

El financiamiento de la educación en México

Problemas y alternativas

ALEJANDRO MÁRQUEZ JIMÉNEZ*

El objetivo del artículo se centra en analizar algunos de los principales problemas relacionados con el financiamiento de la educación en México. Posteriormente, desde el marco de las políticas educativas, se brinda una serie de propuestas que el Estado debería impulsar en el corto plazo para contribuir a su solución. Al examinar estos problemas se discuten algunas opiniones acerca de que en el país “¿se gasta mucho en educación?”. Se argumenta y concluye que las necesidades educativas del país son múltiples y apremiantes, por lo que requieren una mayor inversión en educación, pues no sólo es prioritario ampliar la cobertura educativa en los niveles post-básicos, sino mejorar la calidad de los servicios educativos que se brindan en todos los niveles del sistema. Asimismo, se señalan diversos problemas relacionados con la ineficiencia y la falta de claridad en el manejo de los recursos que es necesario corregir, bajo la expectativa de asegurar el derecho que tienen todos los ciudadanos a recibir una educación de calidad.

Palabras clave

Políticas educativas
Financiamiento de la educación
Gasto público en educación
Desigualdades educativas

* Doctor en Educación por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Investigador titular A en el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM. Principales líneas de investigación: economía de la educación y políticas educativas. CE: amj08@unam.mx

INTRODUCCIÓN

En México, durante las últimas décadas el gasto público en educación ha crecido de forma consistente. Entre 1990 y 2010, el monto de este rubro de gasto casi se triplicó al pasar, en términos reales, de 232 mil 439 millones de pesos a 696 mil 119 millones (PEF, 2011). Aunque este esfuerzo financiero permitió que se dieran importantes avances en materia educativa, todavía existen múltiples necesidades en el sistema. Por ejemplo, aunque se logró ampliar la cobertura en los niveles de educación básica, contrarrestando el incremento de la demanda provocado por la dinámica demográfica, los recursos no han sido suficientes para hacer algo similar en los niveles post-básicos, donde la cobertura todavía es muy baja y los costos por estudiante mucho más elevados. Asimismo, tampoco han sido suficientes para cubrir las múltiples carencias que aún subsisten en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, lo cual provoca que existan grandes desigualdades con respecto a los recursos humanos, físicos y pedagógicos con los que cuentan las distintas instituciones y centros escolares que conforman el sistema educativo mexicano.

Esta situación provoca amplias desigualdades educativas que se manifiestan entre regiones, entidades federativas y localidades, afectando consistentemente a los sectores de población de menores recursos. Este hecho vulnera abiertamente la responsabilidad constitucional que tiene el Estado de asegurar el derecho de todos los mexicanos a recibir una educación de calidad, así como las posibilidades que tiene el país de avanzar hacia mayores niveles de desarrollo social y económico.

En el contexto mundial, el conocimiento se ha instituido en la base del desarrollo social y económico, constituyendo a la inversión educativa en un factor fundamental para lograrlo. Esto es así en tanto que sólo con mayor educación, los países podrán contar con

ciudadanos capaces de afrontar los retos de participar en una economía cada vez más globalizada, de consolidar su democracia, y de avanzar hacia una mayor equidad y participación social. Por ello, los recursos destinados a la educación ahora constituyen una inversión estratégica para el desarrollo, pues aun cuando se reconoce que la educación no es el único factor del cual depende el desarrollo, es un elemento imprescindible para lograrlo.

En México, sin embargo, todavía existen diversos problemas relacionados con los procedimientos de asignación, distribución y uso de los recursos públicos que se destinan a la educación, los cuales impiden que el Estado pueda asegurar el derecho que tienen sus ciudadanos de recibir una educación de calidad. A continuación se describen algunos de los problemas principales que se presentan al respecto, así como una serie de propuestas que podrían contribuir a su solución.

PROBLEMAS DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

La ambigüedad que guarda el Estado frente al rezago e inequidad educativos y los requerimientos financieros que se necesitan para enfrentarlos

Retomando señalamientos realizados por algunas agencias internacionales (CEPAL/UNESCO, 2005), cada vez es más frecuente que en México se señale, con respecto a la educación, que ya no se requiere “gastar más, sino invertir mejor”, resaltando diversos problemas de ineficiencia en el manejo del gasto educativo (Granados, 2005). Probablemente muchos de estos señalamientos sean pertinentes y se requiera corregir ciertas cosas para mejorar la eficiencia con que se utilizan los recursos destinados a la educación; sin embargo, ello no resultaría suficiente para revertir los amplios rezagos e inequidades que persisten en el sistema educativo mexicano, lo que hace necesario que se destinen mayores recursos que permitan afrontar esta situación.

Al respecto, las leyes y normas mexicanas establecen con claridad la responsabilidad del Estado para asegurar el derecho que tienen todos los mexicanos de acceder a la educación, a lo que habría que añadir que ésta debe ser de calidad. No obstante, esta prerrogativa está aún muy lejos de cumplirse, y afecta principalmente a los sectores de la población de menores recursos.

Por ejemplo, las entidades federativas con menor desarrollo socioeconómico, como es el caso de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, tienen los niveles más altos de analfabetismo y los más bajos en cobertura educativa; asimismo, estas entidades se caracterizan por tener las tasas más bajas de eficiencia terminal y las más altas de abandono escolar (SEP, 2011). En cuanto al logro escolar, los alumnos de estas mismas entidades consistentemente obtienen los resultados más bajos, característica que comparten los alumnos que habitan en zonas rurales y los que asisten a las modalidades educativas orientadas a atender a las localidades de bajos recursos (cursos comunitarios y educación indígena en primaria, y telesecundarias). En algunos casos, poco más de la mitad de los alumnos afectados por estas circunstancias no obtiene ni siquiera los conocimientos considerados básicos para avanzar al siguiente grado escolar (INEE, 2006; 2008; 2009).

En cuanto a cobertura, en educación preescolar la atención a la población de 3 a 5 años es de 80.9 por ciento, habiendo más de 1.1 millones de niños sin acceso a alguno de los tres grados que integran este tipo de educación. En primaria, aunque los datos no son muy precisos, muestran que Quintana Roo y Aguascalientes todavía tienen coberturas cercanas a 90 por ciento, lo cual indica que aún no se cubre la meta que fue establecida en la primera mitad del siglo pasado en cuanto a universalizar el acceso a este tipo de educación. En secundaria, la cobertura es de 95.9 por ciento, y existen poco más de 262 mil niños sin acceso. En educación media superior la cobertura es de 66.7 por ciento, de manera que cerca de 528

mil jóvenes quedan fuera de este nivel educativo (SEP, 2011); en educación superior la cobertura es apenas cercana a 30 por ciento.

A este panorama hay que añadir que entre la población de 12 a 29 años, 7.8 millones (21.6 por ciento del total) no estudian ni trabajan. Este aspecto resulta preocupante por diversas razones: porque deberían de estar formándose y desarrollando sus capacidades, porque compromete las oportunidades que tendrán en su vida adulta y porque el país compromete su activo más valioso para lograr su desarrollo: los jóvenes (Tuirán, s/f). Hasta hace poco tiempo se advertía a los países de América Latina sobre la necesidad de aprovechar su denominado “bono demográfico”, que se refería a la gran oportunidad de beneficiarse del mayor porcentaje de población que se encontraba en edad de trabajar en contraste con la población inactiva. Ello implicaba invertir en la formación de los jóvenes para que éstos fueran más productivos y capaces de soportar el peso de la economía antes de que creciera la proporción de adultos mayores que se retiran del sector productivo. A la fecha, es claro que esta advertencia no se ha tomado en cuenta y que seguimos desaprovechando esta oportunidad histórica.

En cuanto a la infraestructura de los centros escolares en primaria y secundaria, un estudio realizado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación evidencia la precariedad en que se encuentran la mayoría de los centros escolares. Tomando como referencia un índice de los “servicios básicos” con los que cuentan las escuelas, en una escala que va de 0 a 100, estiman que el promedio nacional es de sólo 66.2 en primaria y de 69.4 en secundaria. En primaria sólo 22.4 por ciento de los centros escolares cuenta con salón de cómputo y 34.7 por ciento con biblioteca; y en secundaria los porcentajes correspondientes son de 59.6 y 57 por ciento. Adicionalmente, en secundaria sólo 59.4 por ciento de los centros escolares cuenta con laboratorios de física, química y biología. Con respecto a estos insumos, cabe destacar que los porcentajes más

bajos corresponden a las modalidades educativas que atienden a población de bajos recursos, que en primaria corresponde a los cursos comunitarios y la primaria indígena, donde las salas de cómputo son casi inexistentes y el porcentaje de los centros escolares no supera el 22 por ciento. En secundaria, esta situación corresponde a la telesecundaria, donde el porcentaje de escuelas que cuentan con los tres tipos de insumos no supera el 40 por ciento. En el marco de la sociedad del conocimiento se tiene que reconocer que esta situación no tiene justificación en el proceder del Estado, puesto que favorece la persistencia de la desigualdad educativa y social (INEE, 2007).

Lo anterior redundante en que la población adulta de nuestro país mantenga un bajo perfil educativo (8.6 años promedio de escolaridad) que contrasta ampliamente con el nivel alcanzado en los países desarrollados (el promedio de años de escolaridad entre los países de la OCDE es de 11.3 años), e incluso, con el alcanzado por países como Chile (9.7 años) y Argentina (9.3 años) (PNUD, 2011). Es claro que de mantenerse esta condición no tendremos muchas oportunidades de ser competitivos en la economía globalizada y la sociedad del conocimiento.

La carencia de fuentes de información confiable, transparente y oportuna sobre los recursos que se destinan en el país a la educación

Para realizar una buena planeación y administración de los recursos que se destinan al sector educativo se requiere tener una visión integral y precisa sobre la forma en que participan los gobiernos federal, estatal y municipal en el gasto educativo, así como sobre la manera en que se distribuyen los recursos entre los diferentes niveles, modalidades y programas educativos, hasta llegar al plano de dependencias e instituciones concretas. Sin embargo, este tipo de información no existe en nuestro país.

A pesar de que diversas fuentes brindan información sobre el gasto educativo

en México, éstas presentan información parcial, bajo distintos tipos de clasificación y agregación, lo cual impide conocer con precisión cuánto se gasta en educación en nuestro país, cuál es la estructura de participación de las entidades de gobierno y cómo se distribuyen entre los distintos niveles y modalidades educativas (Mendoza, 2011). Al nivel de instituciones educativas específicas, se trate de escuelas de educación básica o universidades, la información financiera es difícil de obtener, pues a pesar de los avances que se han logrado con respecto a las leyes de transparencia y acceso a la información, persiste un gran obscurantismo y renuencia a brindar la información financiera de las instituciones; e incluso, cuando se logra obtener, las distintas formas de clasificación y agregación que utilizan las instituciones educativas hacen casi imposible tener un panorama integral de los recursos públicos que se les destinan, y del uso que se les da.

La información más confiable y desglosada con respecto al gasto educativo es la que proporciona la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero sólo corresponde al gasto federal. Aunque la Secretaría de Educación Pública ha realizado esfuerzos para ofrecer información del gasto educativo en los estados igualmente confiable, a través del Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal (CFEE), la información presenta múltiples carencias: es un autorreporte que realizan las entidades federativas sin un respaldo objetivo que asegure la fidelidad de la información, los niveles de agregación de la información son muy generales y no todas las entidades entregan la información.

Esta situación debe cambiar, tanto por la utilidad que esta información brinda a los procesos de planeación y administración del sistema educativo, como para proveer información transparente a la ciudadanía sobre la forma en que se gestionan los recursos públicos.

La ambivalencia del Estado mexicano ante su responsabilidad financiera con la educación

Para afrontar el rezago y la inequidad del sistema educativo, es menester que el Estado deje a un lado el rol ambivalente que ha jugado en los últimos años y asuma un renovado compromiso con el financiamiento de la educación. Tal ambivalencia se refleja en el hecho de que, mientras por un lado los gobernantes reconocen el derecho que todos tienen a la educación y su importancia para el desarrollo social y económico del país, por el otro tienden a limitar la magnitud de los recursos que destinan al sector, en los proyectos de egresos de la federación. En los últimos años, durante la aprobación del presupuesto en la Cámara de Diputados, éstos han sido los responsables de aumentar el presupuesto educativo; no obstante, cabe resaltar que aunque los diputados han sido más receptivos a las necesidades del sector educativo, no hay criterios claros sobre la forma en que proceden para distribuir los recursos al sector, por lo que cada año sigue habiendo ganadores y perdedores entre todas las instancias que dependen de los recursos públicos.

Este problema también se presenta en los gobiernos de las entidades federativas, ya que la asignación que realizan los gobiernos estatales a sus correspondientes sistemas educativos presenta variaciones importantes de un ejercicio presupuestal a otro. Por ejemplo, entre 2010 y 2011, mientras algunas entidades aumentaron los recursos educativos en más de 40 por ciento (Hidalgo), en otras lo redujeron por arriba de un 20 por ciento (Colima y Tabasco) (SEP, 2012).

La disposición y consistencia de los gobiernos federal y estatales son factores importantes para asignar mayores recursos a la educación, pero éste no es el único problema que existe al respecto: una cuestión de fondo tiene que ver con la magnitud de los recursos presupuestales que se tienen para cubrir múltiples funciones, incluidas las correspondientes a la educación. Para dimensionar la situación baste señalar

que actualmente los ingresos presupuestarios en el país ascienden aproximadamente a 21 por ciento del PIB, pero que sólo 18 por ciento del PIB corresponde al gasto programable, es decir, los recursos no comprometidos (por deudas o compromisos contraídos con anterioridad por el gobierno mexicano) que sirven para cubrir sus diversas funciones. De dicha cantidad, poco menos de una tercera parte se destina al gasto público en educación (5.3 por ciento del PIB). Lo anterior significa que responder al mandato de la Ley General de Educación de otorgar el 8 por ciento del PIB a la educación, necesariamente repercutiría en la reducción del gasto de otros rubros que resultan fundamentales para el desarrollo del país, situación que provoca una dura competencia por los recursos presupuestales.

En el contexto internacional, algunos organismos han señalado que la baja recaudación fiscal que presentan los países de América Latina (México incluido) representa un serio problema, dado que limita la capacidad de invertir en áreas como educación, infraestructura y desarrollo productivo que, como la salud y la protección social, son claves para aumentar la productividad, la competitividad y la inclusión social (OCDE/CEPAL, 2011: 16).

Al respecto nuestro país se ha distinguido por tener una baja capacidad de recaudación fiscal (17.4 por ciento del PIB), quedando por debajo del promedio de los países de América Latina (19.2 por ciento) y mucho más distante del promedio (33.8 por ciento) de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE/CEPAL/CIAT, 2011). Estas cifras resultan aún más alarmantes cuando se reconoce que sólo poco más de la mitad de estos recursos no están vinculados a la producción de hidrocarburos (CEPAL, 2012).

En distintos momentos se ha planteado la necesidad de llevar adelante una profunda reforma fiscal; sin embargo, la resistencia que presentan determinados sectores, y la incapacidad de los políticos para afrontar los costos políticos de llevarla adelante, han bloqueado

los intentos de realizarla; incluso, cuando se han obtenido algunos logros, las reformas son tan limitadas que no resuelven la carencia de recursos del Estado para invertir en aspectos fundamentales para el desarrollo de la nación.

En perspectiva, superar el rol ambivalente del Estado con respecto al financiamiento de la educación conlleva tanto la disposición y voluntad para aumentar los recursos al sector educativo, como la necesidad de asumir los costos políticos y el compromiso social para llevar adelante una profunda reforma fiscal. Una reforma de este tipo proveería los recursos suficientes para invertir y crear las condiciones que permitan asegurar el derecho que tienen todos los mexicanos de acceder a una educación de calidad; así como para enfrentar los retos que depara la sociedad del conocimiento, la equidad social y la consolidación de nuestra democracia.

La carencia de reglas claras y transparentes para la asignación, distribución y uso de los recursos públicos destinados al sistema educativo

En los últimos años, los resultados de la asignación presupuestal han sido fruto del cabildeo y de las coyunturas políticas; este proceso ha dejado ganadores y perdedores según la correlación de las fuerzas políticas que participan en este proceso (Mendoza, 2007). Lo anterior redundo en que no exista claridad y certidumbre sobre los recursos con que contarán las instancias, dependencias e instituciones para cubrir sus funciones educativas. Esta incertidumbre ha multiplicado las voces de quienes solicitan la asignación de presupuestos multianuales al sector educativo, a fin de que las instituciones educativas puedan planear sus actividades a mediano y largo plazo bajo un panorama de certeza financiera.

En cuanto a la participación que deben tener los gobiernos federal, estatal y municipal en el gasto educativo, tampoco hay nada definido. Si bien algunas leyes establecen montos específicos que deben destinarse al sector educativo, son tan generales que no especifican a

los responsables de otorgarlos, ni la estructura de su participación, como tampoco a los destinatarios precisos de los recursos. En consecuencia, no existen compromisos específicamente establecidos que permitan hacer justiciable el derecho a la educación. Se promete y no se cumple, y no pasa nada.

Considerando que la justiciabilidad se refiere a la posibilidad de exigir a través de un mecanismo jurídico el cumplimiento o restitución de un derecho, se requiere una mayor especificidad en las leyes para fincar responsables en caso de incumplimientos, así como mecanismos para reparar los daños causados cuando se viola este derecho (CLADE, 2012).

Instituir una mayor normatividad también redundaría en fijar la estructura de participación que deben guardar los gobiernos (federal, estatal y municipal) con respecto a los recursos que deben destinar a sus correspondientes sistemas educativos, así como determinar las obligaciones específicas de cada entidad de gobierno y las figuras jurídicas concretas que resultarían responsables de su incumplimiento. No obstante, para que funcione esta nueva normatividad sería necesario que llegara a los diferentes niveles de la estructura del sistema educativo, para que incluso a los directores de los centros escolares puedan fincárseles responsabilidades sobre el uso de los recursos públicos. Este aspecto contribuiría a controlar actos de corrupción y serviría como mecanismo para supervisar el uso eficiente de los recursos educativos.

En este sentido, un renovado compromiso del Estado con la educación también implicaría establecer los mecanismos que brindarían mayor claridad, transparencia y certidumbre sobre los procesos de asignación, distribución y el uso de los recursos educativos. Este aspecto no sólo resulta importante para las instancias, dependencias e instituciones destinatarias de los recursos públicos, sino también para que los ciudadanos tengan conocimiento sobre la administración de los recursos de la nación, principio fundamental de la democracia.

Una visión limitada del Estado sobre las implicaciones de lo que representa el derecho a la educación

Hasta ahora, el Estado mexicano ha asumido una visión limitada sobre el derecho a la educación que tienen todos los mexicanos. Su responsabilidad la ha centrado en ampliar el acceso a la educación obligatoria, tomando como referente los niveles educativos que han sido considerados como tales en diferentes momentos de la historia. En tiempos recientes, también se han diseñado programas de becas de manutención a los estudiantes para evitar que los alumnos abandonen sus estudios por falta de recursos económicos. Sin embargo, las estadísticas nacionales muestran que estas medidas resultan poco efectivas para afrontar los diversos factores que provocan las desigualdades educativas y sociales.

En consecuencia, asegurar el acceso y brindar apoyos económicos no es suficiente para garantizar el derecho a la educación. Esto es así porque los niños y jóvenes no son un todo homogéneo y al ingresar a las instituciones escolares enfrentan diferentes oportunidades de aprendizaje dependiendo de las características sociales, económicas y culturales de sus familias y de los contextos en que se desarrollan; y a esto habría que añadir las diferencias en la calidad educativa de la oferta que se les brinda. Todos estos aspectos influyen en las posibilidades de éxito que puedan lograr en el sistema escolar.

En este sentido, asegurar el derecho a la educación implica no solamente igualar las condiciones de acceso, sino también la calidad de la oferta educativa que se brinda, así como proporcionar los apoyos necesarios para contrarrestar el efecto de los diversos factores que provocan la desigualdad educativa. Asegurar el derecho a la educación, por tanto, comprende tres aspectos: igualdad de condiciones de acceso a una educación de calidad, igualdad para mantenerse y avanzar en los diferentes grados y niveles del sistema educativo, e igualdad en los logros de aprendizaje

en los ámbitos cognitivo, afectivo y social que alcancen los niños y jóvenes, independientemente del contexto familiar y social del que provengan (Blanco y Cusato, s/f).

Ampliar la oferta educativa mediante opciones educativas claramente diferenciadas en términos de su calidad y la creación de nuevos programas de becas económicas para estudiantes de bajos recursos, en todo caso, constituyen sólo un paso inicial, y no el más seguro, para promover la equidad educativa.

Para garantizar el derecho a la educación con equidad, se requiere que las escuelas y programas educativos tengan una calidad similar en todos los contextos, así como asegurar los apoyos económicos, didácticos y pedagógicos que posibiliten que los niños y jóvenes adquieran los aprendizajes pretendidos en cada nivel y modalidad del sistema escolar, independientemente de su condición socioeconómica, cultural e individual (Blanco y Cusato, s/f). Lograr lo anterior no es fácil y demandaría mayores recursos para nivelar las condiciones de la oferta educativa que brindan las escuelas, brindar apoyo económico y de otro tipo para todos los estudiantes que los requieran, y apoyar investigaciones educativas orientadas a generar alternativas que confronten los factores sociales y culturales que limitan el aprendizaje de los niños y jóvenes en el sistema educativo.

En medida de ello, para que el derecho a la educación no sólo constituya un asunto retórico que sirva para adornar los discursos de los políticos, se requiere de ese renovado compromiso del Estado con el financiamiento de la educación, pues sólo así se tendrá la capacidad de ampliar y mejorar la oferta de los servicios educativos con equidad.

Las ineficiencias en el uso de los recursos educativos

Conjuntamente con la asignación de mayores recursos a la educación, es fundamental resolver diversos problemas que permitan hacer más eficiente el uso de los recursos que se destinan al sector. Algunos de ellos son:

Las altas tasas de reprobación, abandono y eficiencia terminal

Aunque las estimaciones sobre la reprobación, el abandono y la eficiencia terminal todavía no son muy precisas, permiten tener una idea de sus efectos para el sistema educativo. La tasa de aprobación en primaria se estima en 96 por ciento, en secundaria en 84.1 por ciento y en educación media superior en 65 por ciento; y las correspondientes a la deserción son de 1, 7 y 16 por ciento en los niveles respectivos (INEE, 2012). Lo anterior provoca que las tasas de eficiencia terminal en estos niveles educativos sean bastante bajas: en primaria esta tasa corresponde a 95 por ciento, en secundaria a 83 por ciento y en educación media superior a 63 por ciento (SEP, 2011). Esta situación provoca que se incrementen los costos por cada estudiante que logra graduarse en el tiempo establecido en cada uno de estos niveles educativos. Sin embargo, como la reprobación y la deserción no pueden acabarse por decreto, será necesario investigar sobre los factores que los provocan para, posteriormente, aplicar medidas que permitan contrarrestarlos. Sólo así, atacando los factores que detonan estos problemas, se podrá disminuir la incidencia de la reprobación y la deserción, lo que redundará en mejorar la eficiencia del sistema.

El uso inapropiado de la evaluación en el sistema educativo

Durante las últimas décadas se han ampliado considerablemente los mecanismos de evaluación aplicados en el sistema educativo y expandido, además, los ámbitos de su aplicación (alumnos, docentes, programas educativos y centros escolares, por ejemplo). Aunado a este desarrollo, aumentaron también los procesos burocráticos asociados a esta función, así como los costos de operación de estos procesos. Sin embargo, la evaluación ha crecido sin un orden establecido, con una amplia desconexión entre las instancias evaluadoras que,

en no pocos casos, lleva a la duplicidad de sus funciones. Pero el problema más grave con respecto a la evaluación es el uso inapropiado que se brinda a sus resultados, si bien esto ocurre únicamente cuando son tomados en cuenta por los tomadores de decisiones, y no simplemente ignorados.

En la literatura internacional se señala reiteradamente que la evaluación, como parte del proceso educativo, debe asumirse en términos formativos, es decir, para retroalimentar y subsanar las deficiencias detectadas. Contrario a ello, bajo el discurso neoliberal imperante los resultados de la evaluación se han asumido en términos meritocráticos, es decir, considerando que las instancias evaluadas son las únicas responsables de los resultados que obtienen, ignorando los factores contextuales que están vinculados a aquellos.

Como resultado de esta forma de interpretar la función de la evaluación, las autoridades educativas han puesto en funcionamiento modelos de financiamiento, a través de la distribución de recursos extraordinarios, como recompensa que se otorga a los que resultan más exitosos en las evaluaciones. No obstante, este tipo de modelos sólo han provocado mayor polarización e inequidad en el sistema educativo, al tender a recompensar a los que de antemano estaban más aventajados, sean instituciones, centros escolares, programas académicos, docentes, investigadores o alumnos.

Adicionalmente, los modelos de financiamiento que vinculan resultados de evaluaciones con la distribución de recursos económicos se consideran nefastos para los sistemas educativos, tanto por ignorar la amplitud de factores contextuales que intervienen en los resultados educativos, como por los vicios que generan en las prácticas educativas, tales como: simulación, engaño e, incluso, corrupción.

Por otra parte, en el tiempo que llevan de operar estos mecanismos de evaluación, aunque han mejorado algunos indicadores cuantitativos del sistema educativo (los más fáciles de medir), no existen evidencias contundentes

sobre su efecto positivo en el mejoramiento de la calidad educativa. Esto resulta lógico, puesto que al ignorar el carácter formativo que debe tener la evaluación educativa, sus resultados no se utilizan para corregir las deficiencias que se detectan a través de ella en el sistema educativo.

De esta forma, aunque gastamos más en evaluación, su uso no es el apropiado para obtener los beneficios de la misma. Cuestión que habría que corregir para mejorar la eficiencia del sistema educativo.

Carencia de modelos de planeación acordes a los cambios que experimenta la demanda educativa

Los cambios demográficos y la forma como históricamente se han distribuido las oportunidades educativas a lo largo y ancho del país provocan que más allá de las desigualdades educativas que existen entre las entidades federativas, éstas también se presentan entre las localidades que las constituyen.

Las condiciones educativas de las localidades son ampliamente diversas, y en esa medida lo son también los requerimientos para cubrir sus necesidades educativas: mientras que algunas localidades (principalmente las grandes ciudades) desde hace tiempo lograron cubrir su demanda de educación básica y ahora reclaman mayor cobertura en los niveles educativos post-básicos; otras todavía tienen que ampliar la educación básica para generar la demanda en los niveles superiores. Asimismo, los cambios en el perfil demográfico de la población tienen diversos efectos en la demanda educativa: mientras que en algunas localidades ha disminuido la población en edad escolar, en otras todavía está creciendo este grupo de edad. Los dos aspectos anteriores redundan en que si bien en algunas localidades ya existe una subutilización de la infraestructura física y humana del sistema escolar (Granados, 2005), en otras se requieren estos recursos. Lo anterior precisa de movilizar los recursos educativos

del lugar donde ya no se necesitan hacia donde se requieren. Sin embargo, no hay medidas fáciles para realizar este proceso; incluso, las medidas más prácticas para realizar estos ajustes, como cerrar escuelas o turnos donde ya no se requieren, tendría serias implicaciones para los trabajadores de la educación; es por ello que no sería recomendable tomar decisiones unilaterales al respecto. En algunos países de América Latina como Chile y Argentina, donde ya se tienen problemas de este tipo, se ha visto que las decisiones unilaterales pueden causar más problemas que los que pretenden resolver; por lo cual, lo más recomendable es comenzar a trabajar con todos los actores involucrados en este problema para encontrar una solución consensuada que permita aprovechar más eficientemente los recursos del sistema educativo.

PROPUESTAS

Algunas propuestas puntuales para avanzar en la solución de los problemas descritos podrían ser las siguientes:

- Que los representantes de los poderes del Estado asuman en su justa dimensión los profundos rezagos educativos que hay en el país, los cuales no sólo limitan la posibilidad de alcanzar un mayor nivel de desarrollo social y económico, sino también ponen al país en amplia desventaja en el ámbito internacional.
- Es necesario impulsar una profunda reforma fiscal que permita ampliar los recursos del Estado para invertir en educación y en los sectores que resulten estratégicos para impulsar el desarrollo social y económico del país.
- Establecer nuevas normas y reglas que, de forma específica, permitan:
 - establecer un sistema de información confiable sobre los recursos que se destinan al sector educativo;

- fijar la magnitud y la estructura de participación que deben guardar los gobiernos (federal, estatal y municipal) con respecto a los recursos que se destinan a cada nivel y modalidad del sistema educativo, con el fin de evitar las prácticas clientelares y los favoritismos políticos que hasta la fecha orientan estos procesos;
- transparentar los procesos de asignación, distribución y uso de los recursos en todos los niveles de la estructura del sistema educativo;
- establecer mecanismos que amparen la justiciabilidad del derecho a recibir una educación de calidad a todos los ciudadanos, así como fincar responsabilidades ante su incumplimiento;
- establecer nuevos modelos de financiamiento que brinden certeza financiera a mediano y largo plazo a todas las instituciones, dependencias y centros escolares;
- ajustar la distribución de los recursos educativos bajo un marco de equidad que atienda a los diversos factores que provocan la existencia de las desigualdades educativas y redunde en igualar las condiciones de acceso y calidad de la oferta

educativa, así como la posibilidad de obtener logros de aprendizaje similares a toda la población, independientemente del contexto socioeconómico, cultural e individual en el que se desenvuelven.

- Aplicar medidas para brindar un uso más eficiente de los recursos educativos, entre las que se encuentran:
 - disminuir las tasas de reprobación y deserción en todos los niveles y modalidades del sistema educativo;
 - reorganizar los procesos de evaluación educativa en todo el sistema y hacer un uso apropiado de sus resultados;
 - establecer nuevos modelos de planeación que permitan reorientar los recursos a los cambios que experimenta la demanda educativa.

Los profundos rezagos y desigualdades que existen en el sistema educativo mexicano requieren que el Estado asuma un renovado compromiso con el financiamiento de la educación para asegurar el derecho que tienen todos los ciudadanos a recibir una educación de calidad, independientemente de sus contextos de procedencia, así como para preparar a la población a fin de participar bajo mejores condiciones en la altamente competitiva sociedad del conocimiento.

REFERENCIAS

- BLANCO, Rosa y Sandra Cusato (s/f), *Desigualdades educativas en América Latina: todos somos responsables*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO, en: http://red-ler.org/desigualdades_educativas_america_latina.pdf (consulta: 24 de junio de 2012).
- Campana Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) (2012), *Justiciabilidad del derecho a la educación*, en: <http://www.campanaderechoeducacion.org/justiciabilidad/pres.php> (consulta: 20 de junio de 2012).
- Comisión Económica para América Latina y en Caribe (CEPAL)/UNESCO (2005), *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/UNESCO, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 43.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012), "CEPALSTAT: Bases de datos", en: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp> (consulta: 24 de agosto de 2012).

- GRANADOS Roldán, Otto (2005), *Educación: el dinero no es el problema central*, en: <http://www.observatorio.org/colaboraciones/granados.html> (consulta: 14 de mayo de 2012).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2006), *El aprendizaje del español y las matemáticas en la educación básica en México*, México, INEE.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2007), *Infraestructura escolar en las primarias y secundarias de México*, México, INEE.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2008), *Estudio comparativo del aprendizaje en sexto de primaria en México 2005-2007: español y matemáticas*, México, INEE.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2009), *El aprendizaje en tercero de secundaria en México*, México, INEE.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2012), *Panorama educativo de México 2010. Indicadores del sistema educativo nacional. Educación básica y media superior*, México, INEE.
- MENDOZA Rojas, Javier (2007), *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior. Papel de la ANUIES y resultados en el periodo 2001-2007*, México, UNAM-IISUE.
- MENDOZA Rojas, Javier (2011), *Financiamiento público de la educación superior en México. Fuentes de información y cifras del periodo 2000 a 2011*, México, UNAM-DGEI, Cuaderno núm. 6.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)/Comisión Económica para América Latina y en Caribe (CEPAL) (2011), *Perspectivas económicas de América Latina 2012: transformación del Estado para el desarrollo*, OECD Publishing, en: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es> (consulta: 20 de abril de 2012).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2011), *Estadísticas tributarias en América Latina*, OECD Publishing, en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264110540-en-fr> (consulta: 14 de abril de 2012).
- Poder Ejecutivo Federal (2011), *Anexo estadístico del Quinto Informe de Gobierno*, México, PEF.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011), *United Nations Development Programme, International Human Development Indicators 2011*, en: <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/103006.html> (consulta: 6 de mayo de 2012).
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2011), *Principales cifras, ciclo escolar 2010-2011*, México, SEP.
- Secretaría de Educación Pública (SEP)-Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas (2012), *Reporte estadístico del cuestionario de financiamiento educativo estatal*, en: <http://cfee.dgpp.sep.gob.mx/reports/Default.aspx> (consulta: 15 de julio de 2012).
- TUIRÁN, Rodolfo (s/f), *Los jóvenes y la educación: Encuesta nacional de la juventud 2010*, en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2249/1/images/vf-jovenes-educacion-ninis.pdf> (consulta: 13 de junio de 2012).