

*El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo**

PABLO LATAPÍ SARRE Y MANUEL ULLOA HERRERO

México, CESU-UNAM/Fondo de Cultura Económica, col. Educación y Pedagogía, 2000

POR ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ

El tema del financiamiento ocupa un lugar eminente en el debate sobre la educación en México. Tanto en la academia como en el ámbito político se discute con intensidad qué soluciones son posibles y cuáles son viables para enfrentar el reto de ofrecer oportunidades educativas a los niños, jóvenes y adultos del país. El tema fue también un importante aspecto de las campañas presidenciales del año 2000 y es, hoy en día, el eje en torno al cual giran las principales propuestas de política educativa del nuevo gobierno. No es de extrañar, porque si bien la agenda pendiente para transformar la educación en México es mucho más amplia, e incluye los temas de la calidad, la pertinencia, la cobertura social y territorial, la equidad, la justicia distributiva, entre varios otros, el problema del financiamiento

concorre en todos ellos. Difícilmente se podrán emprender las innovaciones educativas que hacen falta sin los recursos suficientes para apoyarlas, como es una experiencia histórica conocida y reiterada.

En el campo de la investigación educativa el tema del financiamiento es también un caldo en ebullición. Viejos enfoques, que se creían superados—como las tesis del capital humano y los modelos de base neoclásica—regresan con brío, aunque hay también teorías y metodologías nuevas, con enfoque interdisciplinario, que proponen explorar los vínculos entre las esferas de la economía, la política y la cultura. Baste traer a colación el nombre de Amartya Sen, académico de la India, laureado premio Nobel de economía en 1998.

En el contexto de estos debates, la obra de Pablo Latapí y Manuel Ulloa sobre el financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo es, sin lugar a dudas, una contribución mayor. Es resultado de una

investigación de largo aliento tanto por sus propósitos—ofrecer un diagnóstico sobre la distribución de los recursos financieros en el sistema de educación básica y ofrecer también propuestas alternativas para su reordenamiento en el marco del proceso federalista en curso—, por su pulcritud metodológica y por su profundidad analítica.

No obstante la complejidad del tema (el foco del trabajo son las cifras presupuestales y sus distribuciones por habitante, por alumno, por niveles y grados escolares, por segmentos de matrícula, por entidades federativas, etc., así como la elaboración de índices e indicadores que permiten comparar dichas distribuciones en tiempo y espacio), el lector se encuentra con una obra de muy firme estructura, precisa en la articulación de sus datos, argumentos, inferencias, consecuencias y conclusiones, muy clara, y sobre todo una obra relevante, estimulante como producto intelectual, desafian-

* *El presente texto fue leído en la presentación del libro celebrada en las instalaciones del Centro de Estudios sobre la Universidad el 22 de febrero de 2001.*

te en su enfoque político, ejemplar como muestra del potencial crítico de la investigación educativa de buena factura.

El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo proviene de una exploración a fondo de las estadísticas de gasto educativo y de su distribución. La presentación de los resultados está contenida en el capítulo IV del texto, titulado "Análisis del gasto educativo por origen y destino", pero antes de llegar a ese punto Latapí y Ulloa ocupan la introducción y tres capítulos iniciales en presentarnos la problemática a la que responde su estudio, así como los contornos históricos y políticos que dan sentido, y en buen grado explicación, a sus principales hallazgos.

El primer capítulo repasa la trayectoria histórica reciente (de Vasconcelos al secretario Limón) del ciclo centralización/descentralización. En apretada síntesis acotan cuatro grandes etapas de ese proceso: la primera, de mayor extensión temporal, se inicia con Vasconcelos y la fundación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y termina al final de los años cincuenta, al término del periodo presidencial de Ruiz Cortines. Es característica de esta etapa la creciente centralización educativa, que corre de la mano de la construcción de las principales instituciones nacionales y participa de una

praxis de Estado basada en el corporativismo. Una segunda etapa se define con la llegada de Torres Bodet a la responsabilidad de la SEP y con el planteamiento de un primer proyecto de descentralización que, nos recuerdan los autores, quedó en las buenas intenciones del secretario del ramo al topar con la estructura y prácticas centralizadoras del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); esta segunda etapa se cierra al finalizar el sexenio de Luis Echeverría.

La implantación de esquemas de "desconcentración" en diversos ramos de la administración pública durante los periodos presidenciales de José López Portillo y Miguel de la Madrid, respectivamente, enmarca una tercera etapa. Durante la gestión del secretario Solana se tomaron algunas medidas administrativas (políticas otras) para delegar en los estados atribuciones de la SEP o, por lo menos, para lograr enlaces más efectivos entre la SEP y las entidades federativas lo cual, dicho sea de paso, aparecía como urgente en vista de la magnitud que ya para entonces tenía el sistema educativo en su conjunto. Avances y retrocesos caracterizan esta tercera fase, que se habrá de cerrar con la llegada de Salinas a la presidencia y, más específicamente, con el nombramiento del secretario Zedillo. En 1992 da inicio una cuarta eta-

pa: en este año se concretó la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal que, no sin escollos, guiaría los primeros pasos hacia una gestión descentralizada del aparato educativo mexicano. Primeros e incipientes pasos, concluyen los autores al cerrar el capítulo.

Al reconocer que la relación entre los municipios, estados y federación es de naturaleza política, los autores nos ofrecen un segundo marco de referencia para interpretar la problemática del financiamiento en el marco del proceso de federalización en curso: la manera en que, por medio de normas generales, procedimentales o simplemente de acuerdos específicos, el proceso centralizador ha quedado plasmado en el marco normativo del Estado mexicano y, en consecuencia, el marco jurídico que gobierna la gestión educativa.

De ello se ocupa el segundo capítulo de su obra que traza, esta vez, un recorrido más largo, que va del México independiente a la actualidad. De gran interés resulta conocer y comprender, gracias a la afortunada redacción de este capítulo, la trayectoria recorrida por un Estado nacional que se propone federalista hacia una formación política que sustenta su capacidad de gobierno en el control centralista del conjunto

amplio de entidades que lo conforman, es decir, los tres poderes políticos y la suma de población y territorio.

Este segundo capítulo finaliza con diversos señalamientos de los autores sobre las “grietas” del sistema normativo y jurídico vigente, grietas que son el resultado de haber trastocado la matriz federalista con ánimo centralista, pero grietas en fin que, en el presente, podrían hacer avanzar la dinámica de descentralización en múltiples ámbitos que no han sido reservados para la Federación y sobre los cuales el Ejecutivo Federal carece de competencias formales. En palabras de los autores: “Existen espacios en que los poderes estatales y municipales (y aun instancias inferiores y las mismas escuelas individuales) pueden emprender acciones propias y de esta manera reforzar una organización escolar federal” (p. 37). ¿Ejemplos? los autores refieren una larga lista que incluye, entre otros importantes temas, la posibilidad, reconocida en la Ley General de Educación (LGE) vigente, de que las autoridades educativas estatales determinen contenidos regionales en los planes escolares de todos los niveles, así como de organizar sistemas de formación del magisterio y realizar la planeación, programación y evaluación de los sistemas educativos en la entidad federativa

respectiva. Los autores identifican también atribuciones locales en funciones tales como prestar servicios educativos en niveles y modalidades diferentes de la educación inicial, básica, normal y especial, y establecer los planes educativos correspondientes, editar libros y producir materiales didácticos, prestar servicios bibliográficos, promover la investigación educativa, impulsar la enseñanza tecnológica y la investigación científica, y fomentar actividades artísticas, culturales y deportivas. Por último, hacen notar que los estados poseen, en función del principio de soberanía, competencia para realizar acciones educativas sobre todos los ámbitos en que la LGE no se pronuncia en forma explícita.

Los señalamientos de Latapi y Ulloa sobre las posibilidades de profundización del federalismo educativo a partir de los silencios y vacíos normativos recuerdan a este lector algunos planteamientos del neoinstitucionalismo, las teorías de la resistencia, e incluso tesis como las de Burton Clark al caracterizar a las universidades como sistemas “débilmente acoplados”. Aunque no es intención de los autores entrar en el debate sobre los sistemas educativos considerados como organizaciones, el análisis que realizan los autores sobre las determinaciones políticas de la distribución del gasto educati-

vo puede ser aprovechado por los especialistas en ese tema.

El tercer capítulo, sobre los mecanismos del gasto educativo, es también un texto de referencia a la discusión de los resultados de la investigación. En él con un ánimo didáctico que se agradece, presentan los autores las tres áreas del proceso fiscal que competen a la integración del gasto público, es decir, la recaudación, la distribución y la aplicación del gasto. Por la naturaleza del tema abordado en su trabajo, los autores se concentran específicamente en el problema de la distribución entre gasto federal y gasto estatal y municipal, aunque agregan algunas consideraciones sobre el gasto privado.

Como una anotación marginal sobre la discusión de Latapi y Ulloa respecto al gasto educativo, cabe señalar que los autores basan su análisis y conclusiones principalmente en la distribución del gasto programable de la SEP, tal como éste se expresa en las partidas del presupuesto federal aprobado. Sin embargo, sería interesante completar este análisis mediante una exploración del flujo de recursos que proviene de fuentes tales como los contratos con la banca multilateral y otros fondos fuera del gasto programable.

Se llega así al capítulo central de la obra que trata de la mecánica de distribución del

gasto educativo. Al final de la exposición, que como ya señalamos es minuciosa, puntual y precisa, los autores resumen sus hallazgos ofreciéndonos conclusiones que no dejan de ser inquietantes. Como, por ejemplo que:

Entre 1981 y 1994 el gasto educativo per cápita y por alumno tuvo una tendencia decreciente si se le mide en términos de su valor constante. Después sabríamos que continuó disminuyendo durante el sexenio de Zedillo y que aún hoy no recobra el valor equivalente a los precios de 1981. También el gasto educativo unitario federal ha sido decreciente y, a la fecha del estudio, la federalización de 1992 no había tenido ningún efecto que elevara el gasto educativo de los estados. No hay relación entre el monto de recursos federales para las entidades y su número de habitantes, ni relación entre el esfuerzo educativo de las entidades con el presupuesto que reciben. Hay en cambio una correlación entre el volumen de matrícula de las entidades federativas y los recursos asignados, y entre dichos recursos, el PIB estatal y las contribuciones fiscales de las entidades. Por otra parte, los autores hacen notar las enormes disparidades entre las entidades federativas como receptoras de recursos federales, diferencias que son, en el ex-

tremo, hasta de cinco o seis veces según el indicador que se considere y los casos que se comparen. Por ejemplo, cito a Latapí y Ulloa, “el gasto por habitante del Distrito Federal es casi cinco veces mayor que el del Estado de México, entidad colindante y con amplias zonas conurbadas” (p. 108).

De estos y otros datos extraen los autores una conclusión general: que la estrategia de federalización emanada del Acuerdo de 1992 no ha tenido la fuerza suficiente para modificar ni la tendencia de deterioro del gasto educativo ni, tampoco, las inequidades de su distribución territorial. No escapa a su mirada, por supuesto, que las entidades que reciben menos son las de menor grado de desarrollo económico, lo que hace notar, una vez más, el círculo vicioso de la pobreza que no por conocido y lamentado es menos acuciante.

Cierra esta obra un quinto capítulo propositivo, titulado “Elementos para elaborar propuestas de reforma”. Los autores, con una metodología rigurosa, construyen varios escenarios de posibles reordenamientos de la distribución, y luego los discuten en términos de factibilidad, viabilidad, potencial e incluso deseabilidad. Éstos son: el escenario resarcitorio (el que resulta de sesgar la distribución con un criterio

exclusivamente resarcitorio), el del esfuerzo financiero, el de eficiencia (por tamaño de la matrícula y eficiencia terminal) y el de necesidades de atención educativa. Estos escenarios son asimilables a los tipos ideales de Max Weber en el sentido en que presentan una situación ideal (como ejercicio intelectual) del tipo “¿qué pasaría de aplicarse un criterio exclusivamente resarcitorio, qué con uno que ponderara el esfuerzo financiero estatal, qué con el criterio de eficiencia o qué con el criterio de necesidades de atención? Pero este ejercicio lo que puede permitir es tomar los criterios como “pesos” de una balanza que, de utilizarse, permitiría racionalizar mejor la distribución del gasto, tasando específicamente los valores de equidad, participación, competitividad y justicia.

Como toda buena investigación, la de Latapí y Ulloa abre la puerta a un cúmulo de cuestiones que interrogan el presente y que con certeza deben inquietar tanto a los investigadores como a los responsables de la gestión educativa. Avanzar en la construcción analítica de las relaciones entre economía y política de la educación es un desafío que propone esta obra, y que debiera ser tomado con toda seriedad por los investigadores de la educación en México.