad- sería difícil de llevar a la práctica.

Entre estos dos casos extremos podemos encontrar múltiples arreglos, tanto a nivel nacional como de la industria o la empresa. Cada uno de ellos presenta características diferenciales que explican diversos aspectos de los comportamientos laborales y educativos de diferentes países. Una conclusión que desde ahora es posible extraer es que si no existen garantías que den seguridad a las inversiones en materia de capacitación, será precaria la posibilidad de llevar a cabo el programa de reforma económica. En consecuencia, es importante reconocer la necesidad de que el gobierno tenga un papel activo en la generación de expectativas en lo relativo a programas de capacitación.

El problema potencial del "pirateo" de empleados calificados no es el único que demanda la intervención gubernamental. Uno de los supuestos asumidos en la sección anterior era que todas las empresas tenían el mismo tamaño y la misma capacidad para dar entrenamiento. Este supuesto no es muy realista y debemos también considerar el que las empresas pequeñas y medianas no tienen generalmente las ventajas de las grandes para emprender los proyectos de capacitación a largo plazo, necesarios para el ajuste. En este sentido, el gobierno debe desarrollar esquemas financieros que permitan la capacitación y el reentrenamiento del personal de las empresas que podrían verse desfavorecidas.

Las leyes japonesas en la materia constituyen un ejemplo del tipo de esquemas a través de los cuales un gobierno puede apoyar la labor de capacitación.²⁴

Alemania, al igual que Japón, es frecuentemente reconocida como un caso paradigmático de las posibilidades de acuerdo que pueden existir entre el gobierno, las empresas y los sindicatos para la capacitación de los trabajadores. Después de la segunda Guerra Mundial, Alemania sentó las bases de un orden que ha permitido, con gran éxito, la adaptación a los cambios del entorno mundial. El acuerdo nacional al que nos referimos ha sido uno de los elementos clave para explicar esta situación.²⁵

A grandes rasgos, puede decirse que el acuerdo nacional se resume en dos puntos: (1) el cambio estructural debe ser producido por la competencia, es decir, por las fuerzas del mercado, y (2) los problemas generados por los cambios estructurales deben ser resueltos tanto por las empresas como por los trabajadores, es decir, por los propios agentes económicos y no por el gobierno.²⁶

Como se aprecia, la intervención gubernamental queda reducida al mínimo. Existen, sin embargo, entendimientos muy claros respecto a lo que debe hacer el gobierno. Sus responsabilidades principales en lo económico son crear expectativas de estabilidad y abolir obstáculos al cambio para que el propio cambio estructural y los requerimientos del ajuste sean aceptados por las empresas, al tiempo que puedan ser rápidos y suaves. El papel del gobierno es - por decirlo así- de segundo orden, pues su finalidad es la de fortalecer la adaptabilidad de las empresas y del trabajo.²⁷

En cuanto a políticas particulares, el gobierno en Alemania ha implantado

dos categorías de ataque: a) ayuda sectorial, que implica tanto la promoción de industrias con potencial de crecimiento (facilidades fiscales, por ejemplo) como proporcionar ayuda a industrias que requieran reestructuración (que no sean una carga para la nación y que tengan posibilidades de superar la situación en la que se encuentran, y b) ayuda regional. En todo lo que no pertenece a estas áreas, el gobierno deja que interactúen libremente los sindicatos y las empresas.

En cuanto a las empresas alemanas, destaca su énfasis en la poca intervención gubernamental y en la preponderancia del mercado como mecanismo de ajuste.²⁸ Más interesante, y tal vez más importante para nuestros propósitos, es el caso de los sindicatos. En Alemania no se ha producido una fuerte piramidación de la estructura sindical. Por el contrario, existen varias organizaciones que abarcan, aproximadamente, al 40 por ciento de la fuerza laboral.²⁹ Independientemente de la estructura sindical, y relativo a los cambios estructurales y la introducción de nuevas tecnologías que merece la mayor atención, es que "la preocupación principal de los sindicatos ha sido que los trabajadores sean capaces de participar totalmente en los beneficios del cambio, y que aquellos cuyas habilidades ya no fuesen demandadas debido a la introducción de nuevas tecnologías sean reentrenados",³⁰ posición esta última que también es aceptada por el gobierno y las empresas. Lo anterior reviste gran importancia pues se acepta que el cambio tecnológico permanente es esencial para que se mantenga la competitividad internacional de la industria alemana, al tiempo que se enfatizan la necesidad de tener una fuerza de trabajo siempre preparada para esos cambios.

En toda empresa alemana existe un consejo de trabajo, que es un organismo que representa a los trabajadores y es independiente de los sindicatos.

Es este consejo, y no el sindicato, el que negocia directamente con las empresas, lo que facilita el entendimiento entre capital y trabajo.³¹ Así, el sindicato tiene que adaptarse a las negociaciones entre empresa y consejo, y esto, aunado a las políticas de alcance nacional, permite una gran flexibilidad en los ajustes y los cambios que se requieren en un mundo cada vez más competitivo.

LA CAPACITACION EN MEXICO

En el caso de México, hacer referencia a programas futuros de capacitación supone tener en cuenta la variable demográfica. Son dos fenómenos convergentes los que están confirmando la demanda en materia de capacitación en el México de hoy: el crecimiento demográfico -particularmente en lo relativo a los segmentos de la población en edad de comenzar a trabajar- y los nuevos requerimientos ocupacionales que se configuran por la modernización del aparato productivo. Por esta razón la problemática que requieren enfrentar y resolver las nuevas políticas y los nuevos programas en materia de capacitación es cualitativamente más compleja que la que se ha presentado en otros países.

En México se ha aceptado hasta ahora un deslinde entre capacitación para el trabajo y en el trabajo. La primera tarea compete particularmente a la Secretaría de Educación (SEP), en tanto que la segunda es supervisada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), en contacto con empresarios y trabajadores.

Una cuestión que amerita ser cuidadosamente analizada es la relativa a si esta dicotomía todavía tiene vigencia, ya que es probable que no permita un adiestramiento fluido de la mano de obra con modalidades formales e informales y

conforme a las necesidades sectoriales, regionales y ocupacionales de los años por venir. A reserva de volver sobre este asunto más adelante, conviene revisar brevemente lo que ocurre en cada uno de estos ámbitos.

La capacitación para el trabajo

Por razones analíticas conviene distinguir entre la capacitación escolarizada y la no escolarizada. La capacitación escolarizada para el trabajo es responsabilidad del sector público federal, que la delega en el Sistema de Educación Tecnológica. Su propósito es el de orientar a los trabajadores en la continuación de sus estudios hacia niveles superiores de formación, en los que pueden optar por algunas de las salidas terminales que el sistema ofrece. Una característica de esta modalidad es que no se ofrecen incentivos particulares a fin de que los trabajadores profundicen en la capacitación; los vínculos con los posibles empleadores son además endebles. En este marco se atienden a alumnos en los niveles medio básico, medio superior terminal y bachillerato tecnológico. Se ofrecen, además, licenciaturas y posgrados tecnológicos. El nivel básico comprende la educación primaria, los Centros de Capacitación (CECAPS) y los Centros de Enseñanza Ocupacional (CEOS). Estos últimos funcionan en todas las entidades federativas y se especializan en el entrenamiento ocupacional conforme a los requerimientos específicos que se diagnostican con procedimientos informales. Una vez que ha concluido este ciclo, el alumno puede proseguir en la secundaria general o bien ingresar directamente a los mercados laborales.

Por su parte, la secundaria técnica capacita a los educandos en actividades productivas -industriales, agropecuarias, pesqueras o forestales-. Le sigue la

enseñanza media superior, que se lleva a cabo en los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT) y en los Centros de Estudios Tecnológicos Industriales (CETI). La formación de cuadros intermedios ha mejorado con el establecimiento de Centros de Enseñanza Técnica (CET) y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

Cabe señalar que las eficiencias terminales de estos ciclos son bajas. Sólo el 51 por ciento de los que ingresan al ciclo básico concluye los estudios. En el nivel medio esta proporción es de casi el 40 por ciento. Esta considerable deserción se explica por el origen socioeconómico de los alumnos, factor que eleva el costo de oportunidad de la formación y también por la ausencia de incentivos. Como se entenderá, para los educandos es apremiante trabajar y obtener un ingreso. Pero si esta necesidad inmediata fuera atenuada por algún mecanismo público o privado de apoyo tal vez la deserción disminuiría considerablemente.

La capacitación no escolarizada es de corta duración y se realiza en diferentes marcos, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), la Secretaría de Pesca y los Programas de Becas para la Capacitación de Trabajadores. En términos generales, estas instituciones tratan de resolver las carencias más significativas de cada uno de los sectores, aunque de ninguna manera cubren amplias porciones de la fuerza activa de trabajo. En algunos casos, el Servicio Nacional de Empleo interviene para colocar a los desocupados en nuevas actividades productivas, aunque estas "bolsas de trabajo" están lejos de funcionar con la eficiencia requerida, como si la posesión de una amplia oferta de fuerza de trabajo no calificada la hiciera

prescindible, sin tomar en cuenta que la nueva situación económica está alterando los perfiles y niveles de la demanda laboral.

Un problema que puede aparecer en el futuro en el área de capacitación para el trabajo es el que se desprende de la tendencia mundial hacia el achatamiento de la estructura de mandos en la empresa moderna (y que hemos revisado anteriormente). La virtual desaparición de los mandos medios en la estructura de las empresas globales obliga a una reevaluación del sentido de los amplios sistemas abocados a su formación en México. Subsistemas tales como el dirigido por CONALEP y la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial -que controla a los CETIS y CBTIS- deben revisar su función dado que la formación de mandos medios muestra una seria tendencia a disminuir la importancia capital que tuvo en el pasado.

La capacitación en el trabajo

La capacitación en el trabajo opera a través del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento y es supervisada por la STPS. Su objetivo declarado es el de ofrecer un instrumento de ajuste para adecuar a los trabajadores a las condiciones del puesto y del sitio de trabajo. Esta modalidad de entrenamiento está normada por la Ley Federal del Trabajo y se institucionaliza a través del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento (SNCA). Del análisis de las empresas que cumplen con la obligación legal de impartir capacitación a sus trabajadores, se encuentra que el índice de cumplimiento es muy bajo y está concentrado sobre todo en las empresas del Distrito Federal. Este es quizá uno de los graves problemas asociados a la capacitación en el trabajo en México.

La capacitación en el trabajo se verifica en varias etapas. La primera de ellas descansa en comisiones mixtas de capacitación, que se establecen en las propias empresas. Hasta el momento se han registrado más de 86 mil comisiones que abarcan al 63 por ciento de los trabajadores asalariados del país. Se ha encontrado que la cobertura es más eficiente cuanto mayor es el tamaño de la empresa. Por actividad, las empresas vinculadas con las ramas extractivas, de transformación y comercio revelan un mayor interés en la constitución de estas comisiones mixtas. El segundo paso se refiere a los planes y programas de capacitación que deben registrarse ante las autoridades laborales. Estos planes superan el número de 50 mil y benefician a más de tres millones de trabajadores. Al igual que en el caso anterior, las empresas de mayor tamaño son las que muestran mejor cumplimiento de las directrices públicas, a pesar de que se benefician constantemente de la rotación laboral y del efecto aprendizaje que se inicia en las empresas medianas y pequeñas. En otras palabras, estas últimas empresas suelen constituir semilleros y capacitadores informales de mano de obra que posteriormente se capilariza a las grandes empresas.

En tercer lugar, cabe señalar los agentes formales de entrenamiento. Esta labor se realiza dentro o fuera de las empresas, con personal propio o externo. A pesar de que toda persona física o moral que se consagre a esta tarea debe registrarse en la STPS, no existe información confiable sobre los recursos, instalaciones, calidad y especialización ocupacional de las entidades que ofrecen este servicio. Se sabe que existen instituciones públicas que imparten capacitación, como el Instituto Mexicano del Petróleo, la Comisión Federal de Electricidad, Fertilizantes Mexicanos, el Fondo de Innovación, Información y Tecnología (INFOTEC) y Teléfonos de México. Entre las privadas que lo hacen

destacan el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado y el Instituto de Administración Científica de las Empresas. También cabe señalar instituciones de carácter sectorial, como el Centro de Capacitación y Adiestramiento Textil, el Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera y el Centro de Capacitación para los Trabajadores de las Artes Gráficas, entre otros. Dado que la cobertura geográfica de estas instituciones se circunscribe a la ciudad de México, se acentúan los efectos adversos de la concentración industrial y restringe la difusión geográfica de las innovaciones.

Estas referencias describen la precariedad y el carácter fragmentario e invertebrado de las oportunidades de capacitación que se ofrecen a los trabajadores. Se benefician de ellas, mayormente, los mandos medios y altos, en tanto que por lo general los obreros no calificados se forman en el proceso productivo mismo, bajo la guía informal de algún operario con mayor experiencia. La débil motivación de las grandes empresas para multiplicar y financiar modalidades de capacitación se explica por la permanente adquisición de obreros formados en las pequeñas empresas y, como se adelantó, por la ausencia de estímulos para estructurar programas de entrenamiento. Este hecho da por resultado un alto déficit en materia de formación que en las presentes circunstancias puede llegar a constituir un cuello de botella acaso más restrictivo que el rezago de la infraestructura física o la insuficiencia de inversiones.

En efecto, recientes estimaciones de la STPS³² indican que este déficit es importante entre los técnicos (38 por ciento), pero es mayor entre los operarios calificados y los semicalificados (75 por ciento). Si se toma en cuenta que el crecimiento económico e industrial requerirá de este último tipo de operarios, los déficits apuntados deberían conducir urgentemente a un perfeccionamiento

cuantitativo y cualitativo de los instrumentos capacitadores. Se calcula, sin embargo, que un total de cuatro millones de trabajadores carecen de acceso a las vías escolares, aunque las demanden. Las necesidades son más importantes y urgentes en ramas que habrán de experimentar mayor cambio tecnológico en los próximos años, como en las manufacturas (alimentos, bebidas, tabaco, textiles, prendas de vestir, calzado y cuero), en las que se precisa reentrenar a la quinta parte de los artesanos empleados y a casi un tercio de los obreros semicalificados. Otra rama marcadamente deficitaria es la de bienes de capital, en la que el 13 por ciento de los técnicos empleados requieren de capacitación, aparte del 18 por ciento de los calificados y el 15 por ciento de los semicalificados. Es también notable el caso de la construcción: 7 por ciento de los técnicos, 25 por ciento de los calificados y 36 por ciento de los semicalificados precisan y demandan entrenamiento.

Estos desequilibrios e insuficiencias en materia de capacitación obligan a revisar las modalidades vigentes en esta materia con el fin de detectar el origen de los déficits acumulados, la calidad de los contenidos curriculares en el caso de los marcos escolarizados a fin de determinar su grado de ajuste al cambiante cuadro ocupacional y la adecuación de los métodos didácticos que se utilizan. Además, hay necesidad de discernir métodos complementarios de financiamiento y de capacitación con el propósito de subsanar las carencias y entrenar a los jóvenes contingentes que ingresan a los mercados laborales. No será posible efectuar este replantamiento de las modalidades e instrumentos de la capacitación laboral a menos que se organice y perfeccione la recolección de datos, sobre una base de continuidad.

La capacitación en las empresas mexicanas

En 1986 se realizó un estudio sobre el estado de la capacitación entre 248 empresas y 50 instituciones capacitadoras de México.³³ El estudio mostró que entre los más serios problemas de las empresas mexicanas en el área de la capacitación se encontraba el hecho de que no existían evaluaciones sobre las actividades realizadas. Además, la cultura empresarial prevaleciente mostraba un signo negativo; esto es, para la mayor parte de las empresas la razón para capacitar era cumplir con la obligación legal y no formaba parte de una estrategia para mejorar la productividad de la propia empresa. Esto último mostraba que en general no existía una vinculación de la capacitación con los objetivos de la empresa. Generalmente las empresas mexicanas no cuentan con sistemas de planeación de recursos humanos. Los resultados de esta encuesta, si se suman a los bajos índices de cumplimiento con la obligación legal de capacitar a los que ya hemos hecho referencia,³⁴ muestran que el panorama que caracterizó a las empresas mexicanas en el área de capacitación deja todavía mucho que desear. Es quizá la cultura empresarial mexicana, la que refleja una carencia de sensibilidad por el tema de la capacitación que a la larga puede resultarle contraproducente al potencial competitivo de las empresas

Algunas orientaciones generales

De lo señalado en el curso de este capítulo se desprenden algunas orientaciones generales para la reorganización de la capacitación. Ello apunta a que pueda responderse a las necesidades que en esta materia habrá de manifestar el aparato productivo, tanto en el corto como en el largo plazos, a la luz de la

apertura económica. A nivel internacional se puede constatar el cambio del ambiente que se ha dado en torno a la capacitación. En primer lugar se aprecia una tendencia -en las empresas más productivas- a estructurar su organización de tal manera que los cuadros inferiores desarrollen más responsabilidades. Esta tendencia se vincula con el achatamiento de la estructura de mandos en tales empresas. La lección que de lo anterior se desprende para la capacitación en México es que cada vez será más necesario que los cuadros inferiores tengan niveles de educación más altos. A diferencia del pasado, cuando la capacitación era un sustituto de la educación formal para los trabajadores iletrados; en el presente la educación formal será un prerrequisito para poder ser empleado y capacitado incluso en los niveles más bajos de la estructura empresarial.

Respecto al papel del gobierno, lo que ocurre en materia de capacitación en la escena internacional es la conjunción de dos condiciones: por una parte, la intervención gubernamental es amplia y va desde la creación de fondos para el financiamiento de programas de capacitación, la utilización de programas para resolver problemas específicos, la concertación y la coordinación de los actores o el establecimiento de reglas; por la otra, aun cuando el gobierno tiene un papel fundamental en el establecimiento de las reglas del juego y de instituciones de apoyo, las empresas son los principales actores en la implantación de los programas de capacitación.

Para el caso mexicano, debe concluirse que, por una parte, se requieren esquemas que estimulen la responsabilidad de las empresas y los trabajadores en la capacitación: es necesario que la propia rentabilidad de los proyectos logre que a los interesados se involucren en los programas. Por su parte, al empresario le resulta más conveniente contar con un trabajador capacitado (léase productivo)

-a pesar de que pueda buscar otra opción laboral en el futuro- que pagar los costos de una alta flexibilidad externa, contratando y despidiendo trabajadores poco aptos. Por lo que respecta al trabajador, sólo una mayor calificación le puede asegurar, en realidad, estabilidad en el empleo y una mayor remuneración en el largo plazo. Si por lo menos se acepta la validez de estos dos puntos, la capacitación representa una suma positiva para capital y trabajo.

Lo dicho hasta ahora -en cuanto a la racionalidad y el papel de empresas y trabajadores para fines de la capacitación- no resuelve propiamente el dilema que reviste el papel del gobierno: a) el que el gobierno norme y exija a las empresas que presten la capacitación, no garantiza que éstas lo hagan (el resultado puede ser, al final, el cumplimiento de "un trámite" más que la realización cabal de los programas); b) si se deja la capacitación al libre juego de las preferencias empresariales y/o laborales, es posible que, en el agregado, la capacitación de la fuerza de trabajo sea poco significativa. De ignorarse estas dos facetas del dilema se corre el riesgo de que el país no cumpla con una de las condiciones fundamentales de competitividad que, para el futuro, deberán satisfacerse: como se ha indicado en este libro, el mercado laboral deberá contar con una oferta de trabajo calificada y suficiente. La única forma de enfrentar, en ese sentido, el dilema, será mantener una participación activa del gobierno en el corto plazo, dejando a empresas y trabajadores toda la labor de capacitación en el largo plazo.

Lo anterior conduce a poner de relieve el papel del gobierno bajo las siguientes premisas: 1) será crucial promover la capacitación mediante esquemas que permitan al gobierno controlar eficazmente cualquier subsidio a la actividad. Ello supone que el destinatario de cualquier subsidio a la capacitación, típicamente el trabajador, realmente lo reciba; 2) el papel del gobierno más que imponer la

capacitación, debe consistir en alentarla abatiendo los costos de la información relevante -típicamente la que incluye a los desempleados o empleados susceptibles de capacitarse y la que describe las necesidades laborales de las empresas. De este modo la función gubernamental generaría economías de escala para que las empresas contaran con los candidatos idóneos al empleo y la capacitación, al tiempo que estos últimos podrán acceder a la oportunidad de capacitarse.

Es fundamental, por otra parte, reconocer lo relativo al papel que las agencias del gobierno desempeñan en la capacitación. Por principio, no es sostenible la separación de la responsabilidad de la capacitación entre dos Secretarías de Estado, la de Educación Pública y la del Trabajo y Previsión Social. Las razones de lo anterior son las siguientes: 1) la tendencia mundial muestra la necesidad de adecuar los programas escolares y de capacitación, es decir, debe existir una mayor coordinación entre empresas y escuelas, y 2) la burocratización (implicada en el manejo de este proceso por dichas Secretarías) en el proceso de la capacitación puede traducirse en una disminución en la capacidad para responder en forma rápida, efectiva y eficiente a los cambios del entorno mundial.

Los principales obstáculos para hacer de la capacitación un instrumento fundamental de la productividad en México provienen de las fallas del sistema de educación formal. Las altas tasas de deserción en el nivel de primaria inciden en forma negativa sobre las posibilidades de estos futuros trabajadores en su aprovechamiento de programas de capacitación. Por tanto, mientras no se resuelva el problema de la deserción en la educación formal, será difícil implantar programas generalizados de capacitación. Para efectos de transición, los programas remediales para impartir conocimientos básicos a los trabajadores en

las empresas pueden servir temporalmente para subsanar las deficiencias del sistema formal.

La capacitación debe revisar su función respecto a la educación técnica de nivel medio, que históricamente ha buscado crear cuadros de ese nivel para responder a las necesidades de las empresas. Además de la necesidad de crear cuadros medios mejor capacitados va a ser importante al tiempo que habrá que mejorar las habilidades de los cuadros bajos y de los cuadros superiores.

Los bajos índices de cumplimiento que han registrado las empresas - sobre todo de las pequeñas, de las medianas y de las de provincia- con respecto a la disposición legal de impartir capacitación a los trabajadores muestran la insuficiencia de la actual estrategia gubernamental. Es preciso generar instituciones que faciliten la coordinación entre las empresas menores para facilitar el cumplimiento de los estándares sobre capacitación, pues de lo contrario esta deficiencia va a seguir causando disparidades que perjudican a dichas empresas. Los empresarios mexicanos tienen que responder al reto presentado por la capacitación en tiempos modernos; la visión predominante que en el pasado ha considerado a la capacitación simplemente como una forma de cumplir la ley y no como un mecanismo para elevar la productividad de las empresas tiene que cambiar, si han de enfrentar con éxito la transición económica. Este es el mejor incentivo, pero nadie lo puede imponer.

La capacitación debe ser un factor de gran importancia en todo momento para la realización del proyecto económico, pero sobre todo en sus fases iniciales. Dado que la transformación del sistema de educación formal implicará un proceso

de largo plazo, no va a ser posible encontrar en ese sistema soluciones inmediatas para los problemas urgentes de recursos humanos que enfrenta el país, por lo que la capacitación deberá asumir un papel preponderante en estas primeras fases.

VII. HACIA UNA PROFUNDA TRANSFORMACION EDUCATIVA

A lo largo de los capítulos que integran este trabajo ha debido ser patente la complejidad del tema de la educación en México. La cuestión educativa tiene niveles micro y macro de análisis, en cada uno de los cuales se abren diferentes áreas del problema estructural que quiere abordar este libro: el alumno, el maestro y la escuela en el primer nivel, y en el segundo nivel -el que refiere el sistema nacional de educación- la agencia pública y el magisterio. Aun habiendo abordado los dos niveles fundamentales en que se expresa el problema estructural de la educación, ha sido imprescindible -para un enfoque que vincula la educación con los retos de nuestra economía en su apertura al exterior- tratar el aspecto de la capacitación para el trabajo como una forma indispensable de elevar la calificación y de atacar el analfabetismo funcional que permea nuestro sistema laboral y por lo tanto, como un vehículo para elevar el nivel de vida de la población.

Tras efectuar un diagnóstico de la educación en México y detectar en la educación básica los factores estructurales del problema general, se advierte que, inevitablemente, las aproximaciones a una solución tocan, sin duda, aspectos que van de lo técnico y lo normativo a lo político. Si bien el diagnóstico final ha sido simple -en cuanto a advertir el problema de la insuficiente calidad educativa que impera en nuestro sistema desde su base- el horizonte de propuestas para solucionarlo es francamente complejo por la diversidad de factores sociales, administrativos y políticos que intervienen.

Si se observa la política educativa en una perspectiva histórica -como se intentó en los capítulos sobre la agencia pública y el magisterio- se podrá advertir que hay factores que van más allá de los planes y programas y que devienen, a

décadas de distancia, en un problema considerable de calidad educativa. A pesar de que las posibles formas de enfrentar dicha cuestión sean -como se apunta- complejas, no deja de ser cierto que tan sólo para fines de la senda económica que el país ya emprendió, aquella será determinante. Como se hizo patente en el capítulo II, la experiencia de las naciones desarrolladas y subdesarrolladas lleva por igual a concluir que la educación no es un gasto ni un lujo, sino una inversión con altas tasas de rentabilidad individual y social, puesto que la educación de los individuos genera beneficios en la dinámica social: es decir, la educación es una externalidad positiva para la sociedad en su conjunto.

No sólo es seguro que las probabilidades de mejorar la distribución del ingreso en el futuro serán insignificantes si la población, en su mayoría, no adquiere sustanciales elementos de capital humano. Es un hecho, por otra parte, que sólo mediante mejores niveles de educación será posible crear cuadros con las habilidades que requiere una economía abierta a la competencia internacional. Esta preocupación en particular, no es privativa de países que están viviendo procesos de apertura económica: sistemas económicos que tradicionalmente han dominado la escena mundial con su capacidad industrial y comercial, como Estados Unidos, experimentan un proceso de profunda revisión de su sistema de educación en general y de la básica en particular. La necesidad de esta revisión proviene de que "La evidencia nacional sobre el logro académico muestra que los jóvenes estadounidenses están rezagados -desde edades tempranas- respecto a la niñez de otras sociedades, en matemáticas, ciencias y capacidades en el lenguaje; y continúan rezagándose mientras avanzan en sus ciclos escolares. Las debilidades de las escuelas de primaria y secundaria en Estados Unidos se reflejan en altas tasas de analfabetismo funcional, aun entre trabajadores con diplomas de preparatoria".¹

De lo anterior puede derivarse que la cuestión educativa es un asunto de primera importancia en tanto condición sine qua non para la fortaleza de los sistemas social y económico de un país y en consecuencia, para siquiera pretender participar en el comercio internacional. Queda patente, aunque -en este libro no se haya tratado con detalle- la idea de que sólo una educación que fomente las habilidades analíticas y creativas en los individuos servirá de base para una participación crítica y reflexiva de la ciudadanía en los asuntos públicos y políticos.

Las secciones de este capítulo abordarán las recomendaciones para la reforma de la educación en México procediendo en sentido inverso al diagnóstico que se hizo fundamentalmente en los capítulos III, IV y V: se empezará por las directrices de una recomendación general de la política educativa al nivel más agregado, que se refiere a la SEP y al magisterio y se continuará con los elementos micro del sistema educativo. De esta forma se atenderá a la lógica que aquí se considera crucial para cualquier recomendación en torno de la cuestión educativa: dada la complejidad del Sistema Educativo Mexicano (SEM), tiene poco sentido concebir propuestas para la escuela, el alumno o el maestro si no se plantean cambios paralelos que tiendan a afirmar una reforma estructural y que en consecuencia pasen por la agencia pública y por su relación tanto con los docentes organizados como con las autoridades educativas estatales. Es importante subrayar que los cambios en los niveles macro y micro son cambios complementarios que le imprimen coherencia y fortaleza a la estrategia de reforma educativa. Son complementarios porque si bien los cambios a nivel desagregado inician la reforma y posibilitan los cambios es el ámbito micro, los cambios en el nivel desagregado fortalecen y posibilitan la efectividad de la dinámica generada en la esfera macro.

Antes de abordar la estrategia de reforma vale la pena reparar en algunas consideraciones de método. En el capítulo sobre la política educativa se abordó la construcción de un Sistema Nacional de Educación (SNE) así como sus planes y programas subsecuentes. Desde aquel capítulo se ha partido de una perspectiva de la política pública que considera más las determinaciones de origen del sistema (la puesta en marcha del propio SNE y el ineludible énfasis en la cantidad del bien educativo) y los límites que ello ha impuesto a su diseño e instrumentación, que como lógica de causa-efecto automática que explique los resultados de política (baja calidad). En este sentido, las recomendaciones sobre una transformación educativa que aquí se plantean buscan prefigurar una estrategia general donde la política educativa -para seguir una mayor continuidad y favorecer una mayor direccionalidad hacia el objetivo calidad- proceda con una lógica incremental.

El enfoque incremental considera que las políticas públicas tienen mejores resultados si proceden como una "hipótesis" que describe fórmulas de ensayo-error más que una lógica tajante de causa-efecto. La razón de ello, es que una lógica ensayo-error, es decir, incremental, no pretende que las políticas tengan efectos -de una vez por todas- sobre las causas o "errores" previos de política; acepta que los aspectos administrativo-organizacionales no pueden dissociarse de los factores políticos (presencia de grupos de interés) y por ello no es posible ponderar anticipadamente los resultados de las decisiones adoptadas, aunque sí la dirección que tendrán.

Por lo tanto, el enfoque de las políticas públicas que aquí se contempla -el incrementalismo- se inscribe en una perspectiva que no pretende controlar todas las variables ni todos los procesos a la vez, sino que busca, paso por paso, reducir

el nivel de complejidad y simultáneamente, avanzar los resultados en el margen, en lugar de considerar que el diseño de la política pueda atender de antemano todos los aspectos imponderables de la fase instrumental y menos aun resolverlos. Es decir, se procede en forma incremental partiendo de un diseño de política que permita instrumentar y evaluar sobre la marcha, simplificando el horizonte de respuestas y soluciones para dar pasos de política más firmes y sistemáticos. Por ello este capítulo sólo expone recomendaciones generales en un sentido incremental, con la intención de proponer una estrategia para la reforma educativa que pueda descender al nivel desagregado, manteniendo el objetivo central del mejoramiento de la calidad de la educación. En esa perspectiva será posible vislumbrar en el futuro una escuela autónoma y efectiva en la cual la relación escuela-sociedad sea definitiva para el carácter y la calidad de la educación.

EN BUSCA DE UNA ESTRATEGIA DE REFORMA PARA EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

Para abordar las recomendaciones sobre una posible transformación de la política educativa hay que advertir un problema de fondo en la estructura burocrática de la SEP y en los intereses gremiales que a nivel macro permean los criterios de asignación de recursos materiales y humanos y que a nivel micro condicionan los objetivos y la organización de las escuelas así como la práctica docente. Este problema de fondo, que prefigura los límites del Sistema Educativo Mexicano, tiene su origen en la burocratización que ha traído consigo la construcción de un sistema nacional de educación. Es por ello que siempre que se pretenda impulsar un proceso de reforma que no contemple previamente la racionalidad -por tanto

los intereses, resistencias, obstáculos etc.- de los actores involucrados en el proceso, los resultados pueden ser más costosos que benéficos, además de imprevisibles.

La razón de ello es que los cambios instrumentados son susceptibles de propiciar una conducta estratégica variable por parte de los grupos o actores del proceso educativo que se vean afectados. En ese sentido, puede hablarse de una relación "politizada" entre la SEP y el SNTE: una relación en donde las posibilidades de reformar la educación suponen un irremisible juego de suma-cero entre las partes, es decir, la mutua exclusión de intereses. Por ello resulta imprescindible un planteamiento de reforma educativa en el que efectivamente burocracia y magisterio asuman que su participación tiene en la propia reforma su razón de ser. Más aún, el reconocimiento de que la necesidad de reforma es impostergable para la educación, no excluye los intereses de los grupos, sino que modifica las posibilidades de su resolución. Este aspecto es el que esta estrategia pretende prefigurar.

La racionalidad de los grupos de interés y la autonomía del proceso de reforma

Una primera lección acerca de las vicisitudes que puede enfrentar un proceso de reforma apunta a la conveniencia de generar y proveer de información suficiente y veraz -a todos los actores involucrados en la educación y en su reforma- sobre los objetivos y los procesos del cambio. Esto último, desde luego, puede resultar contraproducente si no queda claro el carácter de la comunicación Ejecutivo-burocracia-magisterio: se ha expresado reiteradamente como un factor de conflicto político, el hecho de que los cambios se programen o instrumenten, "a espaldas

de los maestros". Esto revela los resultados contraproducentes de política que puede tener la participación de actores imprescindibles en procesos de cambio que afectan sus intereses. También recuerda que tradicionalmente -y sobre todo para fines del discurso- la planeación educativa ha debido ser el resultado de la visión y de las recomendaciones de los actores involucrados. Estos han incluido desde especialistas en educación y funcionarios hasta maestros.

La segunda lección sobre los problemas que plantea la racionalidad de los actores de un proceso de reforma educativa, complementa a la primera, pues refiere la necesidad de establecer clara y distintamente un decisor autónomo - investido de plena autoridad- de modo que desde el inicio de la política, la racionalidad de los grupos de interés involucrados no condicione la aplicación misma de la política. Si bien en el SEM tradicionalmente han sido el Ejecutivo, la burocracia educativa y el magisterio organizado los actores que han diseñado y aplicado la política educativa, en el caso de la reforma educativa que aquí se prefigura, la participación de los grupos de interés -burocracia y gremio- en la tarea del diseño de una reforma puede sesgar los posibles resultados de política: nada garantiza que al formular criterios y objetivos de reforma y más aún, al instrumentarlos, los grupos de interés, más que procurar la realización de la reforma, no desviarán el proceso de política de modo que se alteren los resultados correspondientes. Si se deja al libre juego de la racionalidad burocrática y gremial el curso de la descentralización, ha de confirmarse el fenómeno del "empate" de intereses (no sólo entre burócratas y docentes sino entre los niveles federales de la administración educativa y sus homólogos estatales).

Queda pues el dilema en el aire: ¿quién sería ese decisor autónomo que inicie, instrumente y vigile el proceso de reforma desde la esfera agregada? ¿Es

viable mantener el trinomio Ejecutivo-burocracia-magisterio con el fin de que la participación de los grupos de interés legitime las políticas? La experiencia de cambios educativos en administraciones anteriores sugiere trasladar el aspecto de la legitimación de la reforma del esquema Ejecutivo-burocracia-magisterio al binomio Ejecutivo-sociedad, es decir, gobierno-sociedad civil. Así, desde su concepción hasta su aplicación, este binomio no sólo tendrá la autoridad sobre el proceso de política, sino que lo pondrá en marcha, lo orientará y lo dirigirá bajo la premisa de que la principal tarea es la reforma. ¿Por qué mantener al Ejecutivo como actor central?

Nuestro sistema político está lejos de haber consumado sus posibilidades de desarrollo en materia de federalismo. Esta ha sido una de las razones que han fortalecido el papel del Ejecutivo federal en materia de conducción de toda clase de políticas públicas (y que en un sentido político y gubernamental recuerdan el término 'presidencialismo'). ¿Qué importancia tendría esta instancia decisoria? Desde una instancia decisoria autónoma es a partir de la cual se puede iniciar la ejecución de la política y señalar -en tiempo y forma- tanto los mecanismos de la fase instrumental de la descentralización (aquella que prevé sus condiciones reales y consolida sus logros) como los de la fase formal-legal (en la que si es el caso, se han de aprobar los cambios correspondientes, previa actividad legislativa).

Es importante aclarar que lo anterior no supone que los grupos de interés dejen de serlo o que sus intereses no sean legítimos; quiere decir que se precisa de un cambio de concepto en las formas de participación de burócratas y docentes en el proceso educativo. Su participación no es la de un legislador ni la de un diseñador de política, sino la de un agente fundamental del proceso mismo de

reforma con pleno derecho a una justa estructura de incentivos (que más adelante se abordará). El cambio en el concepto de la participación no puede generarse exclusivamente en la SEP e introducirse unívocamente al SEM sino que precisa también de una profunda despolitización de la relación SEP-SNTE. Evidentemente ello requeriría de una perspectiva sindical que por principio haga suya la reforma de la educación y en pos de ella dirija la reivindicación laboral y profesional de los maestros. De esta manera se lograría contribuir a una menor politización de la participación de los distintos actores no sólo en los procesos de consulta para la toma de decisiones sino en la instrumentación misma.

Considerando lo anterior, ¿realmente se excluye la participación del magisterio en la reforma educativa que aquí se traza? La participación del magisterio es total para la reforma. Sin embargo, esta participación se dará más a partir del individuo, es decir, el del docente y no del gremio. Por lo tanto, la contribución del maestro partirá de su ámbito cotidiano: la escuela. Por ahora es suficiente con este señalamiento, porque la participación de los maestros se detallará cuando se aborde el ámbito micro.

Desconcentración y descentralización: experiencias y posibilidades

La descentralización ha sido recomendada para los sistemas educativos de los países en desarrollo por la conveniencia de otorgar la mayor autonomía posible a las escuelas y, para que en consecuencia, pueda imponérseles el menor peso burocrático posible.² La forma inmediatamente lógica de lograr lo anterior es modificando la estructura formal de control burocrático a que están sometidas - central y jerárquicamente- las distintas instancias de la administración y que terminan en el nivel de la escuela, de modo que se acerque la administración a los

problemas y se deje un mayor espacio a la decisión y participación locales. Como ya ha sido apuntado, el SEM ha intentado en el pasado reestructurar el sistema de control de las escuelas -para aligerar la carga administrativa que pesa sobre éstas- y hacer su operación más eficiente.

Hasta ahora se ha intentado llevar a cabo la reforma institucional de la SEP mediante las políticas de desconcentración (1976-82) y de descentralización (1982-88). Ambos procesos han perseguido acercar las instancias administrativas al ámbito en que se generan los problemas. Con particularidades propias, tanto la desconcentración como la descentralización han terminado por evidenciar la relación de los grupos de interés al interior del sistema educativo: para Susan Street la desconcentración llevó a grupos "reformistas" de la burocracia a afectar intereses del grupo sindical-normalista. Sin embargo, el saldo final implicó una recomposición de la alianza burocrático-gremial que vulneró en última instancia, el esfuerzo desconcentrador inicial. Esto ocurrió -sobre todo en algunos estados- en el contexto de un movimiento disidente de maestros que, si bien demandó a las nuevas áreas desconcentradas una mejor atención administrativa, motivó el reacomodo de los intereses burocrático reformistas y de los intereses conservadores del magisterio. Ante la mediatización del esfuerzo desconcentrador, el contexto político que las relaciones de los grupos de interés ofrecía a la descentralización posterior, fue menos propicio al cambio.³

Conviene recordar aquí, además de la racionalidad burocrática y gremial que terminó en un "empate" de intereses en el contexto de la desconcentración que tuvo lugar a partir de 1978, los instrumentos concretos que se utilizaron: las Delegaciones de la SEP. Estas se han encargado de los servicios educativos del nivel federal en los estados por lo que sus funciones han incluido la realización de

estudios de "microplaneación", la administración del personal de educación básica (selección, contratación y pagos), la contratación de servicios y obras (para lo que ejercen su presupuesto y manejan sus recursos) y la representación del secretario del ramo a nivel estatal y municipal. Ello ha mejorado la administración de recursos (personal, presupuesto y financiamiento) sencillamente porque en cada estado, la delegación atendió las necesidades del servicio educativo (por ejemplo, fue posible lograr que los maestros no tuvieran que trasladarse a la capital para atender sus necesidades laborales). Todo lo cual no quiere decir que la asignación de recursos promoviera, en el ámbito local, una mayor calidad de la educación.

La etapa de la descentralización que se inició en 1982, pretendía continuar con el proceso no sólo de consolidación de los servicios educativos desconcentrados sino de establecimiento de condiciones de un ámbito de gobierno totalmente diferenciado e independiente (salvo en su presupuesto): serían transferidos a los gobiernos locales, de tal suerte, educación preescolar, primaria, secundaria y normal. Conviene resumir aquí la situación de los estados en materia de servicios educativos: si se toma en cuenta que han existido estados que ni siquiera cuentan con sus propios servicios educativos, se entenderá la pertinencia de desconcentrar los servicios federales; por otra parte, la presencia federal de las delegaciones ha constituido, aun en estados que disponen de un sistema educativo propio (con escuelas, maestros y administración), la parte más importante de la prestación del servicio; existen sin embargo, algunos estados donde la dimensión del sistema estatal es significativa.

Hay que advertir entonces que lo que se ha tenido hasta ahora, es en el mejor de los casos, la coexistencia de dos sistemas educativos con ámbitos

distintos de gobierno. Ello está lejos de representar un ámbito institucional totalmente capaz de administrar la educación (no obstante la ineludible necesidad de presupuesto federal). A pesar de que se trasladó la administración (incluida la atención de las relaciones laborales) al ámbito estatal desde la desconcentración, no quedaba libre el horizonte de la descentralización en la medida en que existía - y ha existido- una separación entre el nivel desconcentrado y el nivel estatal. La descentralización de estos años ha consistido, pues, en coordinar los servicios federales desconcentrados (delegaciones) y los servicios educativos estatales (que no siempre existen en cualquier estado) a través de las direcciones de servicios coordinados que, aunque representan a la federación frente a los dos sistemas (el desconcentrado y el estatal) no pueden definir administración o modificar los regímenes laborales. Ello ha supuesto, como se vio en el capítulo IV, que lo relativo a escalafón, cambios de adscripción, sueldos y prestaciones del magisterio no sólo no haya sido realmente descentralizado sino que no ha sido sometido a criterios de desempeño académico. No obstante se crearon los servicios coordinados, donde están representados gremio y burocracia del nivel desconcentrado y del nivel estatal y donde se ha elegido -con la concurrencia de la autoridad de SEP y del gobierno estatal- un funcionario que encabeza las labores de coordinación.

Al final de cuentas, en la figura de la dirección de servicios coordinados, se resume una experiencia dual del sistema educativo -la desconcentrada y la local- pero no hay una administración única de los servicios, al tiempo que las jurisdicciones sobre recursos materiales y laborales siguen escindidas. Hace falta, entonces, pasar de los sistemas desconcentrados y de sistemas estatales consolidados, incipientes o ausentes, a sistemas estatales únicos y completos.

LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA: UNA PROPUESTA CRITICA

Ante una experiencia compleja, como la que ha tenido el SEM en materia de descentralización, no es difícil advertir el hecho de que su realización ha enfrentado obstáculos de carácter técnico y político. Ello conduce a que tal vez el único tratamiento subsecuente corresponda a una estrategia menos ortodoxa -no sólo desde el punto de vista del diseño y la instrumentación- que considere la influencia que tienen los grupos de interés (actores políticos) en los resultados de la descentralización.⁴ A pesar de que, la descentralización del SEM, ha encontrado obstáculos en el camino y por tanto ha revelado la complejidad de su realización, no es posible soslayar que es indispensable para que en el futuro existan las condiciones de una escuela autónoma y efectiva: la dificultad de la descentralización no la descarta como posibilidad sino que apunta a profundizar el esfuerzo descentralizador mediante un manejo incremental de los costos políticos y de las posibilidades reales de instrumentación. Esto implica cambios profundos no sólo en el Sindicato sino particularmente en la propia SEP.

La búsqueda de una estrategia para una reforma educativa debe tener en cuenta que devolver eficiencia y eficacia al SEM no implica, por principio, desmantelarlo como sistema nacional sino seguir un proceso descentralizador que permita a los ámbitos estatales y locales ocuparse eficazmente de la educación con un uso eficiente de los recursos y con un verdadero predominio de criterios académicos en la administración y organización de los servicios escolares. Esto último sería consecuente con lo que hasta hoy se ha realizado aunque precisaría de una profundización desde el punto de vista del proceso descentralizador. Ello será difícilmente una realidad, si se pretende instrumentar con la misma

contundencia y con el mismo ritmo en todo el sistema: no todos los estados ni todos los municipios son capaces de tomar en sus manos la administración, en parte porque los intereses locales (de la burocracia educativa y/o de las propias secciones del sindicato) son susceptibles de desbordarse sobre la delegación efectiva de recursos y decisiones que se haya dispuesto y en parte por la ausencia de sistemas estatales completos.

Sin embargo, no son excepcionales los casos de estados y municipios con la capacidad política y administrativa de emprender un proceso que permita sobrellevar una delegación sobre recursos y decisiones y por tanto, que comience a hacer efectiva la descentralización. En este primer tipo de estados, se unificarían los niveles estatal y desconcentrado al tiempo que las relaciones laborales seguirían por criterios meritocráticos y por incentivos al desempeño. Habría sin embargo, un segundo tipo de estados en los que no existirían, de primera instancia, contrapesos locales al uso ineficiente o inadecuado del poder delegado o descentralizado. Ello plantea a la descentralización un dilema aparentemente irresoluble, en la medida en que ésta puede ser efectiva en unos casos y contraproducente en otros. Es por eso que la descentralización tendría que combinar una lógica incremental con una lógica selectiva.

De la desconcentración a la descentralización selectiva: agentes e instrumentos

Si la descentralización no puede ser instrumentada con tabla rasa en el país -por la desigual capacidad local de generar recursos y administrarlos eficientemente- tendría que crearse algún mecanismo que permitiera al gobierno federal trabajar selectivamente en los estados más aptos para iniciar el proceso de descentralización de funciones, como ya se ha apuntado con anterioridad; dicho

mecanismo debe satisfacer dos condiciones: constituirse en un órgano presidido por el titular del ramo y apoyar su labor en el análisis y las recomendaciones que las instituciones de la sociedad civil que se han ocupado de entender la cuestión educativa, como por ejemplo el Centro de Estudios Educativos y el DIE-IPN pongan a su disposición. Este instrumento de política tendría un carácter central para lograr una conducción autónoma por lo que debería de crearse una Comisión Nacional de Descentralización Educativa que estuviera presidida por el titular del ramo y auxiliada por instituciones como las que se proponen (ajenas a los grupos de interés y dedicadas al estudio de la cuestión educativa del país). Esta comisión se encargaría de evaluar y supervisar un proceso de descentralización incremental y selectivo en todos los estados de la República.

En primer lugar, podría prepararse el terreno de la descentralización en los estados en los que existe un mayor potencial administrativo para ocuparse del servicio educativo y donde se ha iniciado, con la sección o secciones correspondientes del Sindicato, un decisivo proceso de concertación para instrumentar eficazmente el proceso descentralizador. Lo anterior lleva a concluir que, si la descentralización ha de continuar en absoluto, es necesario no sólo proceder incrementalmente, sino -consecuencia de ello- en forma selectiva. Únicamente así podría incidir la política descentralizadora en los espacios más propicios, al tiempo que se prepararían las condiciones para instrumentar la delegación de decisiones y de recursos en nuevos espacios del SEM. En segundo lugar, y de continuar el proceso descentralizador por la dirección correcta, se tendería a la realización de sistemas estatales completos y únicos. Dichos sistemas deberían llegar a un punto en que pudieran otorgar, con el mínimo de supervisión, mayor libertad a las escuelas para conducir sus labores. Ello incrementaría la eficiencia del sistema en general tan sólo porque se evitarían

costos administrativos entre el Gobierno federal y los estados. Pero todo esto lo tiene que llevar a cabo la misma burocracia que perdería, al final del proceso, el centro y poder que hoy posee.

No sería extraño el hecho de que miembros del magisterio organizado -con ingerencia sobre la administración- o algunos grupos de la burocracia federal fueran adversos a la reforma en ciernes. En este punto encontramos dos aspectos torales no sólo de la estrategia propuesta, sino de cualquier estrategia descentralizadora: 1) los ámbitos de decisión, las áreas de competencia, y la prestación de servicios (tanto en un sentido laboral como administrativo deben descentralizarse, en la SEP y en el Sindicato); en ese sentido, las secciones que participaran de una mayor descentralización administrativa tendrían que ser capaces de asumir un mayor control de sus propias cuotas sindicales y de sus propias decisiones; 2) sería imprescindible que el Sindicato a nivel nacional y su versión seccional hubieran concertado el tránsito a una descentralización real desde el punto de vista decisorio y de los recursos. Los puntos 1) y 2) evidencian que el proceso, además de ser selectivo e incremental, tiene que ser paralelo en las estructuras burocráticas y magisteriales. Es decir que, en suma, la descentralización también es un proceso político. Siempre ha de existir, por ello, una instancia decisoria autónoma en la Comisión Nacional de Descentralización Educativa. Esta decidiría en qué estado es posible pasar a una descentralización total -y por lo tanto suprimir por completo la jurisdicción federal de la administración- y en qué estado debe profundizarse un proceso incremental que prepare las condiciones de una futura descentralización. La Comisión tendría la responsabilidad de negociar con el Sindicato y los estados, así como de coordinar las acciones de gobierno para vencer las resistencias tanto internas como externas.

Es posible señalar que en alguna medida, ya están sentadas las bases para profundizar el proceso de descentralización. En efecto, las autoridades locales ya se encuentran involucradas en el proceso en virtud de los órganos de carácter mixto que han sido creados -como las direcciones de servicios coordinados- y de la designación del funcionario que coordina los sistemas desconcentrados y estatales. Debe señalarse sin embargo, que la existencia de dos autoridades paralelas da pie al surgimiento de dificultades de coordinación que obstaculizan la solución eficiente de los problemas (toda vez que los servicios coordinados no pueden imponerse a las autoridades desconcentradas y estatales). Esto último acaba por aludir a la politización de la relación SEP-SNTE, misma que resulta adversa, no ya sólo a un proceso incremental y selectivo, sino a cualquier propuesta de descentralización.

Un ejemplo de lo anterior se presenta en el caso de las negociaciones sobre asuntos laborales. La mayor parte de los recursos de las escuelas siguen negociándose a través de la SEP, por lo que la participación de ésta en la toma de decisiones educativas sigue siendo esencial. Es contraproducente, por ejemplo, que localmente se tomen decisiones que se ven malogradas por una negociación laboral conflictiva entre la SEP y el Sindicato. Lo contrario también es problemático: una negociación laboral entre la SEP y el SNTE se puede ver frustrada por decisiones administrativas de carácter local. Este tipo de situaciones, derivadas de su inclusión en dos ámbitos diferentes de gobierno, son las que actualmente enfrenta el sistema educativo en los estados y sólo podrán ser solucionadas a través de un proceso de acuerdo que eficazmente se dirija a la fortalecer la administración local de los recursos y a una intervención del magisterio condicionada al logro académico, no dejando de lado las demandas del

gremio, sino su politización tradicional. Todo ello se resume en el dilema de convertir las instancias desconcentradas (delegaciones de la SEP, maestros y escuelas federales, normales federales) en estatales: ¿aceptarían maestros y burócratas -que hoy dependen de la federación y gozan de ciertas prerrogativas- pasar de un solo golpe al ámbito estatal?

La única forma de lograrlo no es sólo cambiando de jurisdicción de la federal a la estatal a quienes dependan del nivel desconcentrado y tengan una situación laboral diferente (escalafón, cambios de adscripción, remuneraciones y prestaciones). Es imprescindible incidir en la racionalidad de maestros y burócratas transformando su estructura de incentivos y sus reglas de trabajo para que un cambio legal-formal -que sería pasar de lleno al nivel estatal- tuviera éxito y no se convirtiera en un problema político y en un cuello de botella para el gobierno estatal y para el funcionamiento de los propios servicios educativos.

La estrategia de descentralización y la reforma de las relaciones laborales

La titularidad de la relación laboral, con respecto a la cual la federación incorpora actualmente a más del 50 por ciento de su personal, debería ser, pues, transferida. Ello, una vez más, no es susceptible de llevarse a cabo con éxito de una sola vez en todos los estados. Es claro que, si bien hay estados con la capacidad de asumir la total descentralización, hay otros donde esto está lejos de ser una realidad. Por razones de congruencia y eficiencia, los estados "descentralizados" no podrían continuar manejando la relación laboral desde el centro de la República mientras los demás aspectos de la educación fuesen administrados por los gobiernos de los estados. Ello implicaría que -en esos

estados- las delegaciones, las normales y escuelas pasarían por completo a formar parte de la competencia del gobierno local; las secciones sindicales en su versión federal y estatal pertenecerían, ya no a un sindicato nacional sino a una federación nacional de sindicatos. No debe perderse de vista que existen barreras técnicas y políticas que deben ser superadas a efecto de que sea posible transferir -de acuerdo a una estrategia incremental y selectiva- la titularidad laboral a los gobiernos de los estados.

De transferirse la titularidad de la relación laboral a las entidades federativas la relación laboral entre éstas y los maestros se regiría por 32 legislaciones diferentes. Este panorama generaría necesariamente una diversidad regional en materia educativa similar a la que se puede observar actualmente en materia de los salarios que los diferentes gobiernos de los estados pagan a sus maestros. Por lo anterior es necesario prever cuáles serían las ganancias y los riesgos potenciales de transferir la relación laboral a los gobiernos de los estados.

Conviene examinar más de cerca estos aspectos: mientras que en la actualidad la relación laboral entre los maestros y el gobierno federal se rige por el Apartado B de la Constitución y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la relación se regiría por las Constituciones y leyes locales⁵ al transferirse la titularidad laboral a los gobiernos de los estados. Dentro del proceso incremental de descentralización, sólo podrían instrumentarse estos cambios con base en el aprendizaje y la evaluación de las experiencias previas. Esta sería la única forma de aportar elementos generales al diseño de las leyes locales. Una vez más, salta a la vista que existirían procesos políticamente distintos para llevar la política descentralizadora -en sus fases instrumental y legal- a los estados de la República.

Lo anterior cuestiona la manera en que la reforma de las relaciones laborales, en su fase legal, pueda surtir efecto: transferir a los maestros, del Apartado "B" del Artículo 123 al régimen laboral de los gobiernos estatales supone una reforma legal que presumiblemente se efectuaría de una sola vez para todos los estados. Ello no sólo implica que la organización de los maestros posiblemente pasara de ser un sindicato nacional a una federación de sindicatos, sino que la fase instrumental de la reforma de las relaciones laborales de la educación básica ya debería haber sido esencialmente lograda, por lo menos, en la mayoría de los estados. Esto conduce a la necesidad de efectuar procesos específicos de reforma a nivel estatal cuyo vértice, una vez más, ha de ser la relación SEP-SNTE. Dichos procesos estatales tendrían que satisfacer cuando menos dos objetivos: a) la elevación del nivel de conocimientos y las habilidades de los maestros; para lo cual la profesionalización de la carrera magisterial se correspondería con incentivos a la capacitación y al logro académico por parte de las autoridades educativas, siempre que, b) la asignación de plazas en el sistema escolar de los estados se sometiera a esquemas de evaluación y mérito de ascenso, calificados por la autoridad autónoma de la Comisión Nacional de Descentralización Educativa.

De esta manera, en aquellos estados que reformen sus relaciones burocracia-magisterio y las incentiven a guiarse por criterios de mayor eficiencia académica y docente, será más viable la descentralización. Esto último nos da la clave de los tiempos de la instrumentación: a) la política de incentivos y de reforma de las relaciones SEP-SNTE (definida por la introducción de esquemas meritocráticos en la asignación de plazas, ascensos e incrementos en remuneraciones) se plantea como una política general aplicada desde la SEP

hacia todos los estados y promovida por el SNTE; b) como no es posible prever el resultado específico de esta primera fase, sólo aquellos estados que desde un criterio evaluativo "califiquen" para llenar los requisitos de la descentralización serán susceptibles de asumir por completo la administración de los recursos y de las decisiones. Por el contrario, los estados que no reformaran sus relaciones y continuaran guiándose por los criterios de la alianza burocrático gremial, no sólo no se harían acreedores a la independencia en el manejo de recursos y decisiones sino que no serían igualmente favorecidos por posibles márgenes ampliados en el manejo de recursos adicionales. La efectividad de las reformas llevadas a cabo por algunos estados -los primeros en vivir la experiencia de la descentralización- serían el principal incentivo para que los estados rezagados las adoptasen. Si esta fase instrumental del cambio en la relación burocracia-magisterio no es viable, resulta ilusorio transferir efectivamente las relaciones laborales y por lo tanto pasar a la etapa de una modificación del régimen legal de lo federal a lo estatal en todo el país.

Lo anterior recuerda que existe una doble tarea por cuanto a los efectos reformadores de la estrategia se refiere: por una parte es necesario minimizar la politización asociada a la relación burocracia-magisterio y, por otra, se requiere de establecer incentivos y reglas de relación compatibles con la eficiencia académica. Realizar solamente una de las dos tareas no basta: si no se altera la racionalidad que priva entre los intereses burocrático-magisteriales, la reforma de las reglas no tendrá ningún efecto, pues la lógica tradicional -aquella en que la instrumentación de los cambios se contrapone a los intereses gremiales- terminaría por volver a articular la relación burocrático-gremial, tal como sucedió -en forma variable en distintos estados- con la desconcentración del sexenio 1976-82.

Llegado a este punto en el análisis de la estrategia, es ineludible reparar en aspectos políticos de la reforma que apelan a la voluntad política: la SEP ha debido generar y madurar un proceso de información y concertación con el Sindicato y ha debido erigir una Comisión Nacional de Descentralización Educativa, capaz de conducir el proceso en su fase instrumental, evaluar a los estados -descentralizados o no- y finalmente disponer pasos de política que consoliden el cambio en la racionalidad burocrático-gremial; el propio Sindicato ha debido madurar en su proceso de asimilación y difusión de los cambios en la vida laboral, así como preparar las mejores condiciones políticas para convertirse en una federación. Se trataría, en primer lugar, de que el Sindicato -desde su nivel central- promoviera la fase de incentivos y de la racionalización del reclutamiento y los ascensos, logrando que el magisterio formara parte esencial del cambio. La única forma de hacerlo sería formando un consenso sobre la necesidad de impulsar la reforma imprimiendo una nueva lógica a la reivindicación del magisterio y religitimando la actividad sindical: el propio Sindicato participaría en la reforma alentando la capacitación y el ascenso de los mentores en la carrera docente.

Un efecto virtuoso de esta nueva lógica sindical sería disuadir cualquier movilización potencial que resistiera el mejoramiento del perfil magisterial. En el fondo de la reforma educativa, tal como ha sido experimentada en México, yace el dilema que ha enfrentado y enfrentará el sindicato en años por venir: es la animadversión a la reforma, y no el pluralismo que puede existir entre la totalidad de las secciones sindicales, lo que más puede erosionar la evolución del magisterio organizado y excluirlo del cambio posible.

Importancia de la función evaluatoria de la SEP en la estrategia descentralizadora

La posibilidad de que la reforma del sistema educativo vaya cristalizando a través de una estrategia descentralizadora puede eliminar un antiguo dilema de la SEP: su función de productora del servicio educativo entra naturalmente en conflicto con la de evaluadora del desempeño del sistema y representante del interés social en la educación. Para un sistema educativo que asume plenamente ambas funciones es difícil evitar que las evaluaciones de su desempeño se conviertan en un incentivo adicional a la politización de soluciones.

A la larga este dilema genera varias consecuencias negativas para la educación. Por una parte, el interés de las escuelas públicas por evaluar su propio desempeño es precario y adicionalmente, el personal que dirige las escuelas es prácticamente invulnerable en ausencia de evaluaciones críticas. Por otra parte, las deficiencias pueden siempre remitirse a instancias superiores en la pirámide burocrática por lo que la responsabilidad concreta acaba diluyéndose. El dilema al que hemos hecho referencia se refleja también en el hecho de que la evaluación que se hace del proceso educativo -cualitativa si se aplican exámenes y cuantitativa si miden deserción, reprobación, eficiencia terminal, etc.- no acaba de agotar sus posibilidades, sobre todo en lo que se refiere al maestro. De hecho, al docente sólo se le evalúa en el aspecto cuantitativo y en ningún nivel educativo se practican exámenes para evaluar el desempeño del maestro en funciones.

En tanto que no existen evaluaciones cualitativas del maestro, no se cuenta con una clara "radiografía" del estado actual del SEM y por lo tanto se dificulta cualquier proceso de cambio. ¿Cómo lograr, pues, la evaluación del docente? Esto sería posible desde el punto de vista de la función producción educativa, y el maestro sería la pieza clave por el lado de los insumos (lo relativo al producto correspondería al alumno). En este orden de ideas, conviene señalar que el

maestro no es evaluado cualitativamente: una manifestación específica de lo anterior la encontramos en el hecho de que, de ordinario, en ningún nivel educativo se practican exámenes para conocer el desempeño de maestros en funciones.⁶ Lo anterior podría evitarse en la medida en que la SEP dejara de ser la administradora principal del servicio educativo -porque más estados la realizan- y evaluara sistemas educativos independientes, es decir a sistemas estatales descentralizados. Un marco institucional de esa naturaleza podría representar un sistema de pesos y contrapesos en la educación pública, en el que la SEP - mediante la Comisión Nacional de Descentralización Educativa- estaría en condiciones de evaluar mejor a las escuelas y de identificar los factores que se relacionan con el deficiente desempeño educativo.

El desarrollo de la función evaluatoria de la agencia pública SEP sería compatible con la propuesta de un Sistema Nacional de Evaluación de la SEP, surgida en el marco del Programa de Modernización Educativa 1989-94, con el propósito de hacer llegar sus información a la opinión pública. Dicho sistema evaluatorio se encontraría en un marco institucional adecuado para realizar y ampliar sus funciones dentro de la estrategia incremental que se propone. De hecho, su funcionamiento sería indispensable para instrumentar la lógica selectiva de la estrategia descentralizadora porque sólo una instancia autónoma y superior podría -previa labor de un sistema de evaluación de los estados- decidir sobre la consumación del proceso descentralizador en cada caso.

Importancia de la política compensatoria para la descentralización

Si bien los procesos de reforma que se apuntan sugieren demasiadas vicisitudes técnicas y políticas y por ello se antojan demasiado complejos como para llevarse

a la práctica, no debe perderse de vista que por ello se plantea una estrategia general. Es a partir de esto que el sistema nacional de educación no se desmonta como tal: la estrategia selectiva e incremental busca disminuir la complejidad de la instrumentación, pero requeriría de una política compensatoria como un complemento indispensable a las disparidades que cada caso presenta y que amenazan con abortar la reforma. Por ello, el sentido de acciones compensatorias llevarían, para decirlo sencillamente, a cerrar la brecha de diferencias entre los estados (o las secciones) y así aproximar a cada parte del todo al horizonte de la descentralización. Ello supone, además un proceso político concreto -por lo que a la burocracia y al magisterio organizado se refiere- que facilite el proceso legal y administrativo de la descentralización.

La educación puede beneficiarse en forma singular de un equilibrio de control y autonomía que favorezca a los maestros y a la escuela. Por ello es importante que la transferencia del servicio educativo a los estados no se traduzca en la desaparición de la acción federal en materia de educación, sino que signifique una redefinición de sus funciones y una participación más activa encaminadas a brindarle a dicha acción un mayor impacto cualitativo del que ha tenido en los últimos años. El impacto cualitativo al que se quiere aludir es precisamente la presencia de una política compensatoria que incida eficazmente en la posibilidad de que el educando y el maestro, en el contexto de la escuela, mejoren una serie de aspectos que van de lo material (la escuela) a lo humano (condiciones de salud y alimentación favorables).

En este sentido, la descentralización significaría una acción más activa de la federación para alcanzar una mayor homogeneidad en cuanto a oportunidades educativas, para atacar problemas específicos o necesidades regionales, para

evaluar efectivamente el desempeño del sistema educativo en proceso de reforma y para generar y comunicar innovaciones importantes en planes de estudio y métodos. Vista así, la descentralización educativa es una parte de la reforma del Estado y persigue un objetivo similar: reducir el aparato administrativo para volverse más eficaz y para atender necesidades y tareas que sustancialmente atañen a la acción estatal. Lo anterior supone que hay tareas educativas muy importantes que el gobierno federal ejerció en el pasado y a las cuales podría dedicar mayor atención y recursos. Ello podría hacerse en la medida en que se aligerase la carga que supone mantener todo el aparato educativo en las actuales condiciones.

Hay dos aspectos concretos que el sistema educativo actual ha tenido dificultad para resolver eficazmente y que pueden ser atacados a través de la política compensatoria: 1) las carencias individuales que hacen que en la educación no prive una igualdad de oportunidades iniciales: en particular la desnutrición infantil, y 2) las carencias materiales que van desde la falta de material didáctico, hasta la ausencia de una infraestructura escolar adecuada, e incluso la inexistencia de escuelas en algunas comunidades. Ambos puntos tienen manifestaciones diferenciadas entre las distintas entidades federativas y entre poblaciones rurales y urbanas.

Históricamente, a causa de la dificultad de introducir reformas por la vía del aparato burocrático tradicional, los Secretarios de educación pública habían atacado los problemas arriba mencionados y otros a través de programas especiales. Estos programas se han instrumentado por medio de organizaciones de vida corta, extremadamente flexibles, que operan con normas mínimas y con gran apoyo político. Generalmente los recursos disponibles para estos programas

han sido cuantiosos. Han tenido, además, la ventaja de operar con una meta definida para ser alcanzada en un tiempo límite. Ejemplos de programas de ese tipo han sido los cursos comunitarios de preescolar y primaria instrumentados a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), iniciados en 1973; y el programa "Primaria para Todos los Niños", que funcionó de 1978 a 1982.

Actualmente diversos programas de este tipo se están instrumentando a través del Programa Nacional de Solidaridad; tal es el caso, por ejemplo, del programa "Escuela Digna" (que restauran la infraestructura escolar), de las becas otorgadas a los niños de primero a tercero de primaria que muestran mayores carencias nutricionales o de recursos en los 10 estados de la Federación que muestran la mayor deserción escolar del país. Los problemas que se han atacado por medio de programas especiales han sido, tradicionalmente, los más urgentes: el acceso del sistema educativo a las comunidades más apartadas, la atención de la demanda de primaria de la mayor parte de los niños, los altos índices de deserción que generan el analfabetismo funcional, etc.

En el pasado la gran desventaja de este tipo de programas ha sido que al desaparecer han vuelto a surgir las patologías que les dieron origen. Institucionalizar la función de la SEP, en el sentido de abocarse a la solución compensatoria de problemas graves a través de programas especiales o regionales, puede permitir dar un horizonte de vida más grande a estos programas. A través de ellos se puede combatir la tendencia que muy probablemente mostrará un sistema descentralizado de generar altas disparidades regionales en materia de educación. La participación activa de la SEP puede ayudar a compensar las diferencias entre los sistemas educativos estatales y darle uniformidad nacional a la educación, aspectos ambos que incluso un sistema

como el actual no ha podido resolver eficazmente.

Con el tiempo, de llevarse a cabo los aspectos de una reforma educativa que siguieran una estrategia provista de los elementos propuestos (incrementalismo, selectividad, evaluación y compensación), los efectos positivos de la descentralización tenderían a reflejarse en el nivel más desagregado: los directores de las escuelas tendrían un mayor margen para unificar y dirigir los esfuerzos de los maestros encaminándolos hacia el logro de objetivos académicos claros, hecha la salvedad de que la administración de los recursos escolares no obedeciera en forma alguna, a una racionalidad gremial. Una verdadera descentralización tendería esencialmente a transformar la naturaleza de las relaciones entre el sistema educativo y las escuelas, pero también entre el mismo sistema y los maestros, así como -finalmente- entre las escuelas y los maestros.

Conviene mencionar, para cerrar la exposición de una estrategia de reforma del sistema educativo en su nivel macro, que el financiamiento de la educación es un factor crucial para su realización. Por una parte, los estados en general no son autofinanciables en la materia. No se pretende que lo sean en principio, aunque sería deseable: en el horizonte incremental de la estrategia -donde coexisten estados por descentralizar y estados con un sistema educativo propio- las política evaluatoria y compensatoria son fundamentales no sólo para incidir en la racionalidad burocrática y gremial sino también para que el uso del presupuesto sea más eficientemente asignado al tiempo que mejore el desempeño académico y docente. Con todo, resulta necesario que el presupuesto educativo con que cuenta la federación sea incrementado como porcentaje del Producto Interno

Bruto. Ello no puede llevarse a cabo de un solo golpe, pero sí puede lograrse conforme la estrategia avanza y sus posibilidades van concretándose en los estados del país.

LAS POLITICAS COMPENSATORIA Y DE DESCENTRALIZACION: EL NIVEL DESAGREGADO

Como ya se ha dibujado a lo largo de este capítulo, las políticas de compensación y descentralización forman parte de una estrategia de política incremental, la cual tiene como objetivo final elevar el rendimiento académico de los alumnos de educación primaria, y propiciar que los resultados académicos no sean tan discordes entre individuos de diferentes grupos sociales y entre distintas entidades federativas. Ambas políticas se nutren la una de la otra y, en consecuencia, es difícil concebir una política de descentralización efectiva en ausencia de una política compensatoria que homogeneice tanto los resultados académicos como los aspectos cuantitativos de la oferta educativa del SEM.

El propósito de esta sección es doble. Por un lado, se intenta operacionalizar al nivel micro la estrategia que hasta ahora se ha trazado. Por otro lado, en esta sección se procede a analizar las consecuencias académicas de corto y largo plazos que tendría la estrategia de política educativa aquí propuesta, especialmente en el nivel más desagregado, en el ámbito micro del alumno, la escuela y el maestro. Es por ello que se retoma el análisis de la función producción educativa realizado en el capítulo III, para así poder estudiar el impacto que tendría la estrategia aquí delineada, sobre las características de las variables educativas que mostraron tener una mayor significancia en la explicación de las variaciones del rendimiento académico.

Alumno

Cualquier política pública compensatoria encuentra su justificación en el hecho patente de que el gobierno, al proveer un bien o un servicio homogéneo a una población heterogénea, en lugar de propiciar un mejor reparto de la riqueza, la polariza. Por lo tanto, el objetivo de la política compensatoria camina en una doble vertiente. La primera es la que se dirige a asegurar un mínimo de igualdad en la oferta del bien público que se ofrece, tanto a entidades federativas de diferentes niveles de desarrollo regional, como a las poblaciones rurales y urbanas. Ello requiere de un cambio en una de las tendencias de provisión del bien o el servicio público que actualmente muestra el gobierno. Esta tendencia se caracteriza, por un lado, por maximizar la capacidad del gobierno de producir y proveer un bien público, preferentemente en aquellas regiones en las que cuenta con economías de escala que hacen la provisión del bien menos onerosa. Este es el caso de las regiones urbanas, donde múltiples agencias gubernamentales y servicios pueden fácilmente conjugarse para aquel propósito.

Por otro lado, la lógica con la que el gobierno provee el bien público parece ser, en buena medida, una respuesta a las presiones de grupos organizados de interés. Este aspecto también puede ser enfrentado por políticas compensatorias. Las regiones de mayor desarrollo relativo -aquéllas en las que la población se encuentra menos dispersa, con un mayor nivel de información y mejor organizada- resultan ser los máximos beneficiarios del bien, en detrimento de los grupos pobres, generalmente poco organizados. Por lo tanto, el cambio en esta otra tendencia de asignación tendría que dirigirse hacia la provisión del bien o el servicio público a partir de criterios de igualdad y de compensación, que desplacen a los criterios ahora dominantes.

La segunda vertiente de la política compensatoria es que, a la par de proveer el bien público, el gobierno confiera los medios para que las carencias socioeconómicas inherentes a algunos grupos sociales, no sean un factor que inhiba el beneficio individual y social asociado al bien público. Aunque en este objetivo se manifiestan los alcances de la política compensatoria, también se marcan sus límites. Los límites de políticas de este corte se encuentran en su incapacidad de solucionar los problemas socioeconómicos que aquejan al beneficiario del bien público, puesto que esto es mas bien competencia de la economía en su conjunto. Es por ello que en un contexto de crecimiento económico, las políticas compensatorias son instrumentos correctivos de corto plazo.

En el caso de la educación básica, el principal objetivo de una política compensatoria es el de minimizar las carencias socioeconómicas con las que los niños ingresan a la educación primaria. Como se evidenció en el análisis de la función producción educativa, estas carencias socioeconómicas oscilan desde un bajo nivel nutricional, hasta la falta de materiales de apoyo para el estudio en casa, así como de atención extra-escolar por parte de padres de familia analfabetos o analfabetos funcionales. A pesar de que éstas no sean carencias que aquejan a todos los demandantes de educación primaria, de hecho representan serios problemas para una buena parte de los niños y, por lo tanto, resultan ser características relevantes para explicar los problemas relacionados al aprovechamiento académico y a los resultados terminales de los alumnos de primaria.

Los problemas de salud y especialmente los relacionados al nivel

nutricional de los niños resultaron ser características significativas para explicar los bajos rendimientos académicos. Si bien es cierto que este es un problema que el SEM se vería imposibilitado a resolver a través de políticas compensatorias porque, como ya se mencionó, su solución efectiva está sujeta a la dinámica general de la economía (generación de empleos, aumentos de productividad, salarios y del bienestar de la población), en el muy corto plazo el SEM estaría en la capacidad de coadyuvar a minimizar -mas no eliminar- las diferencias socioeconómicas con las que los niños ingresan a la educación básica. En el caso de la nutrición, una vez que las autoridades educativas y las de salud hubiesen elaborado un mapeo preciso de cuáles son no solamente las poblaciones, sino las escuelas en las que los niños presentan problemas de aprendizaje por la desnutrición, sería procedente revivir los programas de desayunos escolares que fueron tan comunes durante los años sesenta.

Ante una propuesta de subsidios en especie, cabe preguntarse si esto es económicamente eficiente. A este respecto la teoría económica es clara: siempre es preferible un subsidio en efectivo (dinero) a un subsidio en especie, porque con el primero el individuo alcanza un nivel de utilidad o satisfacción mayor, al tener la libertad de elegir en qué gastar la transferencia del gobierno. Teóricamente este argumento es difícilmente rebatible. Sin embargo, una conclusión de este tipo debe matizarse en función del tipo de transferencia del que se trate, porque no es lo mismo subsidiar al transporte urbano que otorgar transferencias para que los niños se vacunen en contra de la tuberculosis. En el caso particular de los desayunos escolares, se trata de una transferencia social y económicamente deseable. Lo es porque la nutrición de un individuo representa, ni más ni menos que la satisfacción de una necesidad básica, sin la cual no es posible realizar ninguna otra actividad en la sociedad. Por lo tanto, aunque en el margen se

sacrifique un poco de libertad de elección al otorgar el subsidio en especie, por el carácter del bien que se provee, es más rentable asegurarse que los niños lo obtengan en la forma de desayunos escolares y no en dinero. Es importante recalcar que, como toda política compensatoria, los desayunos escolares tendrían razón de existir mientras se mantuvieran los niveles de desnutrición que aquejan a la niñez mexicana en el presente. En la medida que este problema se vaya resolviendo para los propósitos del aprovechamiento académico, el SEM deberá asignar el gasto público hacia otro tipo de actividades.

De la variable alumno, las otras características que resultaron significativas en el análisis de la función producción educativa fueron la falta de apoyo extraescolar tanto material (libros) como de los padres de familia, y la inasistencia al nivel preescolar. Estas características podrían encontrar un mejoramiento relativo a través de un conjunto de programas que intenten compensar estas carencias a los niños dentro del aula misma. Esto ciertamente requeriría de una atención especializada por parte de los maestros, para suplir la ausencia del apoyo académico de los padres de familia, así como las carencias que se derivan por no haber atendido la educación preescolar. El primer paso a tomar sería el de identificar a los niños que por no contar con el apoyo de sus padres, presenten rendimientos académicos pobres. El segundo paso sería el de evaluar y probablemente revivir programas que se abandonaron a principios del sexenio pasado, como el Programa de recuperación de niños con Atraso Pedagógico y las Casa-Escuela para niños cuyas poblaciones no contaban con escuela.

Políticas de este corte podrían acompañarse de programas de educación para padres de familia, porque la falta de atención familiar a las necesidades académicas de los niños no siempre es producto de la indiferencia o de la falta de

tiempo, sino que también se debe a las propias carencias académicas de padres analfabetas. Sin embargo, para lograr políticas académicas compensatorias efectivas, se requeriría de la elaboración de un esquema de incentivos a los maestros, para que estos programas no queden en letra muerta. Esto se tratará a continuación.

Escuela y maestro

A nivel de la oferta educativa, en el diagnóstico quedó de manifiesto que el problema en México no es tanto uno de cobertura, sino uno de profundas desigualdades regionales, no sólo entre diferentes entidades federativas, sino entre regiones urbanas y rurales en una misma entidad. Este problema se manifiesta en los diversos estados de la República que cuentan con altos porcentajes de escuelas incompletas y unitarias. A cuenta de esto, por lo tanto, un primer esfuerzo debería de encaminarse hacia homogeneizar la oferta educativa, con el propósito de que toda comunidad disponga al menos de una escuela completa y un maestro por grado. De esta forma, en un plazo no muy lejano se podrán abrir más escuelas en las zonas rurales y marginadas y los padres tendrán en consecuencia un mayor rango de elección. En la cobertura implícita en ese argumento es donde entraría el vuelco en la racionalidad burocrática que exige una política pública compensatoria.

Sobre los aspectos de la función producción educativa, al analizar las variables escuela y maestro, una de las características que más incidencia mostró tener en el rendimiento académico fue la organización escolar. En el caso particular de la variable escuela, la distribución de los libros de texto y el material

didáctico disponible, resultaron ser características de poca significancia relativa, aunque se señalaron relevantes para explicar el aprovechamiento de los niños de algunas regiones del país.

Por lo que toca a la variable maestro, los principales problemas que surgieron fueron los relacionados con el nivel de conocimientos generales y psicopedagógicos de los docentes, así como los que se vinculan a la práctica pedagógica misma del magisterio nacional. La experiencia docente y la profesionalización, resultaron ser problemas poco relevantes para explicar el rendimiento en general, aunque se hizo la aclaración de que un mayor nivel de profesionalización sería recomendable para los maestros que no cuentan con la normal.

Este cúmulo de aspectos del proceso educativo -que van desde las carencias materiales y de habilidades y conocimientos generales del magisterio, hasta la organización escolar-, condensan la magnitud del problema estructural asociado a la efectividad de la educación básica en el país. De todo este entramado estructural, se ha querido destacar en este libro, la importancia de la patología burocrática-sindical, la cual ha mediatizado el funcionamiento de la educación en todos sus niveles (micro y macro), ya por varios lustros. Desde 1978, Fernando Solana dio los primeros pasos en la desconcentración así como Jesús Reyes Heróles en descentralización educativa, políticas que tenían como objeto empezar a romper con los prácticas derivadas de la centralización burocrática-gremial. Sin embargo, como se demostró en el capítulo IV, el ímpetu del intento ha quedado empantanado. Cabe preguntar, entonces, ¿qué es lo que ha obstaculizado al proceso mexicano? La respuesta es compleja y tiene múltiples aristas, algunas de ellas trazadas ya en el capítulo IV, pero otras habrán

de revelarse cabalmente sobre la marcha de la instrumentación. Ello es natural e inevitable. La estrategia pretende abrir espacio, precisamente, a correcciones y aprendizajes.

Después los diagnósticos micro y macro realizados en este libro, y al observar diversas experiencias de descentralización tanto en América Latina como en otros países en vías de desarrollo, probablemente se puede concluir que una de las causas de la poca efectividad de las políticas de descentralización se encuentra en las dificultades para su instrumentación. Ello refiere que el proceso descentralizador afecta de manera medular a los intereses del entramado burocrático-gremial. De hecho, la cuestión parece encontrar sus orígenes en el desenvolvimiento mismo de la fase instrumental: en esta última la descentralización se concreta a partir del nivel agregado y poco a poco va inundando a instancias de mayor desagregación, mismas que en su expresión mínima -los municipios- no llegan al espacio vital para el proceso de enseñanza-aprendizaje: la escuela. Una mayor efectividad en las políticas de descentralización, se podría buscar en un proceso bidireccional, es decir, que vaya del nivel agregado al desagregado, pero que se nutra y se complemente de una inercia que provenga del nivel más desagregado, es decir, el de la escuela, y en particular de uno de los protagonistas del proceso de enseñanza-aprendizaje: el maestro.

Pero ¿qué relación puede guardar el maestro con la descentralización educativa? ¿Cómo es que el docente podría coadyuvar a hacer más efectiva la política de descentralización, si su organización parece confrontar al proceso de descentralización mismo? La respuesta es que el papel del maestro en la descentralización educativa es toral, puesto que sólo él -como individuo y no como

corporación- podría romper los nudos burocrático-gremiales que mediatizan la educación en todos los niveles, pero especialmente dentro de la escuela. Si el maestro fuera capaz de propiciar una mayor transparencia organizativa en la escuela, que rompiera con la cadena invisible de control laboral, entonces liberaría al proceso de descentralización de su "nudo gordiano". ¿Cómo hacer, pues, que los docentes acepten cambios en el status quo? ¿Por dónde se habría de iniciar?

El cambio que podría inducir el maestro tendría que empezar por su propia transformación. Sin embargo, para romper con el inmovilismo actual, el magisterio tendría que acceder a un conjunto de incentivos claros y bien definidos, que asignen un valor diferente a las alternativas que los maestros hoy en día enfrentan: no cambiar y conservar sus prerrogativas tradicionales o hacerlo y mejorar su situación integral mediante una lógica de incentivos claros en una verdadera carrera magisterial. La segunda posibilidad, arrojaría un análisis costo-beneficio más rentable a los maestros, de modo que resultaría racional participar en la transformación de la situación prevaleciente. Para ello, sería indispensable disponer de mayores recursos de los que actualmente se goza, pero su uso sería para un propósito a todas luces académico. Observemos cómo se darían estos cambios tanto en el magisterio nacional, como en la micropolítica de la escuela.

Al estudiar la variable maestro, el principal problema que se hizo presente fue el de los conocimientos generales y psicopedagógicos, así como los asociados a la práctica educativa. Por su magnitud, este problema requiere de varias líneas de acción que involucran políticas no solamente de corte correctivo sino también de carácter permanente. El paso inicial sería la instrumentación de una evaluación nacional que calificara tanto los conocimientos generales y psicopedagógicos de

los maestros, como la práctica magisterial, a través de exámenes estandarizados y de la observación de la práctica educativa por parte de evaluadores calificados. Con el fin de instrumentar una evaluación de estas dimensiones, sería recomendable la participación conjunta de la SEP y de algún instituto de investigación privado como el Centro de Estudios Educativos (CEE) y/o el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (DIE-IPN), en el marco del binomio Ejecutivo-sociedad civil que ha debido dar origen a la Comisión Nacional de Descentralización Educativa.

Una vez identificada la problemática del magisterio nacional, el siguiente paso sería que la SEP, en coordinación con el mismo CEE, el DIE-IPN, la Universidad Pedagógica Nacional y la Normal Superior, elaboraran la columna vertebral del Programa Nacional de Actualización y Capacitación del Magisterio (PRONACAM). Por su parte, las autoridades educativas estatales, las normales estatales, los maestros y los directores de escuela, podrían imprimirle los contenidos regionales y locales al programa. El propósito del PRONACAM sería el de corregir los principales vicios psicopedagógicos que aquejan a la práctica docente, y el de irrigar todas las lagunas de conocimientos generales y psicopedagógicos que se identifiquen en la evaluación.

Cabe señalar que la participación relativa de las autoridades y del magisterio local habría de ser diferenciada, dependiendo del nivel relativo de eficiencia y de conocimientos tanto de la burocracia como del magisterio local. En los primeros años del programa, la participación del centro en algunos casos debería ser mayor que la de la localidad, en virtud de las carencias inherentes a varias de las comunidades de menor desarrollo relativo del país. Asimismo, es

importante subrayar que los cursos no solamente tienen que contemplar las diferencias regionales, sino también las diferencias en los niveles de conocimientos generales y de habilidades en las prácticas pedagógicas, para así evitar proveer una actualización y una capacitación homogénea a maestros con distintos niveles de preparación. De hecho, es probable que algunos maestros sólo requieran de actualización, porque su nivel de conocimientos y habilidades educativas sería el adecuado. Finalmente, por la magnitud del problema que se deja entrever en el diagnóstico realizado en el capítulo III, sería de esperarse que estos programas de actualización y capacitación se convirtieran en programas continuos que demandaran de los maestros, al menos, varias horas por semana.

Es fundamental observar que, como se apuntó en las primeras secciones de este capítulo, una política de esta índole no estaría exenta de problemas. Uno de los obstáculos más recurrentes que se presentan al intentar mejorar el nivel académico del magisterio o al instrumentar alguna política de profesionalización, es el de la aceptación por parte de los mismos maestros. En el caso de Gran Bretaña, por ejemplo, el gobierno de Margaret Thatcher se vio obligado a suspender un ambicioso programa de actualización y capacitación del magisterio debido a que los maestros se negaron a ser evaluados y por lo tanto se opusieron al programa en general. El segundo obstáculo al que se enfrentaría un programa con las ambiciones del que aquí se dibuja para el magisterio mexicano, es el del cumplimiento puntual de un esfuerzo que requiere de varias horas de estudio por las tardes.

El comportamiento del SNTE en los últimos años deja entrever que el primer obstáculo aquí señalado no sería un problema de mayores dimensiones. De hecho, es el mismo SNTE el que ha tomado medidas pertinentes sobre la

actualización y la capacitación del magisterio, mediante la creación de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro que actualmente dirige Olac Fuentes Molinar. Es probable, pues, que si se suscitara algún rechazo al PRONACAM éste se derivara más bien de la reticencia de los maestros a ser evaluados, y especialmente de parte de aquellos que cuentan con los niveles académicos y de habilidades docentes más bajos del SEM. El segundo escollo que podría encontrar el programa sería el de su cumplimiento, máxime porque los maestros no están exclusivamente dedicados a la actividad docente debido, entre otras cosas, al bajo nivel de remuneraciones salariales de esta actividad.

En el caso de una negativa magisterial a la evaluación, una salida sería la de concientizar a la sociedad sobre la necesidad del programa, para que así fuera la sociedad civil misma la que le demandara al magisterio una mayor flexibilidad para atacar el problema educativo de raíz y con efectividad. Sin embargo, una forma más efectiva para atraer a los maestros a que formen parte consustancial del programa sería, como ya se ha mencionado, la formulación de un esquema de incentivos que modifique los precios relativos asociados al programa y que haga que los beneficios de asistir a los cursos sean mayores a los costos directos y de oportunidad asociados a él. Si los beneficios de asistir al programa son mayores a los costos directos e indirectos, la probabilidad del rechazo al programa, será muy reducida.

El primer incentivo y probablemente el mayor sería el de modificar la tendencia que han seguido los salarios de los maestros en los últimos años. En virtud de la caída tan grande que tuvieron los salarios reales de los maestros en la década anterior, una manera de elevar el salario real del magisterio sería respaldando los incrementos con aumentos en la productividad del docente,

presumiblemente derivados de los conocimientos y las habilidades adquiridas en los cursos de actualización y capacitación. En otras palabras, lo que se buscaría sería intercambiar un determinado aumento salarial por el aprovechamiento que logren los maestros en los cursos; es decir, se vincularían los aumentos reales en las remuneraciones salariales con los cambios en la productividad marginal del docente. De esta manera se "matarían dos pájaros de un tiro": se lograría elevar el nivel de vida de los maestros, y a la vez se aseguraría la participación de gran parte del magisterio en el programa. Un arreglo que satisficiera ambos criterios recuerda el tipo de negociaciones o de concertaciones que, en la primera parte de este capítulo, se consideraron convenientes para lograr la fase instrumental del proceso de descentralización en su nivel desagregado.

Como el propósito es inducir un esquema de incentivos que vaya acorde con el desempeño de cada factor (maestro), debería elaborarse, a partir de los resultados de las evaluaciones, un tabulador de salarios que de entrada asignara los salarios en función de los conocimientos y las habilidades que los maestros actualmente poseen. En este tabulador se debería tomar al salario medio actual de los maestros como un salario mínimo y a partir de éste asignar el salario en función de los resultados de las evaluaciones. En lo subsecuente, como ya se ha mencionado, los movimientos del salario estarían en función de los cambios de la productividad marginal de cada maestro. La determinación de estos cambios, estaría dado por las autoridades locales encargadas de impartir los cursos de actualización y capacitación, quienes mediante exámenes estandarizados y prácticas abiertas con el grupo que atiende el maestro podrían determinar, en buena medida, dichos cambios en la productividad del docente.

El segundo componente de un esquema de incentivos procedería a través de la capacitación de los maestros: no sólo podrían elevar sus remuneraciones salariales, sino que un programa de actualización y capacitación sistemático podría eventualmente tomarse como una forma de profesionalización paralela, de tal forma que los maestros al capacitarse pudiesen también obtener mayores grados académicos o equivalentes. El propósito de largo plazo es que mediante estos cursos los maestros cumplieran con la Normal Superior o, en su defecto, con la licenciatura en primaria. Este segundo objetivo no sería tan difícil de operacionalizar, pues la Normal Superior y las normales estatales estarían profundamente involucradas en el PRONACAM.

El tercer incentivo estaría asociado a la movilidad laboral a partir de criterios meritocráticos. Sin embargo, el problema de esta línea de incentivos radica en que los beneficios no los obtendría el maestro simplemente al participar en el PRONACAM, sino que tendría que incurrir en costos adicionales como los costos de transacción asociados a la ruptura de la cadena invisible de control laboral al nivel de su acción cotidiana: la escuela. Dicho viraje sería paulatino y variaría de escuela a escuela, pero el resultado final sería un cambio profundo en los objetivos, las reglas y las instituciones escolares. Es presumible que la lógica general del cambio sería la siguiente: una vez modificados los precios relativos que solía enfrentar el magisterio al mantener su situación laboral sin mayores costos u oportunidades, ha de lograrse que los maestros encuentren en la reforma una opción de mejoramiento laboral; es de esperarse que si los beneficios salariales dependen tanto de un buen desempeño en los cursos de actualización y capacitación, como de mejores resultados de los estudiantes, los maestros tenderían a privilegiar los objetivos académicos y cualitativos por encima de los materiales y cuantitativos.

Es entonces razonable pensar que el maestro, en un afán por conseguir estos objetivos, aceptaría modificar el funcionamiento de las instituciones escolares. Por ejemplo, es probable que se intentara rescatar de la letra muerta a los Consejos Técnicos Consultivos, haciendo de ellos verdaderos organismos de planeación educativa, de consulta pedagógica y de intercambio de experiencia docente. Las Comisiones, en consecuencia, sufrirían un enorme revés porque, no obstante la valoración institucional de la que todavía gozaran, serían cada vez menos útiles a los intereses del magisterio.

La relación de los maestros con el director también experimentaría una modificación de enorme alcance, pues los objetivos y las reglas que justificaban la cadena de control laboral habrían empezado a debilitarse. Por lo tanto, el director enfrentaría una disyuntiva: abanderar los nuevos objetivos académicos y unirse al proceso de actualización y capacitación o mantener la estructura tradicional de la escuela. En el primer caso, el proceso de cambio sería relativamente sencillo. En el segundo, el tránsito estaría preñado de baches, en la medida en que los objetivos, las reglas y los procedimientos del director se contravinieran con aquellos que estuviesen para entonces en proceso de gestación. Sin embargo, la inercia académica de los maestros, tarde o temprano terminaría por romper las cadenas de control laboral y por lo tanto los objetivos y las reglas del "juego" escolar.

Dentro del cuestionamiento de las reglas, quizás la más controvertida y la más importante de ellas, en términos del control sindical, sería el proceso de contratación y de elección de autoridades internas. Con un cuerpo docente académicamente orientado, la elección del director a partir de criterios gremiales

sería por demás difícil. De hecho, es de esperarse que si para los maestros ya no fuera rentable apoyar a un director opuesto a la nueva lógica de la escuela, le retirarían su respaldo e inducirían la elección de un director a la altura de los cambios generados por el PRONACAM. Aquí se dibujaría con mayor claridad el tercer incentivo: habiéndose abierto la posibilidad de una mayor movilidad laboral en base a criterios meritocráticos, los maestros estarían incentivados a recibir una mejor educación, pues ya no verían tan lejana la posibilidad de ascender en el escalafón.

Con un cuerpo directivo electo meritocráticamente, se afianzaría el objetivo académico de la escuela y al permear éste en la organización de la escuela, se iniciaría un proceso de fortalecimiento de las instituciones académicas. En el seno del Consejo Técnico Consultivo se podrían empezar a formar comunidades académicas en cada escuela, que se prepararan para, en un futuro no muy lejano, tomar las riendas de la escuela. En el aspecto de la toma de decisiones, sería indispensable crear una Asamblea Escolar presidida por el director y en la que los maestros tuvieran voz y voto, para tomar las decisiones académicas, administrativas (contrataciones y despidos, principalmente) y organizativas de manera democrática y sosteniendo siempre como criterio, el académico.

En la figura del supervisor, es decir en este eslabón del proceso educativo, es donde convergen el cambio en la racionalidad burocrática -que impulsa desde arriba la política de descentralización- con la dinámica que generó la ruptura de la cadena de control laboral en el ámbito micro de la escuela. Este encuentro de procesos que parte de puntos diferentes, pero que tienen el mismo objetivo, resulta en la destrucción del tipo de supervisión con la que actualmente cuentan las escuelas. Desde el ámbito micro, la supervisión "burocrático-gremial" pierde

sentido, porque el nuevo director obedecerá a nuevos incentivos y a diferentes objetivos. Desde el terreno macro, la tradicional supervisión se haría innecesaria, en la medida en que fueran los maestros que imparten los cursos de actualización y capacitación quienes supervisarían el desempeño del docente. Por lo tanto, el carácter de la supervisión tendría que cambiar diametralmente. Teniendo en cuenta el objetivo de descentralización al nivel de la escuela, la nueva supervisión habría de transformarse en una instancia de evaluación acerca de la impartición de los contenidos mínimos nacionales, porque el director sería evaluado por su comunidad académica y el cuerpo docente -en última instancia- por los padres de familia. La supervisión, pues, en estricto sentido ha de pasar paulatinamente a los padres de familia, en el contexto de un mercado de escuelas.

Para terminar esta sección, tan sólo resta emitir una palabra sobre los aspectos materiales de la escuela. En torno al material didáctico sería esencial aumentar la oferta de material didáctico y de apoyo, especialmente para aquellas comunidades rurales que tan sólo cuentan con un pizarrón. Sin embargo, como política de mediano plazo sería conveniente que en los cursos de capacitación se les enseñara a los maestros a elaborar material de apoyo de bajo costo y que fuera material no muy ajeno al medio ambiente de los niños. Esto sería particularmente importante para los maestros del medio rural.

Por último, sobre los libros de texto, las cifras parecen indicar que la relación niños/libro no presenta mayores problemas, sino que las únicas dificultades se hacen patentes en la distribución. Detrás del aspecto de la distribución tan pobre del libro de texto, yace un problema fundamental del SEM: la centralización. En la medida que los programas académicos de todas las comunidades del país dependan en su mayor parte de los contenidos académicos

que dicta la SEP desde el centro y que el libro de texto sea el instrumento principal de enseñanza, estos problemas serán comunes. Es indispensable subrayar que en la medida en que la política de descentralización avance, el libro de texto gratuito deberá ir convirtiéndose tan sólo en el libro donde se condensen y se definan con claridad los mínimos nacionales que la enseñanza de cualquier comunidad mexicana debe poseer. Sin embargo, la espina vertebral de la educación tiene que ser local. En la medida que los estados y los municipios y eventualmente la escuela vayan adquiriendo una mayor importancia en la planeación de la educación de sus localidades, los problemas asociados a la distribución de cualquier material desde el centro se irán diluyendo y dejarán de ser un factor que incida negativamente en el aprovechamiento académico.

Conviene recordar que todos estos cambios del nivel desagregado para las variables alumno y maestro abren la posibilidad de formalizar la fase legal del proceso descentralizador que se mencionó al principio de este capítulo: una vez que las políticas compensatorias y de incentivos al magisterio permean al SEM, éste puede adoptar en un sentido agregado o macro, la estructura formal necesaria. Los procesos específicos que, para fines de la nueva estructura del SEM, tengan que realizarse en relación al régimen laboral de los maestros, sólo serán evidentes ante el desarrollo de la instrumentación y ante los cambios o la transición que los maestros -de forma individual pero también de forma organizada- emprendan.

EL MERCADO DE ESCUELAS AUTONOMAS: LOS ALCANCES DE LA DESCENTRALIZACION

Una vez concluidos los difíciles y largos procesos de compensación, de cambio en las tendencias de asignación de los bienes públicos, de ruptura de la cadena de control laboral en el nivel micro, y por lo tanto el arribo a una descentralización efectiva; después de que se haya avanzado en la corrección de los problemas estructurales que aquejan a la educación primaria -llevando a su término la descentralización propiamente dicha- sería posible considerar el objetivo de un mercado de escuelas autónomas para aquellas entidades federativas que vayan a la punta de este proceso nacional y eventualmente para el país en su conjunto. Cabe preguntarse antes de iniciar el análisis de esta última fase de la estrategia de reforma a qué se refieren los conceptos de escuela autónoma y de mercado de escuelas y cuáles son los beneficios educativos concretos que la sociedad obtendría de una estructura escolar de este tipo.

En términos muy generales, la autonomía escolar se refiere a la posibilidad formal y real de que las escuelas sean las instituciones que orquesten el proceso educativo, con la eventual supervisión de las autoridades educativas estatales y/o federales. Por su parte, el mercado de escuelas es un mecanismo que supone a la escuela autónoma y cuyo objetivo principal es que los demandantes de educación -en el caso particular de la educación primaria se trata de los padres de familia- sean los que determinen el tipo de bien que desean adquirir y de quién desean obtenerlo. Es decir, con un mercado de escuelas autónomas el beneficio que obtendría la sociedad es que en la determinación de los objetivos de la escuela tienda a reflejarse -sobre cualquier preferencia gremial o burocrática- la soberanía del consumidor.

Más allá de las ventajas teóricas que conlleva un mercado de escuelas autónomas, vale la pena observar la instrumentación y el funcionamiento de esta estructura educativa a la luz de la experiencia de sistemas educativos que caminan en esa dirección. Se hace aquí referencia a ejemplos internacionales en los que se busca acceder a niveles mayores de autonomía para las escuelas. En particular, una breve revisión de los casos chileno y estadounidense permitirá apreciar cuál podría ser el horizonte de la descentralización en México en cuanto a su profundización y en cuanto a su fin último: un mercado competitivo de escuelas académicamente efectivas, eficientes y autónomas.

Chile: la autonomía y el mercado

El sistema educativo chileno ofrece un modelo de descentralización hasta la esfera de la escuela (autonomía) que utiliza mecanismos de mercado para determinar tanto los objetivos de la escuela, como la asignación de los recursos que la sociedad destina para la actividad educativa. Grosso modo, el sistema funciona de la siguiente manera: anualmente el gobierno chileno emite comprobantes o bonos educativos que reparte a los padres de familia de los niños en edad escolar. Este bono es válido para cualquier escuela del sistema público. Las escuelas compiten entre sí por la matriculación; a su vez, los padres eligen la escuela apropiada en buena medida a partir de los resultados académicos del año inmediato anterior que, por ley, cada escuela debe publicar. El Ministerio de Educación formula programas y establece un examen nacional que todos los alumnos del país deben llevar. De esta forma existe información académica fehaciente y comparable que tanto escuelas como padres pueden utilizar para

decidir sobre métodos de enseñanza y matriculación, respectivamente. Los recursos de la escuela para el año en curso, por lo tanto, dependen de la matriculación que la escuela logre captar. Es así como los recursos están asignados por los consumidores quienes, a partir de la calidad del producto, deciden si realizan el contrato de "compra-venta".

Revisemos con algún detalle el funcionamiento del sistema: en el modelo chileno la escuela es autónoma respecto a las autoridades educativas federales o estatales y son ellas quienes están a cargo de la organización académico-administrativa de la escuela. Por ejemplo, son las escuelas mismas las que elaboran directamente los reglamentos de escalafón y quienes determinan los requerimientos (o los excedentes) en materia de personal. A diferencia de lo que ocurre en nuestro país, en Chile son las autoridades de cada escuela (y no un grupo paritario de negociadores de un ministerio de educación y de una organización gremial) quienes deciden sobre los asuntos de la escuela: es claro que, en el caso chileno, el manejo del personal docente no se ve influido por una relación entre grupos que refleja intereses poco vinculados o absolutamente desvinculados de necesidades académicas específicas.

Por otra parte, el hecho de que la autoridad escolar ejerza estas facultades no significa que sus decisiones tengan un carácter arbitrario, ya que, respecto a las contrataciones y los ascensos, la ley chilena establece tres criterios generales a los que deben ceñirse los reglamentos de escalafón de las escuelas: méritos académicos, antigüedad y desempeño del funcionario. También establece la regla general de que toda contratación (excepto en los casos de reemplazo) debe someterse a concursos públicos de antecedentes o de oposición. Ello introduce incentivos y elementos meritocráticos en la carrera magisterial. Esto

contrasta con la práctica mexicana que ha permitido al sindicato designar y garantizar el ingreso automático de parte del personal, dejando de atender, presumiblemente, a criterios académicos.

En lo tocante a los cambios de adscripción, la ley chilena establece que éstos podrán hacerse en todos los casos en los que las escuelas involucradas estén de acuerdo en realizarlos. La simplicidad de estos modos de proceder contrasta, favorablemente, con los mecanismos utilizados en el ámbito mexicano. Como se abordó en capítulos anteriores, éstos involucran comisiones mixtas (por ejemplo, de escalafón y cambios), al nivel central, integradas tanto por representantes sindicales como de la Secretaría de Educación Pública (en las que, una vez más, la negociación -que involucra factores políticos- limita la autonomía de la escuela).

¿Cuáles son los objetivos de la escuela autónoma? Los objetivos son en buena medida la efectividad y la eficiencia académica. En este punto es crucial reparar en que mayores grados de efectividad y eficiencia académicos parecen guardar cierta correspondencia con la escuela más autónoma, inscrita en una estructura de mercados competitivos. Pero ¿qué relación guardan la eficiencia y la efectividad educativa con un mecanismo de intercambio como es el mercado? La respuesta descansa en que en este esquema, los objetivos de la escuela están determinados por las preferencias del consumidor y, por lo tanto, el oferente encausa objetivos, reglas e instituciones de la escuela hacia la satisfacción del demandante. Como los objetivos que persiguen los padres son fundamentalmente académicos, el mecanismo de mercado logra que éstos prevalezcan por encima de cualquier otro interés, liberando así a la gestión escolar de factores ajenos a las necesidades específicas del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Valdría entonces preguntar: ¿qué es lo que motiva a las autoridades escolares a hacer un buen uso de sus recursos y dirigirlos, consecuentemente, hacia objetivos académicos? La respuesta está en que, como ya se subrayó al principio de este apartado, la asignación de los recursos a la escuela la realizan los padres de familia a través de los bonos educativos. En consecuencia, al tratar la escuela de maximizar sus ingresos, se aboca a satisfacer las demandas del "consumidor" de quien ulteriormente dependen los recursos que obtiene la escuela. En suma, en presencia de condiciones propicias -como la de que pueda existir competencia entre escuelas por captar el alumnado- un mercado de escuelas, efectivamente promueve un mejoramiento de la calidad de la educación, puesto que una escuela que no sea académicamente competitiva, ve disminuir su matrícula y por tanto, sus recursos.

No conviene precipitar conclusiones acerca de un caso como el chileno, a riesgo de dejar a un lado las dificultades reales que se presentan para que un esquema semejante, funcione. Estas dificultades, como ha querido sugerirse a lo largo de este capítulo, se refieren al ámbito de la instrumentación. Por ejemplo, los maestros chilenos han debido ser trasladados, en términos laborales, del gobierno central al de las municipalidades. No exento de capacidad de presión política, el magisterio chileno ha querido retornar a su situación anterior. La existencia de dificultades y costos de instrumentación, no es un argumento para dejar de buscar los cambios, sino para adecuarlos en tal dirección con el fin de reformar efectivamente el sistema educativo. El caso chileno, a reserva de evaluarse y de analizarse a profundidad, nos aporta dos cuestiones: 1) la descentralización sirve en la medida que la escuela va siendo capaz de abocarse a lo suyo, que es el mejor desempeño de sus alumnos, y 2) las dificultades que conlleva instrumentar

la descentralización son específicas al sistema educativo de que se trate (las que involucra el caso mexicano se han querido tomar en cuenta en este capítulo).

Estados Unidos: a la mitad del camino

A pesar de que en la experiencia de países subdesarrollados hay múltiples ejemplos de lo que la descentralización educativa puede significar, es fundamental reparar en lo que el caso del sistema educativo de Estados Unidos puede representar para el argumento institucional que se viene utilizando desde el capítulo III: "El sistema de escuelas públicas estadounidenses es burocrático y político".⁷ Ante esta afirmación cabría cuestionar la descentralización como un remedio contra la politización de las relaciones entre grupos y por lo tanto, contra la ineficiencia.

Sin embargo es al menos sorprendente, que en el caso de Estados Unidos -donde el sistema educativo funciona financiera y administrativamente bajo un esquema descentralizado- se señalen los mismos males que típicamente sufren cualesquiera otras agencias gubernamentales: el problema burocrático no se refiere en absoluto a la existencia por sí misma de la burocracia, sino a su acentuada influencia en el desempeño escolar (demasiado jerárquica, formalista y proclive al seguimiento de reglas, termina obstruyendo los objetivos primordiales de la escuela: los académicos); el problema político supone que las instituciones que gobiernan a la escuela alientan y protegen el fenómeno de la burocratización de manera decidida.

Todo lo anterior no significa de ninguna manera que el sistema estadounidense constituya un caso fallido del esquema descentralizado de educación. Al contrario, significa que a partir de un sistema descentralizado, se busca llegar al establecimiento de una escuela profesional y autónoma -es decir, a una escuela capaz de desarrollar, de acuerdo a las necesidades y a los recursos con que se cuenta, su propia estructura y lógica de funcionamiento-. Estos dos últimos elementos no han de ser el capricho de un grupo o la directriz laxa de la burocracia -inhibiendo así el cambio cualitativo-; han de responder, no sólo a la demanda de una comunidad -que dispondrá una parte significativa de su esfuerzo y recursos a la generación y el aprovechamiento de la educación- sino a la libre capacidad de un cuerpo académico -docente y administrativo- que tiene su ámbito en el seno de la escuela.

El caso de Estados Unidos sintetiza el afán nacional -conspicuamente representado en la agenda gubernamental y política de aquel país- por mejorar el desempeño de un sistema educativo compuesto por distritos educativos independientes, tanto en su administración y contenidos educativos, como en su financiamiento. Vale aclarar que el sistema estadounidense nunca estuvo en proceso de "descentralización" sino que adoptó naturalmente la forma autónoma y federal del sistema político. Pero aun esa condición no lo exime de padecer influencias políticas -en este caso locales- que acentúan los efectos de la estructura burocrática que lo conforma. Ello no llama a centralizar el sistema educativo, sino a ir más allá en la autonomía de la unidad académica relevante, que es precisamente la escuela.

México: el objetivo de largo plazo

Una vez presentadas algunas consideraciones teóricas sobre la formación de un mercado de escuelas autónomas y a la luz de las experiencias de Estados Unidos y de Chile, cabe ahora sí imaginar cuáles serían los alcances y los límites de una estructura educativa de mercado en México. Antes que nada, es importante señalar que para llegar a un escenario de esta índole es necesario continuar con la estrategia de política pública que se introdujo al principio de este paquete de recomendaciones: una lógica incremental y selectiva. Es por ello que el mercado de escuelas sería plausible primero en los estados que más hayan avanzado en el proceso de reforma educativa trazado en este capítulo. Sería asimismo esencial el continuar con el proceso ensayo-error, para que las lecciones obtenidas en una entidad fueran utilizadas en la instrumentación del mercado de escuelas en casos ulteriores. Para aquellas entidades federativas en las que se llevara a cabo la descentralización hasta sus últimas consecuencias, éstos serían los beneficios esperados.

En primer lugar, para que un estado de la República sea candidato a un mercado de escuelas, sería indispensable que se hubiera cumplido con los siguientes supuestos: un alto grado de homogeneidad cuantitativa y cualitativa en las escuelas del estado (urbanas y rurales) y de mínimos de bienestar de la población (especialmente nutrición); que la mayoría de las comunidades del estado cuenten con más de una escuela y que la movilidad entre escuelas sea muy flexible; que se haya roto con la cadena invisible de control laboral y que en las escuelas priven los objetivos académicos, y finalmente, que las escuelas cuenten con comunidades académicas sólidas capaces de tomar las riendas de la escuela.

Una vez cumplidos estos requerimientos, la entidad federativa estaría en la capacidad de dar el último paso en el proceso de descentralización: la creación del mercado de escuelas autónomas. Para iniciar el mercado de escuelas, el primer paso sería que las autoridades ejecutivas estatales (quizás con el apoyo de las federales, para los estados de menor desarrollo relativo) emitieran un bono educativo inintercambiable entre individuos o por otros bienes o servicios. Este bono se le otorgaría a los padres de familia para que fueran ellos los que con eso pagaran la educación de sus hijos, sin embargo ellos mismos quienes habrían de escoger la escuela que más les convenga a sus intereses y a los de sus hijos. Los recursos que obtendría cada escuela, por lo tanto, ya no estarían asignados por el gobierno, sino por los padres de familia y, en consecuencia, las escuelas tendrían que pelear por la matriculación de los niños, de lo cual dependería su permanencia en el mercado, el nivel salarial de los maestros, del director, etc.

En una estructura de mercado, la organización de la escuela terminaría por cimentar la eficiencia y la efectividad educativa que se habrían inducido por la competitividad magisterial presumiblemente generada por el PRONACAM. Se consolidaría la efectividad académica, porque los resultados de los niños que se publicaran al final de cada año servirían a los padres de familia como criterio de matriculación de sus hijos. Por lo tanto, al depender los recursos de la escuela del desempeño académico del año anterior, directores y maestros tendrían todos los incentivos para organizar la escuela, las instituciones y la enseñanza de la manera más efectivamente posible. Se consolidaría la eficiencia porque, ante la incertidumbre de los ingresos futuros, las escuelas tenderán a maximizar el rendimiento académico de los estudiantes con el mínimo de recursos.

Empero, no sólo sería la consolidación de la efectividad y la eficiencia el resultado de un mercado de escuelas autónomas. La relevancia sería un último beneficio de una estructura educativa de este tipo. ¿Por qué la relevancia? La relevancia educativa aparece en la medida en que son los padres de familia los que finalmente determinan los objetivos de la escuela y los contenidos de la educación. Es decir los objetivos de la enseñanza estarían en función de los requerimientos de los padres de familia, quienes son, antes que nadie, los más indicados para señalar cuál es la relevancia educativa. Llevando este resultado al extremo, sería dable señalar que sólo así se podría lograr el objetivo de una educación con objetivos preferentemente locales y, por tanto, relevantes para la comunidad que recibe el bien público.

Si con una estructura de mercado las escuelas lograsen afianzar la efectividad y la eficiencia educativa y además añadir la relevancia, se estaría ofreciendo finalmente una educación de alta calidad a los mexicanos, lo cual posibilitaría los medios para el desarrollo del individuo y su inserción cabal en la dinámica de la sociedad. En el ámbito económico, los individuos serían capaces de contribuir sustancialmente al crecimiento de la economía, a la vez que se beneficiarían ellos mismos. La consecuencia inmediata sería un menor nivel de pobreza y una mejora en la distribución del ingreso. En una palabra, aumentaría el nivel de vida de la población. En el campo político, se ensancharían las posibilidades de la democracia, en tanto que una población mejor educada estaría en condiciones de participar creativa y críticamente en los procesos políticos del país. En fin, el resultado sería que los mexicanos estaríamos finalmente integrando una comunidad capaz de explotar todo su potencial de desarrollo.

A partir de lo anterior se desprende una preocupación central que animó la investigación de este libro y que subyace en la estrategia que aquí se propone: la igualdad y la eficiencia, no son conceptos que se contraponen, sino que se complementan; es decir, para que la política de descentralización -que presumiblemente desembocará en un mercado de escuelas- camine eficientemente, es precondition que el gobierno haya desplegado una política compensatoria que iguale las oportunidades educativas entre individuos, entidades federativas y distintas regiones geográficas. En este sentido, más que obstaculizar, la igualdad es una meta que potencia las posibilidades de la eficiencia. La preocupación por la reforma de la educación en México no sólo no escapa a esta última idea sino que quizá la representa de manera privilegiada. El medio para lograr este objetivo, sin embargo, no se inscribe solamente en una simple lógica de incrementos en el gasto público. Si bien el gasto es importante para la viabilidad de cualquier política, en el caso de la reforma estructural que demanda la educación, se requiere mucho más que eso: es necesaria una política social que contemple una profunda modificación en las instituciones asociadas al proceso educativo. Este objetivo será alcanzable en la medida en que los distintos actores involucrados estén en condiciones de acceder a una nueva lógica de aprendizaje, enseñanza y participación.

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO II.

1. E.F. Denison, Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before us. Supplementary Paper Núm. 13, Nueva York: Committee for Economic Development, 1962.
2. Theodore Schultz, "Investment in Human Capital", en American Economic Review 51 (1) Marzo, 1961, pp. 1-17 y Economic Value of Education, Nueva York: Columbia University Press, 1963.
3. Gary S. Becker, Human Capital, Nueva York: Columbia University Press, 1975.
4. G.S. Fields, "Poverty, Inequality and Development", citado en Jandhyala B. G. Tilak, Education and Its Relation to Economic Growth, Poverty, and Income Distribution, World Bank Discussion Papers, 46, Washington D.C.: The World Bank.
5. D.M, Leipziger and M. Lewis, "Social Indicators, Growth and Distribution", citado en Jandhyala B. G. Tilak, Op. cit.
6. George Psacharopoulos, "Unequal Access to Education and Income Distribution", citado en Jandhyala B. G. Tilak, Op. cit.
7. Jandhyala B.G. Tilak, "Education in an Unequal World", citado en Jandhyala B.G. Tilak, Op. cit.
8. J.M.M, Ritzen, "Education, Economic Growth and Income Distribution", citado en Jandhyala B.G. Tilak, Op. cit.
9. J. Tinbergen. "Income Distribution: Second Thoughts", citado en Jandhyala B.G. Tilak, Op. cit.
10. The Economist, "Why can't little Taro think?", abril de 1990.
11. Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE), La educación japonesa de hoy (Lima: Enrique Lulli, S.A., 1987), p. 19.
12. The Economist, "The Titans of High Technology. Japan and the United States: A Survey", agosto de 1986.

13. Ibid.
14. Ibid.
15. Newsweek, "The 10 Best Schools in the World", diciembre 2, 1991.

CAPITULO III

- 1 Carlos Muñoz Izquierdo, "Desarrollo de un modelo para evaluar la calidad de la educación en México", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XII (1982), núm. 4, México: Centro de Estudios Educativos.
- 2 Sylvia Schmelkes, et.al., "Los retos de la modernización de la educación básica", en Memorias del Congreso Nacional de Educación, noviembre de 1986, México, Centro de Estudios Educativos.
- 3). Eric A. Hanushek, "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools", en Journal of Economic Literature, vol. XXIV, Septiembre de 1986, pp. 1141-1177.
4. Benjamin Bloom, et.al. Taxonomy of Educational Objectives Handbook I, en Carlos Muñoz Izquierdo, et.al., "Una exploración de los factores determinantes del rendimiento escolar en la educación primaria", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. I (1971), núm. 2, México, Centro de Estudios Educativos, pp. 7-27.
5. Eric A. Hanushek, Op. cit.
6. John E. Chubb y Terry Moe, Politics, Markets and America's Schools, Washington, The Brookings Institution, 1990. pp. 101-140.
7. José Angel Pescador Osuna, "Innovaciones para mejorar la calidad de la educación básica en México", en Perfiles Educativos núm. 19 (1983), México, UNAM-CISE, pp. 28-42 y Eric A. Hanushek, Op. cit.
8. SEP-Universidad Autónoma de Aguascalientes, La Educación Básica en México, 1983, México, SEP.
9. Dirección de Evaluación del Proceso Educativo, Evaluación de la educación preescolar, primaria y secundaria 1984-85, Informe de Resultados, 1988, México, SEP.

10. Dirección de Evaluación del Proceso Educativo, Evaluación del aprendizaje en educación preescolar, primaria y secundaria en el periodo 1985-88, 1988, México, SEP
11. Gilberto Guevara Niebla, "México: ¿Un país de reprobados?", en Nexos núm. 162, junio 1991, México D.F., pp. 33-44.
12. SEP-Universidad Autónoma de Aguascalientes, Op. cit., p. 39
13. Ibid. p. 39.
14. SEP, en Carlos Salinas de Gortari, Segundo Informe de Gobierno. Anexo, México D.F., Presidencia de la República, pp. 341-356.
15. Fernando Solana, et.al., Historia de la educación pública en México, México D.F., SEP-FCE, 1981, y Jorge Padua, "Los desafíos del sistema escolar formal" en autores varios, México en el umbral del milenio, México D.F., El Colegio de México, 1990, pp. 307-346.
16. James Coleman, et.al., Equality of Educational Opportunity, Washington D.C., GPO, 1966.
17. Eric A. Hanushek, Op. cit. p. 1156.
18. Ibid. p. 1165.
19. INEGI, Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares. 1983-1984, México D.F., SPP, 1989.
20. CEPAL, Magnitud de la pobreza en ocho países de América Latina en 1986, en Enrique Hernández Laos, "Notas sobre la pobreza en México", en Foro Internacional 123, vol. XXXI, núm. 3, México D.F., El Colegio de México, pp. 482-493.
21. Sistema Nacional de Encuestas de Salud, Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural, 1989, México, Secretaría de Salud.
22. INEGI, Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 1977-78, en Pedro Aspe y Javier Beristain, "Distribution of Education and Health Opportunities and Services", en Pedro Aspe y Paul E. Sigmund (eds), The Political Economy of Income Distribution in Mexico, Nueva York: Homes & Meier, 1984.
23. Gilberto Guevara Niebla, "Los mexicanos ante la educación; en, Nexos núm. 159, marzo de 1991, México D.F.
24. John Chubb y Terry Moe, Op. cit.

25. SEP-Universidad Autónoma de Aguascalientes, Op. cit., p. 95.
26. John Chubb y Terry Moe, Op. cit.
27. Johanna Filp y Ernesto Schiefelbein, "Efecto de la educación preescolar en el rendimiento de primer grado de primaria: el estudio UMBRAL en Argentina, Bolivia, Colombia y Chile", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XII (1982), núm. 1, México, Centro de Estudios Educativos, pp. 9-41.
28. John Chubb y Terry Moe, Op. cit.
29. SEP. Evaluación de Egresados de Educación Normal (EEEN.89), Resultados Globales, México, 1990.
30. Eric A. Hanushek, Op. cit.
31. Ibid.
32. Carlos Muñoz Izquierdo, et.al., Propuesta de reforma de la educación, 1989, México D.F., Centro de Estudios Educativos.
33. Justa Ezpeleta, "El Consejo Técnico: eficacia pedagógica y estructura de poder en la escuela primaria mexicana", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XX (1990), núm. 4, Centro de Estudios Educativos, pp. 13-33.
34. José Angel Pescador Osuna, Op. cit. y Eric A. Hanushek, Op. cit.
35. John Chubb y Terry Moe, Op. cit.
36. ENS del Estado de Nuevo León. Inventario de necesidades e intereses profesionales del magisterio, en José Angel Pescador, Op. cit.
37. Rockwell Elsie, et.al., EL uso del tiempo de clase y los libros de texto en primaria, en José Angel Pescador, Op. cit.
38. Sociómetro. "El movimiento magisterial", en Este País núm. 3, junio de 1991, México D.F.
39. Gilberto Guevara Niebla. Op. cit.

CAPITULO IV

1. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos México: UNAM, 1985, p. 10.
2. Yolanda de los Reyes, "Descentralización de la educación", en Blanca Torres, (comp), Descentralización y democracia en México. México, El Colegio de México, 1986), p. 16.
3. Felipe Martínez Razo. "La descentralización educativa" en José Cueli (coord), Valores y metas de la educación en México Col. Papeles de Educación, núm. 1 México, Ediciones de La Jornada, 1990, p. 159.
4. Eva Taboada. "Educación y Lucha Ideológica en el México Posrevolucionario" en varios autores, Tendencias históricas de la educación popular como expresiones de los proyectos políticos de los Estados latinoamericanos Cuadernos de Investigación Educativa México, DIE-Cinvestav, Instituto Politécnico Nacional, p. 148.
5. Ver Guadalupe Monroy Huitrón. La Política Educativa de la Revolución. México, Colección SEPSetentas, SEP, 1975.
6. Pablo Latapí. "Reformas Educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)" en Comercio Exterior, vol. 25, núm. 12, diciembre de 1975, p. 1325.
7. Alejandro Martínez. La problemática educativa en el nivel primario y el Plan de Once Años (1959-1965) en Relaciones, núm. 1-2, 1989, pp. 47-49.
8. Latapí, Op. cit., p. 1325.
9. Ibid., p. 1327.
10. Ibid., p. 1329.
11. Victor Bravo Ahuja y José Antonio Carranza. La obra educativa. México, Col. SepSetentas, SEP, 1976. p. 34.
12. Latapí, Op. cit., p. 1331.
13. Miguel de la Madrid. **Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte**, en Antología de la Planeación en México, México, SPP y FCE, 1985, t. 14, p. 249.
14. Ibid., p. 255.
15. Ibid., p. 256.

16. Poder Ejecutivo Federal. Programa para la Modernización Educativa. Secretaría de Educación Pública, 1989, p. 5.
17. Susan Street, "Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP", en Perfiles educativos, Nueva época, núm. 7, octubre-noviembre-diciembre de 1984, pp. 27-28
18. Street, Op. cit., p. 16.
19. Ibid., p. 18.
20. Reyes, Op. cit., p. 164.
21. Presidencia de la República, citado en Street, Op. cit., p. 15, nota 1.
22. Reyes, Op. cit., pp. 169-171.
23. Reyes, Op. cit., pp. 173.
24. José Angel Pescador Osuna, "Críticas, interrogantes y respuestas sobre el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994", en José Cueli (coord), Valores y metas de la educación en México (Col. Papeles de Educación, núm. 1 México: Ediciones de La Jornada, 1990), p. 140 y 142. Sobre el tema de la descentralización en el Programa puede consultarse también: Felipe Martínez Razo, "La descentralización educativa" y José Angel Pescador Osuna, "Programa para la Modernización Educativa 1989-1994", ambos en Cueli, Op. cit.
25. Huascar Taboraga, Torrico, et.al., Tendencias actuales de la educación superior en el mundo, México: UNAM, 1986, p. 200 y Carlos Salinas de Gortari, Segundo Informe de Gobierno. Anexo, México, Presidencia de la República, 1990.
26. Salinas, Ibid.
27. Salinas, Ibid., pag. 356.
28. Como ejemplo de esta afirmación pueden verse cualquiera de los libros de texto gratuito. Un ejemplo tomado al azar, del libro de ciencias sociales para sexto año, es el siguiente: "Mao le dio mucha importancia a la autosuficiencia; por eso el pueblo chino ha desarrollado una gran industria y ha construido carreteras y ferrocarriles. Hoy es capaz de fabricar aviones, barcos, automóviles, aparatos científicos y aun la bomba atómica. Todo ha sido posible gracias al esfuerzo del pueblo chino y a una buena organización". Ciencias Sociales. Libro de sexto grado. México, SEP, 1974 p. 155.

29. Eliseo Mendoza Berrueto, Educación y Proyecto Nacional, sin fecha ni editorial. p. 40.
30. Mendoza Berrueto, **Op cit.**, pp. 40-41.

CAPITULO V

1. Regina Cortina, "La vida profesional del maestro y su sindicato", en Estudios Sociológicos, VII (19) enero-abril de 1989.
2. Ma. de la Luz Arriaga, "El magisterio en lucha", en Cuadernos Políticos, núm. 27, enero-marzo de 1981.
3. Susan Street, "Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP", en Perfiles educativos, Nueva época, núm. 7, octubre-noviembre-diciembre de 1984, pp. 27-28

CAPITULO VI

1. The Conference Board ed, Trends in Corporate Education and Training Nueva York, The Conference Board, 1985.
2. Micheal L. Dertouzos, et.al., Made in America: regaining the productive edge Cambridge, Mass, MIT University Press, 1989, p. 82.
3. Ibid., p. 44.
4. The Conference Board, Op. cit.
5. Elchanan Cohn, The Economics of Education Cambridge, Ballinger Publishing Company, 1979, cap. 4.
6. William E. Nothdurft, "How to Produce Work-Ready Workers", en Across the Board, septiembre de 1990, p. 48 y The Conference Board ed, Trends in Corporate Education and Training Nueva York, The Conference Board, 1985, p. 23.
7. Nothdurft, Op. cit., p. 23.
8. Nothdurft, Op. cit., p. 49.

9. Nothdurft, Op. cit., p. 23.
10. Nothdurft, Op. cit., p. 48 y The Conference Board, Op. cit., p. 23.
11. Nothdurft, Op. cit..
12. Ibid., p. 49.
13. Robert Hutchins, La universidad de utopía Buenos Aires, Eudeba, 1968, p. 19.
14. Dertouzos, Op. cit., p. 81.
15. Ibid., caps.5 y 6.
16. Mark Blaug, Educación y el problema del empleo Ginebra, O.I.T., 1973.
17. UNESCO, Science and technology in the countries of asia and the pacific. Policies, organization, and resources (New York: UNESCO, 1985), p. 503.
18. Linda Lim y Pang Eng Fong, Trade, Employment and Industrialisation in Singapore Ginebra, International Labour Office, 1986, p. 21.
19. Ibid.
20. Blaug, Op. cit., y Dertouzos, Op. cit., cap. 6.
21. Dertouzos, Op. cit.
22. Charles Madge, "Introduction to Social Planning", en International Encyclopedia of the Social Sciences, vol. 12, (Nueva York, The Macmillan Company-The Free Press, 1968, pp. 125-129; Robert Abrams, Foundations of Political Analysis (Nueva York, Columbia University Press, 1980, cap. 1; y Geoffrey Brennan y James Buchanan, The Reason of Rules Cambridge: Cambridge University Press, 1985, cap. 1.
23. Klaus Wener Schatz y Frank Wolter, Structural adjustment in the Federal Republic of Germany Ginebra: International Labour Office, 1987; y Mancur Olson, Auge y decadencia de las naciones Barcelona: Ariel, 1986.
24. IPAE, La educación japonesa hoy Lima, IPAE, 1987, pp. 55-56.
25. Schatz y Wolter, Op. cit., pp. v-vii.
26. Ibid., p. 50.

27. Ibid., pp. 50-51.
28. Ibid., pp. 62-69.
29. Ibid., pp. 54-61.
30. Ibid., p. 55.
31. Ibid., p. 57.
32. Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Oferta y necesidades de capacitación 1985-1988 México, 1986.
33. F. Arias Galicia y V. Heredia Espinosa coords, Tercera investigación sobre el estado actual de la capacitación en 248 organizaciones y 50 instituciones capacitadoras del D.F., zona metropolitana y entidades federativas México, Asesoría y administración aplicadas, S.A., 1986.
34. Ibid., pp. 85-91.

CAPITULO VII

1. Michael L. Dertouzos et.al., Made in America EUA: The MIT Press, 1990, p. 82.
2. Susan Street, "Descentralización educativa en el Tercer Mundo: una revisión de la literatura", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos México, vol. XIX, núm. 4, 1989 p. 14.
3. Op. cit., pp. 39-40.
4. Op. cit., p. 18.
5. Ver Miguel Duhalt Krauss, Una selva semántica y jurídica México: Ediciones INAP, 1977, pp. 67-68.
6. Para una reflexión sobre el problema institucional de la evaluación en escuelas públicas ver Myron Lieberman, Privatization and Educational Choice Nueva York, St. Martin's Press, 1989, pp. 105-106 y p. 358, nota 17.
7. Chubb y Moe., Op. cit. p. 26.

BIBLIOGRAFIA

- Abrams, Robert. Foundations of Political Analysis. New York: Columbia University Press, 1980.
- Antología de la planeación en México. México: Secretaria de Programación y Presupuesto, Fondo de Cultura Económica, 1985. T.14
- Arias Galicia, F. y Heredia Espinosa, V. [coords]. Tercera investigación sobre el estado actual de la capacitación en 248 organizaciones y 50 instituciones capacitadoras del D.F., zona metropolitana y entidades federativas. México: Asesoría y Administración Aplicadas, S.A., 1986.
- Arriaga, Ma. de la Luz. "El magisterio en lucha", en Cuadernos Políticos, No. 27, enero-marzo de 1981.
- Aspe, Pedro y Sigmund, Paul E. [eds.]. The Political Economy of Income Distribution in Mexico. New York: Homes & Meier, 1984.
- Blaug, Mark. Educación y el problema del empleo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 1973.
- Bravo Ahuja, Victor y Carranza, José Antonio. La obra educativa. México: Secretaría de Educación Pública, 1976. (Colección SEP. Setentas).
- Brennan, Geoffrey and Buchanan, James. The Reason of Rules. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Cohn, Elchanan. The Economics of Education. Cambridge: Ballinger Publishing Comp., 1979.
- Coleman, James, et.al. Equality of Educational Opportunity. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1966.
- Cortina, Regina. "La vida profesional del maestro y su sindicato", en Estudios Sociológicos, Vol. VII, No.19 (enero-abril de 1989). pp.79-103
- Cueli, José [coord.]. Valores y metas de la educación en México. México: Ediciones de la Jornada, 1990. (Col. Papeles de Educación No.1).
- Chubb, John E. y Terry Moe, Politics, Markets and America's Schools. Washington: The Brookings Institution, 1990.
- "Politics, Markets and the Organization of Schools", en American Political Science Review, Vol.82, No.4, 1988.

Dertouzos, Michael L. et.al. Made in America: Regaining the Productive edge. Cambridge, Mass.: MIT University Press, 1989.

Duhalt Krauss, Miguel. Una selva semántica y jurídica. México: Ediciones INAP, 1977.

La educación japonesa hoy. Lima, Perú: IPAE, 1987.

Ezpeleta, Justa. "El Consejo Técnico: eficacia pedagógica y estructura de poder en la escuela primaria mexicana", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XX (1990), No.4, pp.13-33.

Filp, Johanna y Schiefelbein, Ernesto "Efecto de la educación preescolar en el rendimiento de primer grado de primaria: el estudio UMBRAL en Argentina, Bolivia, Colombia y Chile", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. xii (1982), No. 1, pp.9-41.

Guevara Niebla, Gilberto. "México: ¿Un país de reprobados?", en *Nexos* No. 162, (Junio 1991). pp.33-44.

Guevara Niebla, Gilberto. "Los mexicanos ante la educación" en *Nexos* No. 159, (marzo 1991), pp. 59-64

Hanushek, Eric A. "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools", en *Journal of Economic Literature*, Vol. xxiv, (September 1986), pp.1141-1177.

Hernández Laos, Enrique. "Nota sobre la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en México", en Foro Internacional, Vol. xxxi, No. 3, (enero-marzo, 1991), pp.482-493.

Hutchins, Robert. La universidad de utopia. Buenos Aires: Eudeba, 1968.

Huascar Tabaraga, Torrico, et.al. Tendencias actuales de la educación superior en el mundo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

International Encyclopedia of the Social Sciences. New York: The Macmillan Comp.; The Free Press, 1968. Vol.12.

Latapí, Pablo. "Reformas Educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)" en Comercio Exterior, Vol. 25, No.12 (diciembre de 1975).

Lieberman, Myron. Privatization and Educational Choice. New York: St. Martin's Press, 1989.

- Lim, Linda and Pang Eng Fong. Trade employment and industrialisation in Singapore. Geneva: International Labour Office, 1986.
- Martínez, Alejandro. "La Problemática Educativa en el nivel primario y el Plan de Once Años (1959-1965)", en Relaciones, Nos. 1-2, (1989).
- Mendoza Berrueto, Eliseo. Educación y proyecto nacional.s.p.i.
- México en el umbral del milenio. México: El Colegio de México,1990.
- México. Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática. Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares. 1983-1984. México: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.
- México. Presidente, 1989-1995 (Salinas de Gortari). Segundo Informe de Gobierno. Anexo, México: Presidencia de la República, 1990.
- México. Secretaría de Educación Pública; Universidad Autónoma de Aguascalientes. La Educación Básica en México. México: Secretaría de Educación Pública, 1983.
- México. Secretaría de Educación Pública. Dirección de Evaluación del Proceso Educativo. Evaluación de la Educación Prescolar, Primaria y Secundaria 1984-85, Informe de Resultados. México: Secretaría de Educación Pública, 1988.
- Evaluación del aprendizaje en educación prescolar, primaria y secundaria en el periodo 1985-1988. México: Secretaría de Educación Pública, 1988.
- México. Secretaría de Educación Pública. Evaluación de Egresados de Educación Normal (EEEN.89): resultados Globales. México: Secretaría de Educación Pública, 1990.
- México. Secretaría de Educación Pública. Programa para la Modernización Educativa. México: Secretaría de Educación Pública,1989,
- México. Secretaría de Salud. Sistema Nacional de Encuestas de Salud. Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural. México: Secretaría de Salud, 1989.
- México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Oferta y necesidades de capacitación 1985-1988. México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1986.
- Monroy Huitrón, Guadalupe. La Política Educativa de la Revolución. México: Secretaría de Educación Pública, 1975 (colección SEP. Setentas).

- Muñoz Izquierdo, Carlos, et.al., Propuesta de Reforma de la Educación, México: Centro de Estudios Educativos, 1989.
- Muñoz Izquierdo, Carlos. "Desarrollo de un modelo para evaluar la calidad de la educación en México", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. XII (1982), No.4.
- Nothdurft, William E. "How to produce Work-ready Workers", en Across de Board (September, 1990), p.48.
- Olson, Mancur. Auge y decadencia de las naciones. Barcelona: Ariel, 1986.
- Pescador Osuna, José Angel. "Innovaciones para mejorar la calidad de la educación básica en México", en Perfiles Educativos No. 19, (1983), pp. 28-42.
- Modernidad educativa y desafíos tecnológicos. México: Diana, 1989.
- Schatz, Klaus Wener and Wolter, Frank. Structural adjustment in the Federal Republic of Germany. Geneva: International Labour Office, 1987.
- Schmelkes, Sylvia, et.al., "Los retos de la modernización de la educación básica", en Memorias del Congreso Nacional de Educación, México: Centro de Estudios Educativos, noviembre 1986.
- Science and Technology in the Countries of Asia and the Pacific: Policies, Organization, and Resources. New York: UNESCO, 1985.
- Sociómetro. "El movimiento magisterial", en Este País, No. 3, (junio 1991).
- Solana, Fernando, et.al., Historia de la educación pública en México. México: Secretaría de Educación Pública; Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Street, Susan "Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP", en Perfiles educativos, Nueva época. No. 7, (octubre-noviembre-diciembre, 1984).
- Tendencias históricas de la educación popular como expresiones de los proyectos políticos de los estados latinoamericanos. México: DIE-Cinvestav, Instituto Politécnico Nacional, 198?. (Cuadernos de Investigación Educativa).
- Torres, Blanca [comp.]. Descentralización y democracia en México. México: El Colegio de México, 1986.
- Trends in Corporate Education and Training. New York: The Conference Board, 1985.

Educación para una economía competitiva.

Hacia una estrategia de reforma

México:

Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo

Serie Alternativas para el Futuro

marzo de 1992