



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

**Insuficiencias de la política educativa
básica en México, hacia una mayor
participación privada.**

TESIS

Que para obtener el grado de

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A

Miguel Angel Vázquez Navarrete

**DIRECTOR DE TESIS:
Dr. Ernesto Bravo Benítez**



Ciudad Universitaria, CD.MX.

Noviembre 2018.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Para Armando y Mari.
Gracias por todo.*

*The most urgent necessity is, not that the State should teach,
but that it should allow education.*

*All monopolies are detestable, but the worst of all
is the monopoly of education – Frédéric Bastiat*

Contenido

Introducción.....	1
Capítulo 1. Elementos teórico – conceptuales en torno a la intervención estatal.	8
Justificaciones éticas.	10
Justificaciones económicas.....	16
El intervencionismo en la educación.....	25
Capítulo 2. La educación a través del tiempo.....	35
Breve historia de la educación en México.....	36
Consideraciones finales.....	56
Capítulo 3. Soporte institucional y administrativo de la educación en México.....	60
Capítulo 4. Hechos estilizados en torno a la educación básica en México.....	86
Aspectos y consecuencias generales del gasto público.....	86
La educación básica en México.....	96
Elementos explicativos de la superioridad de la educación privada.....	123
Capítulo 5. Reformas para mejorar la calidad educativa.....	133
Recomendaciones de política pública para México.....	149
Conclusiones y recomendaciones.....	162
Referencias.....	166
Anexo.....	176

ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Estructura orgánica básica de la Secretaría de Educación Pública.	82
Tabla 1. Clasificación del Gasto Corriente para 2018.	87
Tabla 2. Resultados en la prueba PISA por tipo de escuela, 2012.	100
Tabla 3. Comparación resultados/gasto por países, 2009-2015.	101
Tabla 4. Servicios básicos (porcentaje de escuelas, 2014).	117
Tabla 5. Espacios escolares suficientes y accesibles (porcentaje de escuelas, 2014).	118
Tabla 6. Propósito del edificio escolar (porcentaje de escuelas, 2014).	119
Tabla 7. Tipo de materiales usados en el cerco perimetral (porcentaje de escuelas, 2014).	120
Tabla 8. Mobiliario indispensable (porcentaje de escuelas, 2014).	121
Tabla 9. Tarifa mensual para el cobro de ISR.	144
Tabla 10. Gasto anual por alumno en México, 2014.	150
Tabla 12. Ingresos trimestrales y anuales por deciles en México, 2016.	152
Tabla 13. Propuesta de otorgamiento de vouchers educativos.	153
Tabla 14. Proyección del gasto fiscal para donativos (millones de pesos).	159
Gráfica 1. Participación esperada en el total de ingresos tributarios (2018).	90
Gráfica 2. Balance primario 2008 – 2018 (millones de pesos).	91
Gráfica 3. Gasto educativo como proporción del PIB en niveles primaria y secundaria 2000-2014.	97
Gráfica 4. Gasto en educación básica como porcentaje del gasto público federal educativo, México 2000-2014.	98
Gráfica 5. Desempeño de México en la prueba PISA por tipo de escuela, 2012.	99
Gráfica 6. Resultados prueba PISA, México y OCDE (2000- 2015).	100
Gráfica 7. Número de estudiantes en niveles primaria y secundaria 2014.	102
Gráfica 8. Clasificación económica del gasto educativo federal en México, 2000-2014. .	103
Gráfica 9. Proporción de injerencia en el establecimiento de planes de estudio en México, 2015.	108
Gráfica 10. Reportes de los padres sobre los criterios para elegir la escuela de sus hijos en México, 2012.	110
Gráfica 11. Índice de clima disciplinario en clases de ciencias, 2015.	112
Gráfica 12. Índice de soporte docente en clases de ciencias, 2015.	113

Introducción.

Según el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) 2015, México es el país con el menor puntaje de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con un promedio de 416, mientras que Japón ocupa el primer lugar con un promedio de 530. Lo anterior pone de manifiesto el gran deterioro del sistema educativo mexicano, el cual está compuesto por escuelas públicas y privadas; sin embargo, debido a que en el país la educación es casi en su totalidad pública, es posible argüir que los pobres resultados educativos que presenta México se deben a la alta ineficiencia del sistema de educación público.

Actualmente el Estado se encarga de proveer y producir educación debido al modelo de economía mixta que se maneja en la mayoría de los países, incluyendo a México, el cual se caracteriza por una fuerte intervención estatal, pero buscando preservar algunos de los rasgos de la economía de mercado y la iniciativa privada. La economía mixta como concepto, es conocida en América Latina como neoliberalismo, término usado peyorativamente para para calificar las fallidas políticas que se han llevado a cabo desde 1982, en el marco del consenso de Washington, las cuales supuestamente se basan en el *laissez faire*.

La intervención estatal es un aspecto tan arraigado en la sociedad que muchas personas lo consideran como algo natural, inevitable y necesario, pues el Estado se presenta como un agente cuasi omnipotente que procura lograr el máximo bienestar en determinados sectores considerados de máxima importancia como la seguridad, la educación, la salud, entre otros. Sin embargo, la historia demuestra que a pesar de las supuestas buenas intenciones de los gobernantes, en la mayoría de los casos, dicha intervención no beneficia a la población, sino que la perjudica debido a la constante extracción de recursos individuales y a la sintomática ineficiencia de tal injerencia, principalmente en lo que se refiere a la provisión y/o producción de bienes públicos.

El Estado, al llevar a cabo actividades que desde un punto estrictamente liberal no deberían corresponderle no respeta la libertad individual. Es de extrañar que a pesar de las buenas intenciones de los políticos, se vulnere la principal característica con la que deberían contar las personas, ya que:

La libertad es y ha sido el único camino para el progreso humano. (...) la historia ha enseñado que son aquellas sociedades con mayor grado de libertad económica, las que más han prosperado y elevado el nivel de bienestar material de las personas que las conforman porque pueden decidir libremente, dónde, qué, cómo y con quién emprender, consumir o trabajar. (Gutiérrez y Torra, 2018)

Este hecho tremendamente dañino ha llamado la atención de muchos trabajos académicos; sin embargo, existen muy pocos que traten el contexto específico mexicano. Por dicha razón se vuelve imperante contar con un estudio serio acerca de las implicaciones que tiene la intervención estatal en la vida de las personas en general y en la educación de las mismas en particular. De esta manera surgen las preguntas: ¿La intervención estatal ayuda a las personas a lograr de la manera más óptima sus fines, o representa ésta una barrera para los mismos? Y ¿Qué o quién otorga el derecho al Estado de extraer riqueza de la sociedad para llevar a cabo sus actividades?

El objetivo general de la presente investigación es describir y analizar la naturaleza y dinámica de la intervención estatal en un contexto de economía mixta desde un punto de vista utilitarista y ético. Esto se logrará analizando cuáles fueron los orígenes del Estado, así como los efectos que tienen sobre la sociedad la producción y/o provisión de bienes y servicios públicos en lo que respecta a su financiamiento vía impuestos.

Por su parte, los objetivos particulares serán: 1) tratar de encontrar cómo es que el monopolio educativo del Estado se ha mantenido hasta nuestros días y 2) analizar los efectos que tiene la intervención en la educación mexicana desde un punto de vista económico a la luz de los principales indicadores educativos nacionales e internacionales y su supuesta relación con el gasto educativo medido como porcentaje del PIB para poder buscar las condiciones idóneas mediante las cuales introducir mecanismos de mercado en el ámbito educativo, teniendo en cuenta el contexto económico, político y social actual de México.

Así, se busca probar la hipótesis de que la intervención estatal tal como se conoce actualmente de ninguna manera se puede justificar económica ni éticamente, pues ésta causa grandes efectos negativos en la sociedad. Siendo los impuestos uno de los principales aspectos en los que se ve reflejada dicha perjudicial actividad. Particularmente, se busca comprobar que la alta interferencia en el ámbito educativo ha llevado a un estado de deterioro

en la educación mexicana, el cual solo puede mejorarse mediante la privatización de la misma, entendiendo a ésta como la parcial o total transferencia de la producción o provisión de servicios públicos al sector privado.

El enfoque teórico con el que se pretenden alcanzar los principales objetivos de investigación es el ofrecido por la Escuela Austriaca de Economía, ya que es el único paradigma que realiza una crítica heterodoxa a la intervención estatal y ensalza el papel que juegan las decisiones individuales en todos los ámbitos en lo que concierne a la asignación de recursos. Al respecto se deben tener claras las distinciones que surgen en el ámbito de la Escuela Austriaca que tienen que ver con el análisis de la intervención estatal. La mayoría de los autores ofrecen un rechazo parcial a dicha intervención basándose en una fundamentación utilitarista, es decir, sus argumentos van dirigidos a resaltar la incapacidad de la interferencia estatal para reducir el malestar de las personas. En este sentido, se plantea que cuando el Estado interviene en la economía provoca grandes distorsiones que afectan las percepciones de las personas en cuanto a la idoneidad de ciertos medios para alcanzar los fines deseados.

Por otro lado, existen visiones que tratan el intervencionismo estatal no solo desde un punto de vista utilitarista, sino ético, estas visiones afirman que el Estado es intrínsecamente inmoral en cualquier ámbito ya que implica la amenaza y el uso de la fuerza física, obligando a las personas a actuar de una forma en la que no actuarían si no existiese dicha coerción, por lo que solo por esa razón debería limitarse al mínimo o incluso eliminarse la presencia estatal en la economía. Sin embargo, no es necesario elegir una corriente y excluir a la otra, es decir, analizar este proceso desde un punto de vista utilitario o ético, ya que aplicando estas dos argumentaciones teóricas al problema del intervencionismo estatal se podrá llegar a una comprensión más amplia acerca de sus causas y consecuencias.

Así, en el primer capítulo se analizan los principales argumentos sostenidos en diversos ámbitos para justificar la intervención estatal y sus respectivas críticas de acuerdo con la teoría austriaca. Los análisis económicos actuales planteados en la mayoría de los manuales de economía apuntan a la conveniencia de una economía mixta, considerando oportuna la intervención en aquellos sectores considerados primordiales para la población. De esta manera, las principales justificaciones se pueden clasificar en éticas y económicas, siendo las primeras aquellas que sostienen que el Estado es un ente benevolente preocupado

por el bienestar social por lo que debe proveer bienes y servicios de la más vital importancia como la seguridad, salud o educación. No obstante, mediante el análisis del origen y la génesis del Estado, se puede llegar fácilmente a la conclusión de que en realidad sus acciones no son éticas, pues su único objetivo es perpetuar la extracción de recursos de los individuos.

Por su parte, las justificaciones económicas se basan en la existencia de unas supuestas fallas de mercado, las cuales desde la perspectiva de la Economía Neoclásica son ineficiencias en la asignación de recursos por parte del sector privado, siendo el Estado el único ente capaz de corregirlas. Los principales argumentos esgrimidos para justificar la intervención son aquellos que apuntan a la existencia de bienes públicos y monopolios. Al respecto, un análisis lo suficientemente profundo demuestra que no existe una distinción clara entre bienes públicos y privados, debido a las apreciaciones subjetivas de las personas. Por su parte, la justificación que plantea la existencia de monopolios no puede ser tomada en serio, pues la teoría de la que se sostiene posee supuestos demasiado endebles e inexistentes en la realidad. Aunque es verdad que el mercado presenta serias carencias en algunos aspectos, éstos de ninguna manera se originan por las razones esgrimidas por la teoría económica neoclásica, por lo que sus principales soluciones yacen en un ámbito distinto al de la intervención estatal.

En el primer capítulo también se analizan algunas de las principales causas que mueven al Estado a intervenir en el contexto particular educativo. En este sentido, se argumenta que la educación aumenta el capital humano y social y por ende el crecimiento y desarrollo económico de la sociedad, por lo que nuevamente el Estado en su papel de ente benevolente debe ser el encargado de asegurar que las personas reciban educación. Adicionalmente, la enseñanza se presenta como un factor ideológico que ayuda a perpetuar la existencia del aparato estatal, pues este medio de adoctrinamiento permite justificar la utilización de los medios políticos (apropiación de riqueza) sin que se presente algún tipo de resistencia por parte de la sociedad civil.

En el capítulo 2 se hace una breve recapitulación de la educación en el país, tanto pública como privada, desde la época prehispánica, la Colonia y el México independiente. A pesar de que se pretende analizar el sistema educativo en general, ciertamente la historia de las escuelas particulares representa un tema difícil de abordar debido a las pocas fuentes

existentes. Por dicha razón, este capítulo aborda en mayor detalle todos los problemas surgidos a partir de la pretensión de controlar centralmente un aspecto tan importante como lo es la educación. En particular, debe resaltarse la etapa de la historia mexicana en la que dicha pretensión comenzó a tomar forma dentro de la política del país con la creación de la Dirección General de Instrucción Pública en 1833, a partir de dicho momento el Estado jugaría un papel preponderante en la educación, buscando disminuir la injerencia de la Iglesia en dicho aspecto, pues se consideraba pernicioso. Tiempo después se haría patente que la laicidad que tanto buscaba el nuevo Estado mexicano sería un grave obstáculo para la libertad de enseñanza en todo el territorio, llevando a grandes disputas ideológicas e incluso a actos vandálicos.

Pese a los esfuerzos hechos desde mediados del siglo XIX para lograr centralizar la educación, no fue sino hasta 1921 con la creación de la Secretaría de Educación Pública que dichos anhelos lograron alcanzarse. Este hecho fundamental en la historia de la educación en México significó el nacimiento del monopolio educativo tal como lo conocemos hoy en día, pues permitió consolidar los intentos de regulaciones sobre el mismo en todo el país, incluyendo a las escuelas privadas, las cuales hasta entonces se distinguían por servir solamente a la élite, a las personas acaudaladas. A partir del surgimiento de dicha Secretaría y con el nuevo poder que ésta confería, el Estado mexicano logró imponer los modelos educativos que consideró pertinentes, primero a través de la escuela socialista y después mediante la escuela de la “unidad nacional” en la década de los 40 que buscaba otorgar un enfoque más técnico en los recintos educativos del país.

Con el advenimiento de la globalización, a finales de la década de los 80 fue claro que se debían realizar las reformas educativas necesarias para que el país pudiera aprovechar al máximo los beneficios de dicho proceso, así se creó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación, que junto con la descentralización, prometían ser la panacea para que la enseñanza en México saliera del estancamiento en el que había estado por más de una década; sin embargo, dichas pretensiones muy pronto quedaron atrás, pues el gobierno mexicano no llevó a cabo un proceso de descentralización completo y las medidas incluidas en el Acuerdo, aunque representaba un buen mecanismo al introducir reformas un tanto

diferentes a las llevadas a cabo hasta entonces, falló al momento de aplicar verdaderos cambios estructurales que logran mejorar la calidad educativa.

Continuando con la explicación del monopolio educativo en manos del Estado, el tercer capítulo presenta el principal soporte institucional y administrativo que hace posible que la hercúlea labor de educar centralizadamente a todo un país pueda llevarse a cabo. Dicho soporte tiene su principal sustento en las medidas recomendadas por organismos internacionales como la UNICEF y la UNESCO, quienes conciben a la educación como un derecho humano fundamental, resaltando el carácter de gratuidad que debe tener. A partir de las recomendaciones de los mencionados organismos, cada país de acuerdo con sus capacidades económicas debe procurar hacer valer este derecho tan importante, así en México el mismo está garantizado principalmente en el artículo tercero constitucional que señala que la educación que provea el Estado debe ser gratuita y obligatoria en los niveles básico y superior; asimismo, señala que los particulares que deseen proveer dicho servicio tendrán que cumplir con ciertos requisitos impuestos por las autoridades educativas, a fin de que se obtenga validez oficial.

Quizá el aspecto institucional de la educación sea la prueba más contundente de la existencia de un monopolio educativo mexicano en manos del Estado pues representa una seria imposición de barreras legales principalmente a la iniciativa privada, las cuales no solamente están representadas en el artículo tercero, sino que existe una serie de leyes que la complementan, como la Ley General de Educación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Servicio Profesional Docente y Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como demás leyes y lineamientos que no se relacionan directamente con el tema de la educación como tal. Por supuesto, el soporte institucional no podría estar completo sin observar la estructura de la principal autoridad educativa: la SEP. Dicha Secretaría cuenta con un reglamento interno en donde se mencionan con especial detalle todas sus atribuciones y sus principales divisiones, siendo la Subsecretaría de Educación Básica una de las principales, la cual a su vez, se divide en otras subdirecciones y áreas.

En el último capítulo se analizan los aspectos más importantes del sistema educativo mexicano, realizando un contraste entre el desempeño presentado por las escuelas públicas y

privadas en distintos ámbitos para poder analizar por qué las segundas han tenido sustancialmente mayor éxito en cuanto a calidad educativa. Este análisis está basado principalmente en los resultados de la prueba PISA de los últimos años, particularmente se toman en consideración el año 2012, ya que es el único periodo en donde dicha prueba contrasta de manera explícita los resultados obtenidos por escuelas públicas y privadas.

A partir del conocimiento de los resultados se desglosan todas las características que diferencian a la educación pública y privada que podrían explicar la diferencia de resultados. En particular, se resaltan los hechos perniciosos que tiene el monopolio educativo público en lo concerniente al elevado gasto, la falta de incentivos, la corrupción y la falta de autonomía. De esta manera, se describe cómo la educación privada supera a la pública en una serie de aspectos que no solamente involucran las mediciones objetivas de las pruebas estandarizadas, sino elementos como el cumplimiento de las expectativas de los padres y mejor infraestructura escolar.

Una vez demostrada la superioridad de la educación privada se analizan algunas de las reformas más populares a nivel internacional que tienen como principal objetivo introducir mecanismos de mercado al ámbito educativo para mejorar su calidad. Dichas reformas se refieren a la implementación de vouchers educativos y créditos fiscales, por lo que se presenta un análisis detallado de sus principales ventajas y desventajas, así como experiencias de otros países al aplicar dichas medidas y por su puesto se examina su viabilidad en el contexto particular mexicano, así como la mejor forma de poner en marcha dichos mecanismos, tomando en consideración los aspectos económicos, sociales y legales del país.

Capítulo 1. Elementos teórico – conceptuales en torno a la intervención estatal.

Aunque el debate sobre de la idoneidad de la intervención estatal sigue vigente, es claro que el Estado ha asumido un papel altamente intervencionista en la economía en general y en la vida de las personas en particular. Dicha intervención se caracteriza por la pretensión de preservar los rasgos de la economía de mercado, pero sometidos a los mandatos emanados por los gobiernos, situación conocida como la “tercer vía” o economía mixta¹. Como Mises (1986) señala: “Interventionism seeks to retain private property in the means of production, but authoritative commands of private owners” (p. 1), dicho de otra forma, el intervencionismo es un proceso social de relaciones entre mercado y gobierno, definido este último como el sistema administrativo con el monopolio del uso legítimo de la agresión; así pues, el intervencionismo es la interferencia en las acciones voluntarias de cada persona. Con dicha interferencia se busca evitar los excesos que trae consigo el capitalismo y al mismo tiempo mantener las grandes ventajas que se obtienen de la iniciativa individual privada, las cuales no podrían ser aprovechadas en un sistema opuesto socialista o colectivista puro. La intervención obliga a los individuos a emplear los medios disponibles de manera diferente de la que lo hubieran hecho sin la existencia de la misma, lo que generalmente trae resultados negativos en cuanto a la consecución de sus fines. Este punto es central en la discusión de la idoneidad e incluso la posibilidad de realizar intervenciones en la economía y en donde el proceso se presenta como ilógico y contradictorio.

El análisis de las consecuencias de la intervención estatal requiere de una adecuada definición de Estado; sin embargo, es prácticamente imposible encontrar una explicación unificada en la literatura económica y política, pues existen autores que lo definen desde distintos marcos teóricos y puntos de vista, por ejemplo, Ayala (2004) define al Estado moderno como “una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico” (p. 32). Por su parte, Rothbard (2009) plantea que:

¹ Las otras dos vías se refieren a la existencia de una economía de libre mercado sin intervención en absoluto y al opuesto de una economía autoritaria totalmente intervenida.

El Estado es aquella organización en la sociedad que intenta mantener un monopolio sobre el uso de la fuerza y la violencia en una determinada área territorial; en particular, el Estado es la única organización en la sociedad que obtiene sus ingresos no a través de contribuciones voluntarias o a través de servicios prestados, sino a través de la coerción. (p. 2)

A pesar de que existen innumerables definiciones, la proporcionada por Rothbard es una de las más claras, ya que muestra la esencia de esta institución. Con dicha especificación queda claro que el ámbito en el que el Estado adquiere el poder para intervenir en la economía se encuentra en su capacidad para imponer reglas y regulaciones, mediante coerción, al ámbito político, económico y social, lo cual es el aspecto fundamental del que derivan las principales objeciones a la intervención estatal. Con las definiciones de Estado, el cuestionamiento de su existencia es algo lógico y ciertamente nada nuevo, pues a lo largo de los siglos se han presentado distintas opiniones encaminadas a justificar el carácter necesario de la existencia del Estado y otras a remarcar los grandes efectos negativos que tiene la misma sobre el actuar económico y social de las personas.

Desde hace algunas décadas, se ha hecho un esfuerzo sistemático para desarrollar un marco analítico que permita comprender el cómo y por qué el Estado actúa en la economía, así como las consecuencias directas e indirectas que esto trae consigo. El resultado de dichos esfuerzos fue el surgimiento de una nueva rama de la economía; la economía pública, la cual “estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público en la economía en su sentido más amplio” (Ayala, 1997, p. 3). A partir de su surgimiento, esta nueva rama ha sido el principal marco analítico del sector público, pues lo analiza desde distintas perspectivas como la economía del bienestar, la elección pública y las finanzas públicas. Entre los aspectos más importantes de la economía pública se encuentran las relativamente nuevas nociones que plantean que “las soluciones basadas en la intervención del Estado podrían no ser óptimas en el sentido de Pareto, pero sí superiores a las de los mercados competitivos (...) y que el Estado también puede fallar porque enfrenta problemas de información” (Ayala, 1997, p. 9).

A pesar de los nuevos planteamientos y la superación de algunas limitaciones, la economía pública aún no se encuentra totalmente desarrollada, ya que es necesaria una

revisión de las bases microeconómicas de los modelos de competencia perfecta, equilibrio general y elección racional; asimismo, se requiere “poner más atención al estudio de los problemas prácticos y reales que intervienen en el diseño de las políticas públicas” (Ayala, 1997, p. 11). Aunque estos planteamientos parezcan algo novedoso, fallan al presentar un marco analítico nuevo que permita la descripción sistemática del sector público desde otro punto de vista. La economía pública utiliza los mismos planteamientos teóricos de la economía neoclásica; adicionalmente, se basa en los viejos supuestos de justicia y bienestar social, los cuales, sin ser cuestionados, se introducen en los relativamente nuevos modelos, principalmente en los de la economía del bienestar. Por lo tanto, para poder analizar la intervención estatal desde un punto de vista crítico, se deben cuestionar los principales planteamientos y supuestos que son aceptados por la economía pública, los cuales se han convertido en las principales justificaciones de la intervención del Estado. Dichas justificaciones se pueden clasificar en dos: éticas y económicas.

Justificaciones éticas.

La teoría económica está llena de justificaciones éticas a favor de la intervención estatal; se tiene la percepción de que las acciones que realiza el Estado tienen el único objetivo de mejorar la calidad de vida de la sociedad, siendo por ello, buenas y deseables. Así, autores como Musgrave, han argumentado que el Estado tiene una serie de funciones sin las cuales sería casi imposible mejorar las condiciones de las personas; una de las más importantes que tiene que ver con el malicioso concepto de justicia social, es la distribución; como ésta depende de la repartición equitativa de la propiedad, del trabajo y del capital, y no puede ser asegurada por el mercado, el Estado, a través de instrumentos fiscales debe hacerse cargo de dicha tarea². Siendo esta la naturaleza de los argumentos, la crítica también se tiene que plantear desde un plano ético. Como señala Hoppe, para llegar a la conclusión de la idoneidad de la intervención del Estado se debe introducir “una norma moral en la cadena de razonamientos, abandonándose los límites de la economía como ciencia positiva” (Hoppe, 2006, p. 12). En consecuencia, es necesario juzgar si la intervención estatal en realidad es un

² Siguiendo a Musgrave, las otras dos funciones del Estado son: asignación y estabilización.

aspecto virtuoso y deseable para la sociedad, para lo cual debe comprenderse el surgimiento y la génesis del Estado.

Carneiro y otros autores como el sociólogo alemán Franz Openheimer y, en oposición a las teorías voluntaristas y marxistas,³ señalan que el origen del Estado se encuentra en la conquista y la confiscación. El hecho de que el Estado se originó a través de la subyugación es soportado por hechos históricos bien conocidos. En este sentido, Openheimer (1922) plantea que el Estado “(...) is a social institution, forced by a victorious group of men on a defeated group (...)” (p. 18) sin otro propósito que la explotación económica de los derrotados por parte de los victoriosos. La principal causa de estos procesos de conquista se encuentra en la necesidad inherente del hombre por subsistir, dicha necesidad se satisface de distintas maneras debido a las inclinaciones y a las diferencias individuales, “there are two fundamentally opposed means whereby man requiring sustenance, is impelled to obtain the necessary means for satisfying his desires” (Openheimer, 1922, p. 18).

El primero de ellos es el medio económico, es decir, la producción y el intercambio voluntario del trabajo propio por el trabajo de los demás. El hombre nace pobre, lo único que puede utilizar es su razón con el único propósito de dominar los recursos proveídos por la naturaleza, buscando “enriquecerse” mediante la transformación de los mismos en bienes directamente consumibles para después intercambiarlos con otras personas, las cuales obtienen bienes de la misma forma. El segundo, el medio político, se refiere a la indebida apropiación del trabajo de los demás, dichos medios son mucho más simples de aplicar que los económicos, pues no ayudan a la producción de bienes, sino que los sustrae de ella, lo cual “(...) desvía la producción hacia un individuo o grupo parasitario y destructivo; y esta desviación no solo sustrae del número de productores, sino que también reduce el incentivo que éstos tienen para producir más allá de su propia subsistencia” (Rothbard, 2005, p. 3).

³ Aristóteles pensaba que el Estado surgía del agrupamiento natural de la familia. Otros filósofos griegos trabajando bajo la misma confusión, de algún modo se anticiparon a Rousseau al descubrir el origen del Estado en la esencia y disposición social del individuo a adherirse a esta institución. Por su parte, dentro del marco marxista no se puede encontrar una descripción detallada del surgimiento del Estado, lo más aproximado a esto fue la publicación de Engels “El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado”, en la que se señala que el Estado surge de la lucha interna entre clases sociales, llegando al poder las más poderosas de la sociedad (Carneiro, 1985).

El Estado es una organización de los medios políticos; sin embargo, para que éstos puedan ser utilizados, se debe tener una base de bienes creados a través de los medios económicos, los cuales puedan ser indebidamente apropiados. Antes del surgimiento del Estado, la raza humana vivía en pequeños grupos o aldeas autónomos; sin embargo, a raíz del nacimiento de la agricultura, algunas personas encontraron en la tierra una herramienta eficiente para cubrir sus necesidades básicas, lo que les permitió asentarse en un solo lugar e intercambiar los excedentes que creaban por otros bienes. La situación de los campesinos era tal que no necesitaban más tierra de la que poseían ya que hubiera sido superflua; asimismo, debido a la naturaleza de sus actividades no contaban con una distinción entre clases y menos aún de un jefe al que obedecer.

Por el contrario, los grupos nómadas y ganaderos, los cuales, por diversas razones geográficas no habían podido aprovechar las virtudes de la agricultura, desarrollaron tempranamente una serie de elementos categóricos propios del Estado. Uno de ellos, de carácter económico, era la diferenciación de propiedad y de ingreso, lo que trajo distinciones de clase y jerarquías dominantes. Gradualmente, estos grupos mejor organizados comenzaron a acechar a los grupos de campesinos agricultores en busca de la apropiación de los bienes producidos por éstos. “The herdsman gradually becomes accustomed to earning his livelihood through warfare, and to the exploitation of men as servile labor motors. And one must admit that his entire mode of life impels him to make more and more use of the political means” (Openheimer, 1922, p. 28). Con el comienzo de la utilización de los medios políticos iniciaron guerras devastadoras que terminaron en el completo saqueo, la destrucción de las comunidades de campesinos y el asesinato de casi todo el grupo vencido. Los sobrevivientes huían de la zona atacada, en un proceso que Cainero denomina de lucha y fuga; sin embargo, los grupos de agricultores, al estar ligados a la tierra debido a sus actividades, no podían huir con gran facilidad, así que con el paso del tiempo, quizá miles de años, éstos grupos no tuvieron otra elección más que permanecer en el mismo lugar, dejando de oponer resistencia cuando se presentaban los invasores.

Asimismo, hubo un cambio de actitud por parte de los conquistadores, pues se dieron cuenta que en general era mejor ejercer un dominio que exterminar o ahuyentar a los grupos vencidos, ahora la matanza y la destrucción solo servían como una herramienta de

intimidación entre los campesinos para lograr su completa sumisión. Este proceso mejoró la vida de ambos grupos, pues por un lado, los conquistadores conseguían una base duradera de bienes explotables y por el otro, los campesinos dejaban de ser asesinados, logrando conservar los medios para su subsistencia y la creación de excedentes destinados a los conquistadores. Lo anterior tuvo una importancia histórica incomparable, ya que trajo consigo relaciones más humanas entre los dos grupos. Al mismo tiempo, los conquistadores tuvieron la tarea de proteger sus dominios de otros grupos rivales de nómadas y ganaderos, lo que trajo como consecuencia la integración de los vencidos. Cuando se logró la total unión en una porción de tierra de los dos grupos se dio el surgimiento del Estado en cuanto a sus elementos básicos: población, gobierno y territorio. Mientras las relaciones de ambos grupos se basaban en la oposición a sus enemigos, el Estado no requirió justificación alguna sobre la utilización de los medios políticos, ya que no se pueden mantener en el poder únicamente extrayendo riqueza de la sociedad mediante el uso o la amenaza de la violencia, pues representa una labor sumamente desgastante.

As soon, however, as the psychic integration develops, in any degree the community feeling of state consciousness, as soon as the bond servant acquires “rights,” and the consciousness of essential equality percolates through the mass, the political means requires a system of justification; and there arises in the ruling class the group theory of “legitimacy”. (Openheimer, 1922, p. 42)

Por lo tanto, el principal obstáculo al que se enfrentaron los gobernantes era cómo mantener su dominio, pues para continuar a cargo, cualquier gobierno debe tener el apoyo de la mayoría de la población, por lo que su problema más importante siempre ha sido de orden ideológico. En este sentido, la principal tarea de los gobernantes es asegurar la aceptación activa o resignada de un número lo suficientemente grande de ciudadanos, “la mayoría de las personas deben convencerse de que su gobierno es bueno, sabio, al menos inevitable y ciertamente mejor que las alternativas concebibles” (Rothbard, 2005, p. 5).

La primera justificación utilizada fue de corte religioso; durante miles de años, los gobernantes defendieron y justificaron su dominio argumentando que éste era impuesto por mandato divino, “el gobernante o era bendecido por Dios o, en el caso de muchos

despotismos orientales, él mismo era Dios (...)” (Rothbard, 2005, p. 6). Sin embargo, a raíz de la Ilustración, la religión dejó de ser la principal justificación para la utilización de los medios políticos. Por lo que se comenzaron a utilizar justificaciones de carácter científico referentes al poder que le infiere la ciencia y la Razón al grupo gobernante para saber exactamente lo que es mejor para sus subordinados a fin de lograr su máximo bienestar. Al poder contar con dichos argumentos, el Estado logró su justificación máxima, en donde comenzó a verse como una entidad cuasi omnipotente y omnipresente, preocupada por el bienestar de las personas; en consecuencia, los individuos hicieron caso omiso al problema que en verdad representa para ellos la utilización de los medios políticos, situación que continúa hasta nuestros días.

Hayek sugiere que lo anterior fue posible gracias al apogeo de las ideas del racionalismo francés o constructivista, el cual plantea que la mente humana puede llegar a conocer completamente los sucesos del universo porque es independiente de él. “El racionalismo constructivista es (...) la corriente de pensamiento que cree que el hombre, en virtud de que puede entender las leyes que rigen los fenómenos del universo – naturales o sociales - puede transformar radicalmente la sociedad” (Ortiz, 2009). Dichas pretensiones ponen de manifiesto una confianza exacerbada en los poderes de la razón y llevan a una disminución de la libertad individual⁴. Lo anterior resulta en mandatos autoritarios que pretenden mejorar el bienestar de la sociedad, pero que son completamente distorsionantes, ya que es imposible que un órgano central cuente con la información requerida para conocer cuáles son los fines que todas las personas tratan de lograr.

Por su parte, el constructivismo escocés “(...) regards man not as a highly rational and intelligent but as a very irrational and fallible being, whose individual errors are corrected only in the course of a social process (...)” (Hayek, 1947, pp. 8-9). Debido a que el saber individual y el uso de la razón están limitados, todo lo que podría ser planeado mediante órganos centrales, puede ser logrado de mejor manera a través de la colaboración individual espontánea. Para poder actuar y tomar decisiones, las personas utilizan el cálculo económico,

⁴ La gente es libre en la medida en que cada quien pueda organizar su vida como lo considere adecuado, es decir, la libre elección de los medios necesarios para conseguir los fines apetecidos. “Las personas cuyo futuro depende del criterio de autoridades inapelables, que monopolizan toda posibilidad de planear, no son desde luego, libres (...)” (Mises, 1986, p. 224).

es decir, un análisis costo-beneficio sobre los medios que se utilizarán para conseguir sus fines; al comportarse de esta forma, surge un proceso continuo de generación de información, referente principalmente a las preferencias y necesidades de los individuos, la cual es aprovechada posteriormente por otras personas para tomar decisiones. Cuando el Estado interviene en la economía intentando planificarla u orientarla, inhibe parcial o totalmente este proceso, el cual, paradójicamente, es necesario precisamente para llevar a cabo dichas pretensiones organizativas, por lo que cualquier resultado de la intervención será estrictamente menos óptimo que aquel que se podría alcanzar en el mercado.

Aunque se trate de justificar el intervencionismo a través de ideas rebuscadas y supuestamente sustentadas en la racionalidad y la ciencia, la esencia del Estado no ha cambiado, pues sigue conservando aquella característica que surgió desde sus orígenes, es decir, la apropiación indebida de la riqueza. Antes dicha apropiación era directa, arrebatando los bienes a los conquistados; en nuestros días, la apropiación es indirecta, imponiendo cierta tasa sobre la producción, castigando a aquellas personas que no pagan esta cuota mediante el uso de la fuerza. Se ha planteado que la actual extracción de recursos, es decir, los impuestos, se hace de manera voluntaria debido a la aceptación general de que son necesarios para que la sociedad se mantenga en orden; nada más alejado de la realidad. El hecho de que se use la fuerza o la amenaza de fuerza para poder obtener recursos de la sociedad es la máxima prueba del comportamiento antiético del Estado, sin dicha amenaza, no cabe duda que los ciudadanos elegirían no pagar los gravámenes; por consiguiente, la imposición de cargas tributarias en nada se diferencian del vil robo⁵.

Cabe señalar que el análisis de la esencia antiética del Estado no implica necesariamente el planteamiento de su desaparición, pues incluso dicha institución efectivamente puede aumentar el bienestar social; lo que sugiere es una limitación de sus actividades únicamente al ámbito de la justicia, es decir, al respeto de los derechos de propiedad y a garantizar el cumplimiento de los contratos comerciales realizados

⁵ La Real Academia Española define robo de la siguiente forma: Del lat. vulg. *raubare, y este del germ. *raubôn 'saquear, arrebatar'; cf. a. al. ant. roubôn, al. rauben, ingl. reave.: 1. tr. Quitar o tomar para sí con violencia o con fuerza lo ajeno. 2. tr. Tomar para sí lo ajeno, o hurtar de cualquier modo que sea.

privadamente por los individuos. Solo en este ámbito está justificado el uso de la violencia o la amenaza, ya que la economía de mercado no podría funcionar adecuadamente sin dicha característica. A diferencia de otros ámbitos en los que interviene el Estado, la justicia es el único aspecto que se puede realizar eficientemente por medio de un órgano central, ya que ésta se presenta como un servicio no excluyente y tiene un grado de objetividad más alto que cualquier otro bien o servicio, pues lo que es justo para una persona debe serlo para otra. Para autores como Mises, el intervencionismo solo surge cuando las actividades del Estado exceden el mínimo necesario para garantizar la cooperación social y la coordinación dentro del proceso de mercado que solo se logra mediante la impartición de justicia.

La esencia antiética del Estado lleva a la conclusión lógica de que éste no puede y en realidad no desea llevar a cabo políticas que ayuden a mejorar “la justicia social” o la equidad con el objetivo de generar un “bienestar social”, cuando el Estado propone este tipo de políticas, su único deseo es perpetuar su poder para seguir extrayendo recursos de las personas. Esta apropiación trae serias consecuencias en el ámbito económico que se traducen en la reducción del capital de la sociedad, de los incentivos para producir y sobre todo, de la libertad individual.

Justificaciones económicas.

La principal justificación emanada del marco teórico de la Economía Convencional (Neoclásica) es aquella que se refiere a la existencia de fallas que surgen cuando se deja actuar libremente a las fuerzas del mercado, siendo el Estado el único ente capaz de corregirlas. Diversos autores concuerdan en que una falla de este tipo es una situación en la que el funcionamiento del mercado no es eficiente en la asignación de los recursos disponibles, o en palabras de Stiglitz (2000): “(...) aquellas circunstancias o condiciones en las que el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto” (p. 92). Generalmente se acepta la existencia de varios tipos de fallas, las cuales en mayor o menor medida se solucionan con la intervención directa o indirecta del Estado; sin embargo, en el ámbito económico, siempre se

alude a dos tipos específicos de falla al momento de justificar la intervención estatal; bienes públicos y monopolios (fallo de competencia)⁶.

En la mayoría de los libros de economía, se hace hincapié en la existencia de ciertos bienes y servicios que por sus características no pueden ser provistos por el mercado, o no son en la cantidad o calidad suficiente debido a la inviabilidad de un sistema de racionamiento basado en los precios; éstos son los llamados bienes públicos. Las características esenciales de este tipo de bienes son: 1) deben ser bienes no excluyentes, lo que quiere decir que no se puede negar el acceso a las personas para su consumo mediante el sistema de precios u otros mecanismos, dicho formalmente, "(...) el hecho de que un individuo adicional disfrute del bien debe tener un coste marginal nulo" (Stiglitz, 2000, p. 95) y 2), tienen que ser bienes no rivales, es decir, que el uso de éstos por parte de una persona no debe ser una limitación para que otra lo use. Los bienes que poseen estas dos características son conocidos como bienes públicos puros y aquéllos que carecen de ellas son los bienes privados puros. El ejemplo típico de bien público puro es la defensa nacional, ya que proteger a una persona más no tiene ningún costo, cumpliéndose la primera característica; asimismo, es imposible evitar que todos los individuos se beneficien al mismo tiempo de dicho servicio (segunda característica). Cuando existen costos marginales surgidos por el suministro de bienes públicos a más personas, es decir, cuando no se cumplen al mismo tiempo las dos características mencionadas, se dice que se trata de bienes privados suministrados por el Estado. Esta definición es de suma importancia porque en realidad la mayoría de los bienes públicos entran dentro de esta categoría, tal es el caso de la salud y de la educación.

Ciertamente el concepto de bien público puede equipararse con el de bien preferente, ya que éste último hace referencia a aquéllos bienes que no solo satisfacen las necesidades individuales, sino las de la sociedad en general; la única diferencia radica en que cuando se habla de bienes preferentes no se toma en cuenta la capacidad del sector privado para ofrecerlos, puesto que es el Estado, en su papel de garante del bienestar social quien debería tener la obligación de proveerlos. Por consiguiente, se asume la producción de bienes que se entiende deberían ser disfrutados por todos y que dada su importancia estratégica deben ser

⁶ Los otros fallos más importantes según Stiglitz son: externalidades, mercados incompletos, fallos de información, paro y otras perturbaciones económicas.

administrados en parte o en su totalidad por la burocracia del país. A pesar de esta distinción, en la mayoría de los casos los bienes públicos y los preferentes se encuentran dentro de la misma categoría.

La provisión pública de bienes se enfrenta a graves problemas prácticos, el primero de ellos es que su suministro no se adapta a las diferentes necesidades y deseos de los individuos, es decir, se presenta con un alto grado de uniformidad. Otro problema es la cuestión de la determinación adecuada de provisión de bienes públicos, esto tiene que ver con las decisiones que tomen las autoridades correspondientes, las cuales en su mayoría son discrecionales, ya que no existe un precio de mercado que guíe la producción y provisión de dichos bienes. Aunque a primera vista parece que algunos de los bienes y servicios producidos por el Estado podrían clasificarse como bienes públicos, en verdad no queda claro cuántos de éstos pueden considerarse como tales, de igual manera, muchos bienes producidos de manera privada parecen encajar en la categoría de bien público. Al respecto, cabe plantear la cuestión de la veracidad de la distinción entre bienes públicos y privados. Hoppe (2005) menciona que

(...) si nos atenemos a la distinción entre bienes públicos y privados de un modo más preciso, descubrimos que esta distinción parece ser totalmente ilusoria. No existe una dicotomía clara entre bienes públicos y privados (...). Todos los bienes son más o menos privados o públicos, y cambian constantemente respecto a su grado de privacidad/publicidad según cambien también los valores, opiniones o incluso la composición de la población. (p. 9)

Basta recordar que un bien no lo es por sí mismo, es decir, nada es un bien hasta que al menos una persona subjetivamente lo valora como tal. Lo anterior es la esencia de la teoría del valor subjetivo, magistralmente descrita por Carl Menger en sus Principios de Economía Política. Para este autor, una de las principales características que da a un objeto la cualidad de bien es la causalidad, es decir, la percepción de la idoneidad de cierto objeto para satisfacer necesidades de primer orden, o sea, las necesidades más urgentes, si no se percibe lo anterior, el objeto en cuestión no podrá considerarse como bien⁷. El que se aprecie dicha causalidad

⁷ Las otras características a las que hace referencia Menger son: 1. La existencia de una necesidad humana. 2. Una relación causal. 3. Conocimiento de ésta relación. 4. Disposición sobre el objeto en cuestión.

depende del grado de ignorancia de las personas o de sus opiniones, lo que da un carácter completamente subjetivo a los bienes. Por consiguiente, se carece de un criterio objetivo que permita realizar una distinción entre bienes públicos y privados.

En ocasiones (...) se les atribuyen erróneamente a las cosas propiedades y, por tanto, causalidades que, en realidad, no poseen, o (...) también erróneamente se presuponen unas necesidades humanas que en realidad no existen. En ambos casos aparecen, a nuestro entender cosas que se hallan, no en la realidad, pero sí en la opinión de los hombres, en la relación antes dicha, que es la que fundamenta la cualidad de bien de las cosas. (Menger, 2007, p. 32)

La segunda justificación económica es el fallo de competencia, que surge básicamente cuando un mercado no se encuentra en competencia perfecta. Stiglitz (2000) menciona que “para que un mercado sea eficiente en el sentido de Pareto tiene que haber competencia perfecta, es decir, ha de existir un número suficientemente grande de empresas que crean cada una de ellas que no pueden influir en los precios” (p. 92). El extremo opuesto de la competencia perfecta es la existencia de una sola empresa (monopolio) o un grupo bastante reducido de ellas que ofrecen un determinado bien (oligopolio), en los cuales las mismas tienen suficiente poder de mercado para fijar precios, generalmente por encima de los que se presentarían en un mercado competitivo. Los argumentos más conocidos plantean que al dejar actuar a las fuerzas del mercado se llegaría necesariamente a una situación de creación de monopolios y de competencia monopolística, lo cual afectaría en gran medida el bienestar de las personas y por tal motivo es necesario que, nuevamente el Estado, como agente omnisciente, omnipotente y benevolente, intervenga en la economía regulando los precios y otras variables para lograr el mayor bienestar posible en la población. Generalmente, los monopolios están relacionados con una serie de barreras que impiden que nuevos competidores ingresen a la industria, dichas barreras llevan a un poder de mercado reflejado en la capacidad de la empresa monopolística de variar sus precios a fin de eliminar la amenaza de potenciales competidores. Según la teoría económica convencional, dichos obstáculos son muy variados, yendo desde barreras tecnológicas, económicas (economías de escala), estratégicas y sobre todo, legales.

Sin embargo, todas las barreras excepto las legales, se pueden considerar como algo natural y no dañinas para la economía en general, pues las mismas indican una buena asignación de los escasos recursos con los que se cuenta, en este sentido, la existencia de monopolios indica que no es necesario que otras empresas compitan en el mismo sector de la industria, ya que significaría una dilapidación de recursos; por lo que la única razón por la que se puede considerar a un monopolio realmente perjudicial es cuando éste surge mediante barreras legales que en general son requisitos impuestos por las autoridades (regulaciones) o concesiones a ciertas empresas dentro de la economía sin que éstas sean eficientes en la asignación de recursos, situación que prevalece actualmente en casi todas las economías.

La base de la justificación de la intervención estatal usando el fallo de competencia se relaciona directamente con la inexistencia de competencia perfecta, por lo que es de vital importancia entender los principales supuestos de dicho modelo. Un mercado se encuentra en competencia perfecta cuando un gran número de empresas que producen bienes homogéneos y que poseen información perfecta compiten entre sí para satisfacer las necesidades de las personas; este tipo de competencia se da cuando el costo marginal es igual al ingreso marginal, es decir, cuando las empresas no obtienen beneficios extraordinarios, alcanzándose así un punto de equilibrio óptimo entre oferta y demanda. El mercado siempre tiende al equilibrio, pues cuando se presentan sectores con beneficios mayores a cero, es decir, cuando los ingresos marginales son mayores que los costos marginales, empresas competidoras entrarán a ese sector, reduciéndose poco a poco el beneficio hasta volver a alcanzar el mencionado punto.

Es bastante obvio lo absurdo y simplista del modelo de competencia perfecta, pues “(...) es inexistente en lo real, y por lo tanto no se lo puede emplear como premisa en un razonamiento realista” (Zanotti, 2012, p. 31). En primer lugar, se encuentra el problema de cuántas empresas son necesarias para considerar que exista competencia perfecta, cuestión que parece no tener ninguna relevancia para los teóricos neoclásicos, pues en ningún texto se plantea dicha interrogante clave. En segundo lugar, el supuesto de la homogeneidad de los bienes vendidos es bastante cuestionable, ya que en realidad ningún bien es homogéneo, dicho concepto “(...) solo es aplicable a objetos abstractos ($A=A$)” (Zanotti, 2012, p. 30). Asimismo, si se llegara a cumplir, paradójicamente la competencia dejaría de existir, pues la

realidad es tal que cada empresa produce bienes diferenciados que van encaminados a satisfacer las necesidades de distintos sectores de la población incluso dentro de la misma industria; para que un bien o servicio pueda ser elegido por los consumidores debe tener características que lo diferencien de sus competidores; además, al ser cada bien diferenciado, siguiendo la definición etimológica de monopolio, se llegaría a la conclusión de que todos los productores son monopolistas, ya que son los vendedores exclusivos de sus productos.

Asimismo, el supuesto de información perfecta⁸ de ninguna manera es observable en la realidad, ya que las empresas no pueden saber exactamente lo que desean los consumidores, porque que éstos cambian de gustos y preferencias constantemente, ni pueden conocer las formas más óptimas para producir bienes y servicios, debido a que la tecnología implicada en los procesos de producción y administrativos se encuentran en constante mejora y cambio; adicionalmente, los consumidores no pueden estar al tanto de todos los precios de todos los bienes y sus sustitutos en cada momento en el mercado que les hagan tomar la mejor decisión de consumo. Lo anterior indica que lo común es que los individuos se enfrenten a una asimetría de información, tanto del lado de la oferta como de la demanda, lo que generalmente ocasiona situaciones de selección adversa, ante lo cual, la parte menos informada estará menos dispuesta a realizar intercambios, reduciendo la eficiencia económica. El problema de la selección adversa ha sido ampliamente estudiado por la Economía Neoclásica, pues representa un enorme vacío en su modelo de competencia perfecta. En los mercados, al no existir información perfecta, alguien no puede saber con anticipación si la adquisición de algún bien o servicio cumplirá sus expectativas debido a la inmensa diferencia de calidades y precios que existen en dichos bienes o servicios. Dicho problema fue ilustrado a la perfección por el economista y premio Nobel George A. Akerlof con un ejemplo.

Este economista menciona que en un mercado de autos usados, solo los vendedores conocen todas las características de los autos que ofrecen, mientras que los potenciales compradores se encuentran ante una situación de selección adversa. Los vendedores de autos

⁸ La información perfecta se refiere al hecho de que tanto consumidores como productores deben tener toda la información necesaria para llevar a cabo su consumo o procesos de producción, respectivamente. Esto implica el conocimiento detallado de cada bien existente y la satisfacción que pueden causar; por otra parte, implica un total conocimiento acerca de cada competidor en el mercado y la forma más idónea de producir.

de calidad no estarán dispuestos a vender por debajo de determinado precio, al igual que los vendedores de autos de mala calidad; sin embargo, estos últimos lo harán a un precio menor que los primeros; lo mismo sucede con los compradores, quienes asignan un presupuesto más alto para adquirir el auto que crean de mejor calidad y un presupuesto más bajo para aquellos de menor calidad⁹. Los compradores realizarán una comparación entre el precio de los autos de mayor y menor calidad, haciendo un promedio entre éstos, tomando en cuenta necesariamente el grado de confianza que se tenga sobre la calidad de los productos o servicios ofrecidos; como dicho promedio siempre será más bajo que lo que están dispuestos a aceptar los vendedores de los autos de alta calidad, éstos no venderán sus autos, provocando que solo se adquieran los de menor calidad, esta situación se presenta principalmente en los mercados en los que se tiene una baja confianza de que los productos ofrecidos son de buena calidad¹⁰, dicho ejemplo aunque presente serias deficiencias en algunos aspectos, resulta bastante útil para explicar que los consumidores en realidad siempre se enfrentan a problemas de información, poniendo en jaque el supuesto de información perfecta¹¹.

Por último, el punto de equilibrio tan usado en los análisis de la Escuela Neoclásica jamás se puede alcanzar, es cierto que con la dinámica de la oferta y la demanda se tiende a él, pero es imposible alcanzarlo, ya que si esto ocurriera, implicaría un estado de completa inmovilidad en la economía, es decir, que las necesidades de las personas estarían completamente satisfechas, por lo tanto, ya no habría fines que perseguir y no existiría la acción humana.

Una vez probada la completa falsedad de los supuestos del modelo de competencia perfecta, se concluye que las intervenciones que lleva el Estado usando como justificación dicho modelo, son inaceptables. Sin embargo; ante el auge y aceptación de teorías tan

⁹ En general se acepta que los precios altos son indicadores de calidades superiores, lo cual no es necesariamente cierto.

¹⁰ Para ver de forma más detallada el funcionamiento de la selección adversa y cómo se ve implicada la confianza del mercado en la toma de decisiones, ver García, Hilario La selección adversa y los mecanismos para corregirla, Universidad Miguel Hernández 2015.

¹¹ Las fallas en la explicación de la selección adversa tienen que ver con la arbitrariedad de concebir a un bien como de buena o mala calidad, ya que estas consideraciones son completamente subjetivas; asimismo, presenta serias limitaciones al argumentar que los bienes de mayor calidad necesariamente se venden a un precio más alto.

simplistas y alejadas de la realidad para describir los procesos complejos y dinámicos del mercado, es necesario realizar algunas consideraciones para encontrar la causa de dicha tendencia.

Las justificaciones económicas tienen su base en modelos simplificadores de la realidad, dichas construcciones son el sistema de investigación típico de la economía, cuando se emplea este método no se debe preocupar por que refleje exactamente o no la realidad que se propone examinar. Al investigador que utiliza dicho sistema “no le interesa averiguar si el orden imaginado puede existir y funcionar en el mundo real, pues incluso construcciones imaginarias inadmisibles, contradictorias y de imposible realización pueden ser útiles y hasta indispensables para comprender la realidad” (Mises, 1986, p. 296). Entonces, ¿de dónde surgen las principales críticas a los modelos neoclásicos utilizados para explicar la realidad económica?

La principal respuesta radica en los supuestos utilizados en la construcción de toda la teoría. Al usar las construcciones simplificadoras no se puede plantear la cuestión de una contrastación empírica con la realidad, lo único que se puede plantear es la confirmación de si “(...) los presupuestos de la construcción coinciden con las condiciones de las acciones que se quieren enjuiciar” (Mises, 1986, p. 297). Los modelos neoclásicos no incorporan los supuestos básicos de la acción humana; asimismo, es común tratar de contrastar dichos modelos con la realidad; cuando estos modelos no se cumplen (y nunca lo harán), se comete el gravísimo error de crear políticas económicas para adaptar la realidad al modelo. Ante esta situación es necesario dejar de asumir que todos los modelos económicos, principalmente los que utilizan matemáticas como principal herramienta analítica son descripciones precisas del comportamiento humano y dejar de basar las decisiones de política económica en dichos análisis.

Otro punto central dentro de los cuestionamientos de los modelos matemáticos neoclásicos recae en el método usado para elaborarlos. La mayoría de los economistas más renombrados a nivel mundial, han adoptado indiscriminada y erróneamente la misma metodología seguida por las Ciencias Naturales, olvidando que el mundo de las Ciencias Sociales es cualitativamente distinto en cuanto al objeto de estudio. En las ciencias de la naturaleza se estudian procesos constantes y estáticos, pudiendo establecer relaciones

perfectamente funcionales entre ellos, por lo que su comportamiento futuro se puede predecir a la perfección, principal distinción con las Ciencias Sociales. Como ya se mencionó, este error surge del hecho de no reconocer que la mente no es un poder independiente del universo, sino que aquélla está integrada en él y por lo tanto, “el desarrollo de las cualidades mentales es concomitante con el medio en que surgen” (Ortiz, 2009). Esta forma de enaltecer la razón trajo consigo la creación de corrientes filosóficas igual de dañinas, como el positivismo, que sostiene que el conocimiento científico solo proviene de la aplicación de un método inductivo y de experiencia, que requería asimismo aplicar los métodos propios de las ciencias duras. La economía solo llegó a consolidarse como ciencia tras aplicar el rigor y formalismo propio de las matemáticas, antes de su introducción, solamente consistía en afirmaciones narrativas que no eran consideradas seriamente en el ámbito científico.

A pesar de que se considera que el Estado es el único ente capaz de corregir las fallas de mercado, la Escuela de la Elección Pública ha reconocido que también aquel presenta fallas sistemáticas que podrían incluso llevar a una ineficiencia mayor que la que intenta solucionar. Las fallas de Estado hacen referencia principalmente a la ineficiencia que se puede presentar en la asignación de recursos en la provisión de bienes públicos, principalmente en lo concerniente a la revelación de las preferencias y a la burocracia. A diferencia del mercado en donde los consumidores revelan sus inclinaciones directamente mediante la adquisición de algún bien o servicio a un precio determinado, cuando se trata del sector público, la revelación resulta algo más difícil. En dicho ámbito, las preferencias son reveladas por la elección de algún partido político u otro; sin embargo, como señala Stiglitz (2000), “las elecciones generales solo transmiten una información reducida sobre la actitud de los votantes hacia cada uno de los bienes públicos (...)” (p. 163). Así pues, la situación anterior lleva a un grado de discrecionalidad en la cantidad y calidad de la oferta de bienes producidos por el Estado, provocando una sobre o sub oferta de los mismos y consecuentemente a una mala utilización de los recursos públicos. Adicionalmente y debido una vez más a que en la administración pública o burocrática no existe el precio de mercado, no hay alguna medida que indique si los recursos destinados al pago de la burocracia, los cuales en general son excesivos, se están utilizando eficientemente; de esta manera se dilapida una gran cantidad de recursos que podrían ser utilizados en otros ámbitos, situación que acentúa aún más el problema de la asignación en el ámbito público.

Se debe aclarar que los mercados efectivamente no son completamente eficientes; sin embargo, las causas que llevan a dicha ineficiencia no son aquellas descritas por la Economía Convencional o Neoclásica, es decir, no se deben al incumplimiento del modelo de competencia perfecta, ni a la existencia de una dicotomía entre bienes públicos y privados. Así pues, debido a que los mercados presentan cierto grado de ineficiencia, la intervención estatal es algo necesario; no obstante, al tener una idea errada de las verdaderas causas de dichas ineficiencias, debido a la utilización de las herramientas del marco analítico neoclásico, los intentos de corrección llevados a cabo por el Estado son en general inadecuados y muy peligrosos. La forma de corregir los verdaderos fallos en los que pueden incurrir los mercados debe basarse en un adecuado entendimiento de las causas que los originan, lo que implica el abandono de la teoría neoclásica como principal explicación de la realidad económica, llevando al planteamiento de mecanismos estatales de corrección menos invasivos y distorsionantes.

El intervencionismo en la educación.

Como se mencionó anteriormente, la educación puede ser considerada como un bien público, aunque no puro, ya que sus costos marginales en la mayoría de los casos son demasiado elevados, requiriéndose una parte sustancial de los ingresos apropiados por el gobierno para poder financiarla, por lo que la oferta de educación pública se presenta como un aspecto altamente distorsionante en la economía. Adicionalmente, desde el punto de vista de la Economía Pública, la educación debe ser provista por el Estado debido a la existencia de externalidades. Cuando un agente económico lleva a cabo una acción, ésta afecta de manera directa o indirecta, positiva o negativamente a otros agentes. Una externalidad negativa es la situación en la que los agentes dañados no pueden ser compensados por la afectación causada por terceros; por su parte, una externalidad positiva es el resultado de la imposibilidad de reconocer el beneficio ocasionado.

Las externalidades negativas tienen costos que no recaen solamente en los agentes que las provocan, por consiguiente no tendrán algún límite para dejar de producirlas; el ejemplo clásico de externalidad negativa es la contaminación. Por su parte, los beneficios que generan las externalidades positivas recaen en terceras personas, por lo que los agentes

que las crean no tendrán incentivos para generarlas. Debido a la existencia de externalidades se da una intervención activa del Estado, buscando reducir aquellas que sean negativas e incentivar las positivas. A menudo se considera a la educación como una fuente importante de externalidades positivas cuando la mayoría de la gente se encuentra educada, así como negativas cuando lo contrario sucede.

En el contexto académico es aceptado que la educación representa un factor altamente correlacionado con la productividad y por ende, con el desarrollo y crecimiento económicos. Por dicha razón, los asuntos educativos han estado en el centro de las decisiones políticas en distintos países en las últimas décadas; no es casualidad que un alto porcentaje del PIB de las naciones sea destinado solo para atender a este rubro. Dejando de lado por un momento cuál sería la forma más idónea de proveer y producir educación, es un hecho que ésta ayuda a desarrollar las habilidades y capacidades individuales necesarias que permiten un desenvolvimiento en la sociedad más adecuado, así como hacer frente al cada vez más demandante mercado laboral. Por dicha razón, tanto los poderes públicos del Estado como los particulares, representados por los padres de familia, han estado preocupados por lograr que los estudiantes reciban una educación de calidad.

Desde finales de la década de los 70, la importancia de la educación en el bienestar en el ámbito individual ha sido descrita principalmente por la teoría del capital humano, la cual plantea que “la educación aumenta las cualificaciones de los individuos y, por tanto, sus salarios. Esta perspectiva considera que la inversión en las personas es semejante a la inversión en capital¹²” (Stiglitz, 2000, p. 450). Los postulados de la teoría del capital humano han sido ampliamente corroborados por distintos investigadores y organismos internacionales; por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha encontrado que las tasas de desempleo para personas con mayores niveles académicos son más bajas; asimismo, su salario es casi más del doble en algunos casos.

Autores como Robert Lucas, señalan que el capital humano es:

¹² En este sentido, invertir, hace referencia al gasto educativo, es decir, a cualquier desembolso que se lleve a cabo ya sea por el Estado o por particulares, con el fin de lograr que los estudiantes tengan un nivel académico más alto, el cual se refiere principalmente al tiempo; a más tiempo estudiando, mejor resultará la inversión en un futuro.

(...) simply his general skill level, so that a worker with human capital $h(t)$ is the productive equivalent of two workers with $1/2h(t)$ each (...). The theory of human capital focuses on the fact that the way an individual allocates his time over various activities in the current period affects his productivity (...). (Lucas, 1988, p.17)

La teoría del capital humano ha intentado describir el grado de relación entre la inversión en capital humano y el desarrollo y crecimiento económico, entendidos como el aumento cualitativo y cuantitativo de la renta real de un país en un periodo determinado. En este sentido, el premio Nobel de Economía James Heckman argumenta que es necesario moldear mediante la enseñanza la futura productividad de los individuos incluso desde su primera infancia (de 0 a 5 años), ya que durante esta época se pueden desarrollar de mejor manera las habilidades cognitivas y conductuales necesarias. “La educación durante la primera infancia fomenta las habilidades cognitivas junto con la atención, la motivación, el autocontrol y la sociabilidad, que representan las habilidades conductuales que convierten el conocimiento en experiencia y a las personas en ciudadanos productivos” (Heckman, 2017)¹³.

La teoría del capital humano enfrenta algunas limitaciones, las cuales son prácticamente imposibles de superar. Si la educación es vista como una inversión, sus rendimientos deberían ser cuantificables en el presente; sin embargo, es una realidad que no se pueden medir con exactitud los flujos de efectivo derivados de dicha inversión, a diferencia de las inversiones financieras o en capital fijo; por dicha razón, los agentes económicos, particularmente el gobierno, se enfrentan constantemente con el problema de cuál debería ser la cantidad adecuada de recursos destinada al ámbito educativo¹⁴. Asimismo, algunos planteamientos teóricos sugieren que la educación representa un consumo e inversión al mismo tiempo, es decir, se afirma que la propia acción de aprender representa la satisfacción

¹³ Para consultar las pruebas empíricas de la inversión en la educación de primera infancia ver Heckman J., James, La inversión en el desarrollo durante la primera infancia: reduce déficits y fortalece la economía. En: heckmaneducation.org https://heckmaneducation.org/assets/2017/01/F_080613_HeckmanSpanishOne_0.pdf [31/03/2018, 01:58 pm].

¹⁴ El problema se vuelve más grande si se considera que los beneficios de la educación no solo se ven reflejados en aspectos cuantitativos como los salarios, la productividad y el crecimiento económico, sino en otros aspectos cualitativos.

de una necesidad inherente a las personas. Por lo tanto, la teoría tropieza con otro gran obstáculo al tratar de delimitar el gasto en consumo y el que se realiza en inversión.

Son claros los beneficios que resultan de poseer una población educada en cuanto a la pacífica convivencia, resolución de conflictos, entre otros aspectos cualitativos que afectan la vida en sociedad. Recientemente han comenzado a reconocerse en dichas capacidades las características esenciales de un tipo especial de capital; del capital social. Es difícil encontrar una definición unificada de este tipo de capital; “Putnam et al (1993) treated social capital as features of social organization, such as networks, norms and social trust that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit” (Nezhad et al, 2007), por su parte, la OCDE (2007) menciona que “(...) social capital refers to the trust, norms and networks that enable collective actions”. En general, se puede argumentar que el aumento del capital social está relacionado con el incremento del grado de cooperación social y división del trabajo o del conocimiento en contextos determinados. El capital social es de naturaleza multidimensional, debido a que se encuentra asociado a formas específicas de redes sociales, afectando factores como la innovación, participación ciudadana, solución de problemas, confianza en el gobierno, menos controles autoritativos y sobre todo más crecimiento económico. “Like other forms of capital, social capital is productive, making possible the achievement of certain ends that in its absence would not be possible” (Coleman, 1988).

La educación permite crear una conciencia en las personas sobre la idoneidad del desarrollo de vínculos entre los miembros de la sociedad para conseguir sus fines más eficientemente, es decir, la educación, junto a otros factores aumentan el capital social de una región. En este sentido, debe considerarse que el capital humano y el capital social se encuentran en una relación sumamente estrecha, ya que ambos se complementan y sin la existencia de uno sería prácticamente imposible el desarrollo del otro. Es una realidad que la educación ayuda a desarrollar habilidades y capacidades individuales, pero es necesario que existan relaciones sociales en el ámbito escolar y familiar para que dichas capacidades y conocimientos se desarrollen efectivamente; una vez que dichos factores se encuentren arraigados en los individuos, se formarán vínculos sociales más fuertes en diferentes ámbitos, es decir, aumentará el capital social.

Además de la teoría del capital humano y social, la teoría de la selección sostiene que “una de las funciones más importantes de la educación es identificar la capacidad de los diferentes individuos.” (Stiglitz, 2000, p. 451). Esto quiere decir que más que crear capacidades, el sistema educativo actúa como un filtro, permitiendo identificar a las personas más productivas, con un mayor dinamismo y con la ambición necesaria, así como aquellas personas dispuestas a acatar órdenes y a trabajar en equipo.

Las teorías descritas previamente ofrecen un fundamento bastante sólido acerca de la idoneidad de llevar educación a cada vez más personas. Por lo tanto, el siguiente paso es determinar cómo lograr dicho objetivo, en este contexto surge el debate entre la educación pública y privada, el cual a pesar de su antigüedad sigue vigente. No obstante, desde hace mucho tiempo la educación ha sido mayoritariamente pública, lo que ha traído una serie de problemas teóricos y prácticos principalmente en lo que se refiere a la calidad de la misma.

Es importante tener en cuenta que la educación formal a la que se refieren todas las personas intuitivamente cuando se habla de educación solo es un componente del proceso educativo en general. Esto quiere decir que las personas, desde que nacen están en un constante proceso de aprendizaje; al interactuar en diferentes ambientes van adquiriendo los conocimientos necesarios para elegir los medios que crean más idóneos para alcanzar sus fines más deseados.¹⁵ La impartición de educación formal es algo necesario, ya que existen conocimientos que no se pueden adquirir de manera espontánea y para obtenerlos se requiere un razonamiento sistemático, por lo tanto, se vuelve necesario que las personas, principalmente los niños, reciban una instrucción formal que les ayude a desarrollar este tipo de razonamiento. Rothbard (1999) señala que “ese conocimiento más allá del área directa de su vida cotidiana, implica un ejercicio de los poderes de razonamiento que es mucho mayor” (p. 2).

Cuando se encara el tema de la educación formal, inmediatamente surge una cuestión que entra en contradicción con los supuestos de la Economía Convencional que tiene que ver con la delegación de responsabilidades y la toma de decisiones a terceros, lo cual se conoce como riesgo moral y es otra de las justificaciones por las que el Estado interviene en la

¹⁵ Entendemos por educación formal aquella que se da de una forma intencionada, planificada y regulada, llevada a cabo en tiempos y espacios concretos, ya sea por una institución privada o por una pública.

educación. Esto sucede porque los padres son los que toman todas las decisiones respecto de la educación de sus hijos; la teoría económica indica que son los consumidores directos los que deben tomar libremente las decisiones sobre su consumo, situación que no sucede en el ámbito educativo. Al ser la familia un núcleo hegemónico, los hijos están bajo la supervisión y el mando de sus padres hasta alcanzar la edad adulta, edad en la que se considera que pueden tomar decisiones por sí mismos¹⁶. Dada la asimetría de información a la que se ven enfrentadas todas las personas, los padres no siempre pueden tomar las mejores decisiones respecto de la educación de sus hijos; asimismo, debido a sus valores, pueden simplemente ignorar opciones que podrían representar un mayor beneficio para sus respectivos hijos. Por dicha razón, el Estado asume la responsabilidad paternalista de imponer normas y regulaciones para que todos los padres tomen supuestas mejores decisiones basados en los estándares impuestos centralmente; sin embargo, en la mayoría de los casos, dichas regulaciones son demasiado invasivas, llegando a eliminar casi por completo el poder de decisión de los padres.

Lo anterior representa un peligro incluso mayor que el riesgo moral que se intenta impedir, ya que al delegar las decisiones y la responsabilidad al Estado y no a los padres, se crea una situación de homogeneización derivado de la falta de información del aparato estatal sobre el contexto particular de tiempo y lugar de los niños, contexto que solo puede ser completamente entendido por los mismos padres, ya que ellos, al convivir con sus hijos, conocen de primera mano sus capacidades y necesidades y están más facultados para actuar acorde con dicho conocimiento¹⁷. No obstante, se debe tener en cuenta que no todas las acciones que realiza el Estado para sortear el problema del riesgo moral en la educación son estériles, ya que éste puede supervisar la calidad de los servicios ofrecidos por las instituciones educativas y funcionar como proveedor de información para que los padres

¹⁶ En muchos países, incluido México, se considera que los 18 años es la edad en la que las personas pueden considerarse como adultas para poder tomar todas las decisiones que las afecten, esta consideración se toma en cuenta en los sistemas legales de los países. Sin embargo, existen ocasiones en las que menores de edad se pueden emancipar legalmente de sus padres.

¹⁷ El que la educación de los hijos recaiga en los padres incentiva que la educación sea individualizada en mayor o menor medida, lo que mejora indudablemente la calidad de la misma

tomen las mejores decisiones posibles, principalmente en aquellos lugares en donde dicha información sea muy escasa.

Para recibir educación formal se deben tomar en cuenta las diferencias de los individuos; no obstante, desde hace siglos se han utilizado parcialmente los mismos métodos educativos para enseñar a niños de distintas capacidades y de distintos contextos geográficos, sociales y económicos. En este sentido, tanto las escuelas públicas como las privadas, aunque en menor medida en estas últimas, adolecen del mismo problema. La diversidad física e intelectual es un rasgo característico de los seres humanos, en ningún lugar se podrá encontrar a dos personas exactamente iguales, por lo tanto, la educación formal debe tomar en cuenta dichos aspectos y de ninguna manera debe ser homogeneizada, ya que siempre se presentarán niños con mayores aptitudes y capacidades dentro del proceso de aprendizaje. Olvidar este hecho tan importante provoca que no se desarrollen al máximo las capacidades intelectuales y de razonamiento de cada individuo. “Puesto que cada persona es única, es evidente que el mejor tipo de instrucción formal es aquel que se adapta a su propia individualidad (...)” (Rothbard, 1999, p. 13). Si la educación individualizada representa la forma más adecuada de impartir educación ¿por qué ésta es casi inexistente¹⁸? La respuesta teórica radica en los precios. Este tipo de educación tiene costos prohibitivos para la mayoría de los padres, por lo que se tiene que recurrir a la instrucción en masa. De aquí se concluye que la mejor alternativa a corto plazo es un sistema educativo privado, ya que al presentar un mayor grado de individualización, es más eficiente que la educación pública.

La necesidad de una educación en masa ha sido aprovechada por el Estado para impartir educación pública; uno de los principales argumentos justificativos de este tipo de educación desde un punto de vista ético “(...) tiene su origen en la preocupación de las consecuencias distributivas de una educación en manos del sector privado” (Stiglitz, 2000, p. 409). Entre más poder adquisitivo tengan las personas, más recursos se consumirán en educación, por lo que se tendrá una mejor preparación y mayores oportunidades. Este hecho innegable es clave, ya que la mayoría de los teóricos de la Economía del Sector Público

¹⁸ En este contexto, educación individualizada se refiere a la situación en la que cada niño es educado por un asesor o por sus padres.

argumentan que las oportunidades de cada individuo en lo referente al acceso a la educación no deben depender de la riqueza poseída.

Esta supuesta preocupación de corte ético por la equidad y el bienestar de las personas es lo que supuestamente mueve al Estado a intervenir en la educación. Sin embargo, como ya se mencionó, cualquier injerencia que trate de justificarse éticamente entra en una seria contradicción. El problema con la educación pública se agrava aún más al considerar a ésta como un arma para el adoctrinamiento de masas, principalmente en el nivel básico. Ciertamente, este rasgo tan distintivo del sistema educativo público se ha tratado de eliminar arguyendo al igualitarismo específico, el cual señala que cuando los individuos no están satisfechos con cualquier servicio ofrecido públicamente (no solo educación), éstos pueden acudir al sector privado para satisfacer plenamente sus necesidades. De esta forma el Estado intenta negar el carácter monopólico y adoctrinador de la educación pública; sin embargo, como se verá más adelante, el igualitarismo específico es prácticamente inexistente en la realidad, pues las personas en mayor o menor medida están de alguna manera obligadas a recurrir a los servicios públicos.

Como el principal problema de legitimación del Estado es de orden ideológico, la intervención en la educación es un factor sumamente importante en el actuar de todo gobernante. De esta forma, el Estado puede formar ideologías adeptas al mismo, perpetuando así su propia existencia mediante el uso de los medios políticos. Autores como Ivan Illich y Antonio Gramsci han puesto de manifiesto que en los programas educativos existe una clara pretensión ideológica, a pesar de que en el discurso las escuelas se presenten como neutrales¹⁹. Illich señala que “(...) las instancias encargadas de brindar educación han sido concebidas y organizadas para colaborar con el sistema que las ha creado” (Illich, 1997).

A su vez, dentro del análisis de hegemonía realizado por Gramsci, se señala el importante papel que tiene el sistema educativo, ya que

(...) la posición gramsciana de hegemonía parte de que el poder político, como dominio de las clases dirigentes, no es una condición suficiente para conservar la

¹⁹ Aunque las conclusiones a las que se llega desde el análisis marxista hecho por Gramsci no son correctas, los mismos supuestos sobre el componente ideológico en la educación también son señalados por autores de tradiciones completamente contrarias a la marxista, como Rothbard y Mises.

unidad de la sociedad, sino que es necesario el establecimiento de un consenso obtenido a través de la dirección ideológica. (Miranda, 2006, p. 33)

Este aspecto es señalado en otros trabajos de autores de escuelas contrarias al marxismo como Jay Nock y Murray Rothbard, los cuales, en última instancia tienen como principal objetivo demostrar que la educación juega un papel importante en cuanto a la aceptación y perpetuación de la clase dirigente²⁰.

En este sentido, Gramsci plantea que el sistema educativo es un instrumento de persuasión y de trasmisión de la ideología capitalista, en donde se da un proceso de “vinculación entre el sistema educativo y el sistema productivo capitalista” (Miranda, 2006, p. 29). Siguiendo a este autor, la intervención en la educación de la sociedad civil tiene como principal objetivo elevar la cualificación de la fuerza de trabajo, lo cual, dentro del marco de la configuración del Estado capitalista es de vital importancia para adaptar dicha fuerza a las nuevas formas de explotación.

(...) la estrategia de estructuración del sistema educativo, como función estatal, obedece a una acción que se define por la necesidad de conferirle un carácter orgánico y una direccionalidad al sistema productivo acorde a sus intereses y, al mismo tiempo, al logro no solo de los objetivos políticos y culturales, sino también los económicos del programa político promovido por las clases dirigentes. (Miranda, 2006, p. 32)

Las consecuencias lógicas del planteamiento marxista de Gramsci llevan a la conclusión de que el sistema educativo, más que preparar a la clase obrera para perpetuar el sistema de reproducción capitalista, debe prepararla ideológicamente para la revolución que llevará a la implantación del sistema socialista, de lo que se desprende el carácter igualmente adoctrinador que presenta la visión marxista de la educación.

A pesar de los grandes errores que presentan las teorías marxistas de la educación, el planteamiento realizado por Gramsci en cuanto al papel de la misma en el proceso hegemónico de la clase dominante es ciertamente adecuado, ya que

²⁰ Ver Jay Nock, Albert (2009) *Nuestro enemigo el Estado*, Unión Editorial, Madrid, España y Rothbard, Murray *Anatomy of the State*, Ludwig von Mises Institute.

la hegemonía comprende una compleja variedad de estrategias políticas que la clase dirigente utiliza para obtener el consentimiento de aquellas personas a las que domina. Desde esta visión, la hegemonía se orienta a establecer pautas morales, sociales e intelectuales en la vida social (...). (Miranda, 2006, p. 33)

Del análisis anterior se pueden observar los objetivos tergiversados del Estado al ofrecer educación pública, pues en realidad no trata de buscar el beneficio de la mayoría de la población, sino de adoctrinar a los individuos para justificar la extracción de recursos a través de los medios políticos.

Capítulo 2. La educación a través del tiempo.

La enseñanza ha estado presente desde tiempos inmemoriales en la vida de los individuos, el primer tipo de educación tenía que ver con la transmisión de forma oral de los mejores métodos de caza y recolección de alimentos. Conforme la sociedad se fue haciendo más compleja, la necesidad de la enseñanza fue cambiando, así como sus fines.

En civilizaciones altamente desarrolladas como la egipcia, griega o romana, el asunto de la educación giró en torno a la libertad de decidir en dónde y cómo educarse y a la idoneidad de dichas decisiones para la perpetuación de la clase gobernante. Atenas y Roma son dos grandes ejemplos contrastantes en cuanto a libertad educativa. En la primera existía un alto grado de libertad, pues “anyone who wished could open a school, setting whatever curriculum and tuition he deemed appropriate” (Coulson, 2017). Asimismo, los padres eran libres de escoger a cualquier maestro que enseñara lo que consideraran adecuado para sus respectivos hijos; en este contexto, las escuelas eran administradas como empresas privadas, por lo que había una gran competencia por atraer a los estudiantes. Tal vez el mejor ejemplo de esta labor educativa libre se encuentra en las actividades de los sofistas, quienes viajaban de pueblo en pueblo en busca de estudiantes que desearan escuchar sus cátedras. Sin embargo, no todas las personas tenían acceso a este tipo de educación, hay que recordar que los esclavos y las mujeres eran marginados de casi todos los aspectos de la vida griega.

Sería irrealista atribuir el alto grado de conocimientos desarrollados en esta civilización solamente a la educación, pero no se puede negar la gran influencia que tuvo en el gran desarrollo de la cultura y el saber que poseían los atenienses en general. El opuesto de Atenas lo podemos encontrar en la civilización romana, en donde la educación estaba fuertemente centralizada y militarizada, el Estado era quien tomaba las decisiones sobre todos los aspectos de la misma, desde los métodos de enseñanza hasta los lugares específicos a los que se debía acudir y donde la principal preocupación era la preparación para las empresas militares, sin tomar en consideración las necesidades de cada estudiante. El resultado de este tipo de educación fue un pobre avance científico y cultural; hoy en día se sabe que el imperio romano logró perdurar culturalmente gracias a la adopción de los avances griegos. El único campo en el que los romanos lograron tener influencia propia fue en el jurídico, dejando grandes obras que perduran hasta nuestros días como muestra de ello.

Con el advenimiento del cristianismo y posteriormente del catolicismo, la forma y los fines de la educación cambiaron radicalmente; mientras que en civilizaciones como la griega “(...) the ultimate goal of scholarship was to understand the world, and thereby learn how to lead a good, happy, and successful life” (Coulson, 2017); para los cristianos, el fin de la educación era la búsqueda del conocimiento para poder llegar a Dios a través de la lectura de las escrituras, dejando en segundo plano el conocimiento del mundo. Con esto, los avances científicos hechos por los griegos y otras culturas como la árabe fueron dejados de lado, llevando a una atrofia generalizada en la educación. Por ejemplo, Agustín mismo creía que las enfermedades eran causadas por demonios, un gran paso atrás (en comparación con el trabajo) del físico griego Hipócrates en el siglo V a.C., quien consideraba que todas las enfermedades tenían una causa física. Debido a que el catolicismo se convirtió en la religión oficial del imperio romano, su influencia se extendió a todos los territorios dominados por éste, es decir, a los países actuales de Europa Occidental y posteriormente al Nuevo Mundo²¹. En este estado de cosas, y aunque las escuelas independientes siguieron existiendo, los gobernantes mantuvieron controlados grandes aspectos de la educación, tratando de inculcar la nueva visión cristiana a cuantas personas fuera posible, dejando fuera aspectos que predominaban en la civilización griega como la libertad de enseñanza.

Breve historia de la educación en México

Existen registros de la existencia de una educación escolar entre los nahuas antes de la llegada de los españoles al actual territorio de México, la cual estaba orientada principalmente a los varones y algunas mujeres. En este sistema, como en muchos otros, existían lugares especiales de enseñanza para los nobles y para los campesinos; para éstos últimos, la enseñanza tenía énfasis en la militarización, mientras que para los nobles, la educación estaba orientada hacia aspectos religiosos y políticos. Las escuelas de los campesinos eran conocidas como Telpochcalli y las de los nobles Calmecac.

²¹ Aunque el cristianismo fue primeramente la religión oficial del Imperio Romano, ésta no fue abrazada sin ninguna protesta por parte de la población, por lo que tiempo después se dio paso al catolicismo, el cual tuvo una mayor aceptación, pues se mostraba más tolerante con algunas creencias “paganas”.

Con la llegada de los españoles, la principal tarea fue convencer a los indígenas de abrazar la religión católica y para lograr dicho propósito los franciscanos iniciaron un proceso de evangelización mediante la catequesis en conventos y capillas que se crearon una vez establecido el dominio español. Sin embargo, los franciscanos también se dedicaron a enseñar otras materias a una serie de indígenas selectos, ya que se consideraba de gran “importancia la formación de una élite indígena de humanistas instruidos para arraigar con autenticidad y solidez la nueva religión y lo que nosotros llamaríamos la nueva cultura entre los indios” (Gonzalbo, 2010, p. 34). Asimismo, no hay que perder de vista que la religión católica era enseñada a los indígenas porque a través de ella los españoles justificaban su dominio, de esta manera se lograba una población resignada con su destino y se evitaban brotes de rebeldía que pusieran en peligro el nuevo orden.

Con el paso de algunas décadas, la población de Nueva España comenzó a transformarse demográficamente, pues ya no solo existían españoles e indígenas, ahora las castas, como se conocían, eran tantas que fueron necesarios nuevos ordenamientos por parte de la Corona para seguir manteniendo el orden y los privilegios de los españoles, la educación no fue la excepción. Durante el tiempo que duró el dominio español “no existió un verdadero sistema educativo diseñado y controlado por una autoridad superior, tal como hoy lo conocemos” (Gonzalbo, 2010, p. 44), al contrario, los estudios se establecieron más o menos espontáneamente conforme a las necesidades de la población y los intereses de la Corona. En este contexto de cambio demográfico, la instrucción ya no solo se limitaba a la enseñanza del catecismo, sino que además se comenzaron a enseñar oficios y técnicas de trabajo para ganarse la vida dentro del nuevo régimen.

En la época colonial, primeramente se dio una preocupación por los estudios superiores y universitarios para después centrarse en las primeras letras, por lo que los mandatos y regulaciones emanados de la Corona se centraron primordialmente en aquel tipo de estudios. En este sentido, comenzó a surgir un mercado incipiente de primeras letras en donde se ofrecían clases particulares no religiosas a los hijos de personas de las clases altas de las ciudades. Estas clases se impartían en sus propias casas y en algunos casos en recintos escolares creados por ellos mismos y se daban de acuerdo a las habilidades y capacidades del instructor, por lo cual cobraban una cuota.

La creación de estas escuelas fue muy desigual, ya que se prefería abrir dichos recintos en zonas de la ciudad en donde se concentrara la población más acaudalada que pudiera acceder a los servicios ofrecidos. Así, las ciudades de Puebla y México llegaron a contar con un número de escuelas particulares suficientes, mientras que en otras partes los maestros de primeras letras eran escasos o no existían. Tiempo después comenzaron las regulaciones por parte de la Corona referentes a “la necesidad de que los maestros aprobasen un examen antes de autorizarles la apertura de la escuela” (Gonzalbo, 2010, p. 62); asimismo, se prohibió a los negros, indios o mulatos ejercer dicha profesión. Hasta la disolución de la Colonia la regulación de los asuntos educativos en lo que se refiere a las primeras letras fue un aspecto recurrente en todo el territorio, la cual estuvo a cargo de los ayuntamientos o del Gremio de la Nobilísima Arte de la Enseñanza de las Primeras Letras.

Con el triunfo de la Independencia de México se intentó dar un cambio radical en las instituciones económicas y sociales del país; sin embargo, este cambio no fue fácil de lograr, pues existieron diversas opiniones sobre cómo alcanzar dicho objetivo. Por supuesto, la educación no estuvo exenta de dichas diferencias de opiniones. Con el triunfo del liberalismo en México, la educación recibió una gran atención por parte de gobiernos como los de Juárez o Gómez Farías, pues se consideraba que ésta podría ser utilizada para transmitir la filosofía del nuevo Estado mexicano; por dicha razón, se puede considerar que es a partir de esa época que la educación pública surge como tal en nuestro país. Asimismo, es importante recalcar que a partir del momento en que se logró la ruptura con España, comenzó una lucha en contra de la Iglesia que se prolongó hasta mediados del siglo XX, pues el catolicismo se consideraba peligroso por el uso que de él hacía el clero para convertirlo en arma política. Este miedo no estaba injustificado, ya que desde que se instauró la Colonia, la Iglesia católica ejerció una gran influencia sobre las decisiones del Estado, incluso se podría afirmar que las decisiones eran tomadas por la Iglesia misma. Por dicha razón se buscó por todas las vías romper con los lazos de esta institución religiosa. Paradójicamente, el laicismo se convirtió en otro dogma igual de peligroso, pues trascendió los límites de la política de Estado para llegar a convertirse en un símbolo de progreso y patriotismo, lo cual tiempo después afectaría en gran medida la libertad de enseñanza.

En esta época, la educación particular “no religiosa” gozó de cierta libertad, ya que no se reglamentó nada respecto de los contenidos de este tipo de enseñanza, ni los métodos utilizados, solo se preservó la autoridad para imponer cierto grado de preparación en los maestros, los cuales podían abrir escuelas o prestar sus servicios como ayos. El que estos servicios particulares se hayan expandido es muestra de la existencia de una casi total libertad de enseñanza. La creación de la Dirección General de Instrucción Pública para el D.F. y territorios Federales en 1833, marcó el inicio de un claro deseo por parte del Estado de controlar la educación. Aunque parezca contradictorio que gobiernos liberales intentaran controlar un aspecto tan importante como éste, se debe tener claro que lo que se intentó lograr era impedir las enseñanzas con “espíritu retardatario a los niños y jóvenes que asistían a las instituciones educativas que no dependían del Estado” (Bolaños, 2010, p.23), por lo que el principio de libertad de enseñanza representaba un grave peligro para el nuevo Estado mexicano. Otro aspecto que dañó la libertad individual fue el decreto por el que se establecía que la educación fuera obligatoria en niveles básicos; aunque se presentaron oposiciones, estas no fueron escuchadas y la obligatoriedad se conserva hasta nuestros días.

En este contexto se dio una preocupación especial por los métodos pedagógicos aplicados en las escuelas, principalmente se abogó por la sustitución del método lancasteriano, también conocido como método mutuo que “(...) empleaba a los niños más adelantados para instruir a otros, bajo la dirección de un maestro (...)” (Meneses, 2012, p. 9). Para aplicar el método simultáneo de enseñanza que clasificaba a los alumnos por edades, bajo la dirección de un maestro, difundido por Enrique Rébsamen.

Hasta antes de la década de 1850, las iglesias tenían por mandato ofrecer educación gratuita para hacer frente a la demanda que no podía sufragar el gobierno mexicano en escuelas públicas, principalmente en el nivel medio. Por su carácter de gratuito, las escuelas religiosas eran consideradas públicas, porque además, el gobierno financiaba gran parte de sus actividades. Sin embargo, a partir de la ardua lucha por la secularización en México, las escuelas religiosas perdieron el financiamiento del gobierno, por lo que dejaron de ser gratuitas y por ende, públicas. Desde entonces, las escuelas religiosas comenzaron a ser sinónimo de escuelas privadas o particulares.

En 1875 “existían más de 8,000 escuelas en el territorio nacional y en ellas se atendía a 349,000 niños de una población infantil de 1,800,000” (Bolaños, 2010, p. 38); aunque este dato pueda parecer alarmante en la actualidad, para esa época significaba una gran mejoría en el ámbito educativo, pues en 1843 “existían 1,310 escuelas y en 1870 habían 4,500 planteles de este tipo, en tanto que tan solo cinco años después el número de escuelas primarias se había, de hecho, duplicado” (Bolaños, 2010, p.38).

A principios del Porfiriato comenzó un debate acalorado referente a la implantación del positivismo en la enseñanza. Esta filosofía fue introducida en México principalmente por Gabino Barreda, quien junto con otros positivistas creía que el empleo del conocimiento científico, como una de las principales máximas de esta doctrina, permitirían alcanzar el progreso mediante la organización planificada de la sociedad. Los detractores del positivismo sostenían que éste “ponía en peligro la libertad en aras del desarrollo económico y que como no aceptaba sino lo que pudiera demostrarse, llevaba al escepticismo” (Moreno y Kalbt, 2010, p. 51). No obstante, el positivismo adoptado por el gobierno de Porfirio Díaz, bajo el lema de orden y progreso, se convirtió en la base ideológica de la dictadura, restringiendo al máximo las libertades individuales.

No podemos hablar de una mejoría en el sistema educativo en el nivel básico sin tomar en cuenta el importante papel que desempeñó la actividad docente en el país, pues ésta fue uno de los aspectos en los que se basó dicha mejoría. En este sentido, se presentaron grandes avances en lo referente a la enseñanza de la enseñanza, es decir, a la educación que debían recibir los futuros profesores, mediante la apertura de varias escuelas normales en distintos estados del país. “Durante esta época surge en el Estado la preocupación por controlar, dirigir y administrar las actividades de las escuelas normales con el fin de dar unidad y coherencia a la educación nacional, además de que, a través de ellas, podía aplicar la política educativa que se proponía²²” (Curfiel, 2010, p. 434).

²² La profesión magisterial fue una de las pocas vías por las que las mujeres podían acceder a la vida profesional. Se llegó a argumentar que la mujer estaba dotada para la docencia. “En 1900, al parecer, 91% de los estudiantes de la normal en el país eran mujeres. En menos de 30 años, la profesión de maestro de primaria se había convertido en una actividad femenina.” (Loyo y Stapples, 2010, pp. 135-136)

No hay que perder de vista que durante el Porfiriato la Iglesia y el Estado mantuvieron la confrontación ideológica iniciada años atrás; sin embargo, el gobierno de Díaz no adoptó una postura tan radical en contra de la Iglesia, por lo que ésta pudo reorganizarse para obtener espacios e intervenir en la educación, llevando a que gran parte de las escuelas primarias particulares dependieran de los centros religiosos. Se considera que para 1910 acudían a escuelas particulares el 22.8% de los niños, representando estos centros educativos el 18.7% del total (Torres, 1997). Tal vez el impulso que se dio a la educación durante la última parte del siglo XIX no hubiera sido posible sin la figura de Joaquín Baranda al mando de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública²³, quien buscó por todas vías mejorar la situación de la educación en México. Un esfuerzo notable de Baranda fue la creación de una Ley que permitiera al Estado justificar legalmente su intervención en la educación. En ella se “establecía la obligatoriedad de la instrucción pública elemental y el carácter laico y gratuito de ésta en las instituciones oficiales (...)” (Moreno y Kalbt, 2010, p. 77), así como el carácter de derecho de la educación y el deber del Estado de proveerla. Al término de la gestión de Baranda, la educación presentaba ya favorables condiciones, pues el gasto que se destinaba a la enseñanza primaria ascendió en 1899 a 4,500,000 pesos, de una inversión en 1875 de 1,632,000 pesos. (Moreno y Kalbt, 2010, p. 80)

Durante el Porfiriato se dio especial atención a los problemas educativos del país; sin embargo, estos esfuerzos, como en años anteriores e incluso durante la Colonia, se centraron principalmente en los habitantes de los centros urbanos, dejando al margen a las zonas rurales en donde se seguía manejando un cuasi feudalismo, situación que fue totalmente ignorada por el gobierno de Díaz. La marcada desigualdad económica característica de este periodo provocó que las familias acaudaladas buscaran opciones a la educación oficial del Estado, por lo que se alentó la creación de más escuelas pertenecientes al clero o de grupos extranjeros, las cuales ofrecían diferentes matices ideológicos. Esta época vio el advenimiento de grupos religiosos como lasallistas, jesuitas, maristas, entre otros, los cuales abrieron las puertas de sus escuelas para convertirse en las más prestigiosas del país. Es difícil

²³ Desde la época independiente, los asuntos educativos habían estado al mando del Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, después en 1833 se cambió el nombre a Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito Federal y territorios federales y en 1867 se convertiría en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

saber cuántas escuelas confesionales y laicas existían en el México de finales del siglo XIX y principios del XX, ya que éstas en sus constituciones, no tenían que identificarse como tales. Una de las escuelas confesionales de ascendencia francesa que ejerció una gran influencia en la educación privada fue la de los lasallistas, llegados a territorio nacional en 1905, cuyos métodos de enseñanza eran los más novedosos en Europa. Las escuelas fundadas por los lasallistas fueron primeramente gratuitas, sostenidas con el todavía enorme erario eclesiástico y algunas veces por los estados; para después comenzar a cobrar colegiaturas para segmentar a la población que acudía a ellas a pedido de las familias más acaudaladas, quienes tenían una verdadera repulsión por las personas que no pertenecieran a la misma clase social. La situación observada en las escuelas lasallistas fue común también para otras órdenes religiosas como los salesianos, protestantes y judíos, cada uno dirigido a un segmento poblacional distinto, pero siempre a familias acaudaladas²⁴. Ante esto, se puede afirmar que “el concepto de educación particular (adquirió) sentido más por razones de pertenencia a un estrato social determinado que por cuestiones ideológicas” (Torres, 1997, p. 32). Así, surgieron distinciones entre los servicios educativos privados dirigidos a ciertos segmentos de la población; por supuesto en esta etapa la atención se centró en las familias de élite. Esta educación poseía una elevada calidad educativa y altas cuotas que hacían imposible para las personas de escasos recursos acceder a ella. Este tipo de educación tanto en modalidad laica como confesional fue el más numeroso en cuanto a educación privada hasta mediados del siglo XX.

Desde antes del estallido de la Revolución Mexicana, comenzó a surgir una preocupación por el carácter obligatorio de la educación básica, quizá debido al temor del gobierno de Díaz de una revuelta entre los campesinos y obreros, ya que la obligación de estudiar la educación básica parecía imposible de cumplir para los grandes sectores de la población, los cuales se encontraban en una situación en la que no solo por falta de escuelas en el ámbito rural no enviaban a los niños a éstas, sino porque su trabajo era indispensable para mantener a flote a la familia en el contexto de pobreza y miseria en el que se encontraba

²⁴ A pesar de que se comenzó a cobrar colegiaturas elevadas para poder ingresar a dichas escuelas, éstas dirigieron un gran esfuerzo para sufragar escuelas gratuitas.

gran parte de la población rural²⁵. Esta situación era reflejo de los grandes rezagos y diferencias económicas y sociales que soportaban los habitantes de zonas rurales en comparación con la población urbana por las cuales inició el movimiento de Revolución en 1910.

Ante tal preocupación, el gobierno de Díaz implementó un programa incipiente que sería el principio de la federalización de la educación. La Secretaría de Instrucción Pública adquirió un papel de mayor trascendencia, pues su acción se extendió a más territorios además del entonces Distrito Federal; asimismo, sería fundamento para la posterior creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Este programa buscaba la implementación de escuelas rudimentarias en las zonas rurales para llenar sus carencias educativas; sin embargo, desde su implementación, el programa solo demostró su falta de planeación, así como su carácter de “medida urgente del régimen porfirista ante la acción revolucionaria de los maderistas” (Gómez, 2010, p. 127). Como era de esperarse, este burdo intento no produjo ningún cambio de trascendencia y por lo tanto no se le puede considerar como un verdadero antecedente de la escuela rural mexicana, además, dicho programa dejó de ser aplicado tan pronto comenzó el movimiento armado. En la época de la Revolución, las escuelas privadas fueron acusadas por los revolucionarios de apoyar al antiguo régimen e intentar perpetuarlo, debido a que éstas se encontraban al servicio de las familias acaudaladas. Dichas acusaciones iban dirigidas tanto a escuelas confesionales como laicas, presentándose saqueos de las iglesias y la toma de sus instalaciones; no obstante, las escuelas religiosas fueron las que más sufrieron daño, mientras que las escuelas extranjeras fueron defendidas por sus países de origen.

Sin duda, el constitucionalismo iniciado por Carranza después de los años convulsos de revolución, afectó a la educación pública, lo que se vio reflejado en la redacción del artículo tercero del nuevo proyecto de Constitución que se dio en 1916²⁶, en donde al principio se planteó que habría “plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en

²⁵ Es un hecho conocido que los actuales periodos vacacionales característicos de la educación en México, principalmente el de verano, son una antañña reminiscencia de las situaciones en las que los estudiantes se veían obligados a dejar de asistir a la escuela durante el tiempo que durara la cosecha.

²⁶ No se debe olvidar que el contenido educativo del artículo tercero ya se encontraba plasmado desde la Constitución de 1857.

los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos”(Gómez, 2010, p.141); adicionalmente, en la Constitución de 1917 se dispuso que la educación primaria sería universal, gratuita y obligatoria. En este contexto, el viejo debate sobre la idoneidad de la libertad de enseñanza comenzó a resurgir, ya que se argumentó que la modalidad de educación laica también debería aplicarse a las escuelas particulares, así como prohibir a corporaciones religiosas establecer o dirigir escuelas primarias. La educación laica fue la manera como el Estado ejerció un fuerte control ideológico, aniquilando a uno de los contendientes por el poder educativo (Torres, 1997, p. 91). El artículo tercero claramente afectaba la libertad individual, y así lo hicieron ver aquellos que estuvieron en contra de dicho artículo, se argumentó que:

De la libertad de pensar se deriva la facultad para escoger libremente el tema de pensamiento, el motivo del mismo, es decir, la libertad de aprender. Por otra parte, existiendo para el hombre una necesidad imperiosa de externar sus pensamientos y opiniones, forzoso es reconocer el medio para que esta necesidad se satisfaga, medio que en derecho no es otro que el de la libertad de enseñanza. (Gómez, 2010, p. 145)

Las peticiones por que se respetara la libertad de enseñanza también se presentaron por los sectores de la educación particular; en especial la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), junto con otras organizaciones no tardó en resaltar el carácter antidemocrático de dicho artículo. Los argumentos a favor de la libertad de enseñanza fueron ignorados, promulgándose en el artículo tercero de la Constitución en 1917 la laicidad de todas las escuelas. Junto con su aprobación se dio un intento de descentralización, ya que se otorgó completa libertad a los municipios para controlar y organizar la enseñanza primaria, mientras que los estados tendrían la obligación de hacerse cargo de la educación secundaria y normal. Sin embargo, poco después se haría patente la incapacidad de los municipios de hacerse cargo de tan importante tarea, muestra de ello fue la disminución de las tasas de alfabetización logradas hasta ese entonces y la gran corrupción entre la cúpula gobernante.

Sin embargo; los preceptos establecidos en el artículo tercero de la Constitución de 1917 nunca fueron llevados plenamente a la práctica, pues las escuelas religiosas siguieron funcionando, así, una vez apaciguado el tenso ambiente que surgió a raíz del movimiento

armado revolucionario en contra de las escuelas particulares, los religiosos que habían logrado huir comenzaron a regresar en la década de los 20, época en la cual la gratuidad que habían ofrecido anteriormente algunas escuelas se borró casi por completo, pues la Iglesia ya no contaba con los recursos suficientes para subsidiar dicha labor.

La educación como la conocemos hoy en día, sin duda alguna fue iniciada con la labor de José Vasconcelos y la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) a iniciativa de él. “Con la creación de la SEP se puede decir que comenzó la educación popular en México, la escuela para las masas” (Ornelas, 2012, p.11). Sin duda alguna, los esfuerzos del Estado por controlar la educación rindieron sus frutos con la creación de esta Secretaría, ya que simbolizaba la posibilidad de dirigir un proyecto educativo de grandes magnitudes desde el poder central. Con Vasconcelos al frente de la SEP se dio una gran labor educativa en todo el país, ya que se inició una lucha contra el analfabetismo, se difundieron y crearon más bibliotecas, se dio un gran impulso a las bellas artes y al deporte, y se dio especial atención a la escuela rural. El ideal de Vasconcelos era la creación de personas con valores culturales, dejando de lado el aspecto práctico de la educación, así lo hizo notar su propuesta de publicar algunas de las obras más importantes de la literatura universal, que pudieran estar al alcance de todos los mexicanos. De acuerdo con Carlos Ornelas, se puede afirmar que durante esta época se presentó una de las reformas más importantes y de grandes magnitudes en la historia del Sistema Educativo Mexicano.

Cabe destacar que esta labor educativa no hubiera sido posible sin la estabilidad económica que tenía México en ese entonces (1920-1923), pues era el segundo país productor de petróleo más grande del mundo, lo que permitió obtener más ingresos para financiar dicha labor. “Fue una feliz coincidencia promover esta empresa social y contar con los recursos para llevarla a cabo. De otra manera se habría retrasado aún más el desahogo de un servicio público tan importante para el desarrollo socioeconómico, político y cultural del pueblo mexicano” (Iturriaga, 2010, p.162). Adicionalmente, el presupuesto destinado a la educación tuvo un aumento sin precedentes, al destinarse el 13 y el 15% del presupuesto total en los años 1921 y 1922, respectivamente, nivel que solo sería alcanzado hasta el trienio de Ortiz Rubio-Abelardo Rodríguez en 1932.

Durante la administración de Vasconcelos se dio un verdadero impulso a la educación en distintos niveles y no solo en las zonas urbanas, sino que también consideró ampliamente la educación de los pueblos indígenas. Esto se logró mediante la división de la SEP en distintos departamentos; el primero de ellos, el Departamento Escolar, fue el encargado de analizar y tomar acciones sobre la educación de las personas en todos los niveles; el Departamento de Bibliotecas tuvo la responsabilidad de garantizar el material de lectura, no solo para los estudiantes, sino para la población en general; por último, el Departamento de Bellas Artes fue el encargado de complementar las actividades educativas para formar una educación integral. Asimismo, fue necesario dar el correspondiente impulso a la educación normal, pues ésta ha sido uno de los pilares de toda educación, por lo que en este periodo se abrazaron nuevas ideas pedagógicas provenientes de Estados Unidos y Europa. Un reflejo de los grandes esfuerzos emprendidos es que para 1921 aumentó la cantidad de maestros de educación primaria en toda la República en un 164.7%, llegándose a alcanzar la cantidad de 25,312 en comparación con 1919, cuando solo se contaba con 9,560 maestros (Zúñiga, 2010, p. 197). Junto con los esfuerzos por llevar la educación a más gente, se dio una actitud condescendiente por parte de los gobiernos post revolucionarios respecto del funcionamiento de las escuelas particulares que mostraran una tendencia clerical. Incluso José Vasconcelos consideraba que se debía apoyar la creación de todo tipo de escuelas, pues el país no se encontraba en posición de satisfacer toda la demanda educativa.

Vasconcelos intentó integrar las herencias indígenas e hispanas para crear un sentido de nacionalismo en todos los sectores de la sociedad. Por dicha razón, los “indios” siempre estuvieron presentes en sus mandatos, pues era necesaria una integración de éstos para que dejaran de ser indios y se convirtieran en mexicanos. Lo anterior se vio reflejado en la campaña de alfabetización implementada principalmente en las áreas rurales, en donde contando con una serie muy heterogénea de voluntarios se inició una verdadera lucha en contra del analfabetismo, buscando siempre inculcar el lenguaje nacional y el nacionalismo. No obstante, no fue sino hasta el gobierno de Obregón cuando las demandas educativas emanadas de la Revolución fueron reconocidas y llevadas a cabo, de esta manera, surgió la Escuela Rural, cuyo principal objetivo fue servir a los grandes y pequeños grupos tradicionalmente marginados. Una característica distintiva de esta Escuela fue que se dio conforme a las necesidades internas de cada comunidad, dejando de lado los estándares

dictados por las autoridades centrales. Se puede afirmar que los maestros empíricos, como eran conocidos, crearon una unidad social más grande.

La escuela rural mexicana (fue) una institución genuinamente socializante, es decir, una institución creada fundamentalmente para integrar a la gente en verdaderos grupos sociales con alma y vida colectiva. Esta es una función más noble y también más útil, pues el trabajo genuino de la escuela está concentrado en la comunidad, entre la gente madura, a quien es imperioso socializar en primer lugar, para ennoblecerla, dignificarla y mejorarla a continuación. (Zúñiga, 2010, p.205)

Estas acciones sin duda mejoraron la calidad educativa de las comunidades rurales, pues se observó un alto grado de heterogeneidad en cuanto a los contenidos y la forma de la enseñanza. Esta característica fundamental de un buen sistema educativo permitió adaptar los métodos y los contenidos educativos a los factores de tiempo y lugar de cada comunidad para lograr una mejor calidad en la educación. Dicha heterogeneidad se dio en un contexto de incipiente autonomía, y prueba de ello fue que las Escuelas Rurales lograron por cierto tiempo que la SEP solo se encargara del aspecto presupuestal.

Sin embargo, aunque este intento temprano de adaptar los métodos educativos a las necesidades de cada comunidad fuera algo relativamente bueno, no se debe perder de vista que aún dependía del Estado, lo que provocó que no se llegara a sus últimas consecuencias. Asimismo, este sistema provocó un gran aumento burocrático, pues se hizo patente que la educación en general y sobre todo la rural, necesitaba un alto grado de planificación y organización, lo que sumado a la corrupción inherente de los sistemas altamente burocratizados y el poder concedido a los maestros, los cuales comenzaron a ser vistos como verdaderos guías de comunidades enteras, dieron al traste a las tempranas ventajas de la educación heterogeneizada de la Escuela Rural.

Al comenzar la década de los treinta, México, como muchos otros países latinoamericanos tuvo grandes influencias socialistas que afectaron su vida política y económica; en el contexto educativo dichas influencias se tradujeron en acciones que ya no solo buscaban acabar con el poder del clero, sino con el clero mismo, así como cambiar la educación laica por una educación socialista. Las consignas se sustentaban en la creencia de que el laicismo condujo a un estado de anarquía que había sido aprovechado por la Iglesia

católica para seguir ejerciendo nefastas influencias en la educación. Estas pretensiones alcanzaron su triunfo en 1934 cuando se reformó el artículo tercero constitucional que proclamaba que la educación impartida por el Estado y por los particulares sería socialista. Al inicio del gobierno de Cárdenas, lo anterior supuso un “discurso político donde el Estado aparece como la única instancia de control del proyecto educativo” (Bertely, 2012, p. 79). Adicionalmente, se acentuaron las reivindicaciones de clase y la movilización de las masas para enaltecer el beneficio de la comunidad por encima del bienestar individual. Junto con la imposición socialista para todas las escuelas, se previó que éstas se incorporaran al sistema oficial, centralizando así toda actividad educadora, adicionalmente, si las escuelas privadas no garantizaban un total apego a los estándares socialistas, no podrían operar, pues se consideraba que la educación solo era competencia del Estado. Esta situación provocó una ruptura profunda entre la comunidad católica, principalmente debido a que la mayoría de las escuelas privadas eran de corte confesional, “la educación socialista atemorizó a los que vieron en ella una forma de ataque a sus creencias, a su libertad de conciencia (...)” (Torres, 1997, p. 134). Sin embargo, debido a las constantes reformas populistas características del cardenismo, no se logró llevar a todo México el proyecto de la escuela socialista, ya que el gobierno dirigió su atención hacia otros asuntos; asimismo, se hizo patente que no se podía prescindir de la educación privada pese a que no estuviera completamente alineada con los preceptos socialistas. Dicha situación llevó a que los grupos más conservadores del país como la Unión Nacional de Padres de Familia intensificaran aún más sus esfuerzos para lograr reformar el artículo tercero y retirar la educación socialista, objetivo que fue logrado hasta 1945. Durante esta época, muchas escuelas privadas, principalmente las confesionales dejaron de dar clases; sin embargo, esto no representó un obstáculo definitivo para que dejara de impartirse educación confesional, pues se encontraron métodos como el de operar bajo la clandestinidad o dejar de identificarse como escuela; asimismo, muchos padres decidieron enviar a sus hijos a escuelas oficiales solo para que éstos recibieran una certificación oficial, mientras que en la clandestinidad los enviaban a escuelas religiosas.

La introducción del modelo educativo socialista en las escuelas de México causó verdaderas repercusiones negativas dentro de nuestro sistema educativo; sin embargo, no se puede considerar a la educación socialista instaurada en los años treinta como una extensión de la educación surgida con la Revolución por el simple hecho que se buscaban objetivos

diferentes, mientras que la educación socialista obviamente deseaba la imposición del socialismo como sistema político y económico en el país, la escuela surgida con la Revolución buscaba un proceso de integración y desarrollo entre los sectores de la población. Como sea, es difícil distinguir una y otra, pues comparten varias características y solo un análisis más profundo podrá aclarar el verdadero origen de la escuela socialista que tantos estragos causó.

Con esta nueva visión, que además buscaba crear un socialismo adaptado al contexto mexicano, fue necesario integrar el sistema en los estados para unificar hasta donde fuera posible a la población mexicana, por ello la propensión a la centralización educativa surgida con la creación de la SEP sobre todo en sus aspectos políticos, tuvo un nuevo impulso durante los años de la escuela socialista. El entusiasmo por llevar este tipo de educación a cada rincón del país alcanzó su punto máximo en el sexenio cardenista, cuando la cantidad del presupuesto destinado a la educación respecto del presupuesto total aumentó, alcanzando casi el 18% en 1937, porcentaje que solo fue superado en la década de los sesenta. Adicionalmente, los esfuerzos para lograr una escuela socialista se centraron básicamente en la unificación del oficio magisterial mediante el reconocimiento en 1944 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como único organismo representativo de todo el magisterio nacional.

Con el surgimiento de este sindicato, se garantizó poco a poco la centralización de la profesión docente y el monopolio de la representación magisterial. A finales de los cuarenta, el SNTE se constituyó prácticamente como el único sindicato de maestros de primaria, el cual representaba sus intereses laborales, económicos y políticos. Más que ser una institución preocupada por la calidad educativa, este sindicato siempre ha buscado una mayor intervención en los asuntos administrativos y políticos de la educación, provocando el bloqueo o la cancelación de reformas al sistema educativo que no estén alineadas con sus privilegios. “La creación del SNTE tuvo dos consecuencias políticas: i) el encuadramiento del sindicato en el partido oficial hizo que las disidencias fueran disminuyendo de modo gradual, y ii) permitió que la SEP aplicara en todo el país sus políticas de educación” (Ornelas, 2013, p. 265).

En el contexto de la creación de la SEP y del SNTE, las tendencias corporativistas que se observaban en el gobierno en general, comenzaron a adaptarse al marco educativo, mediante la creación de departamentos e instancias de organización oficiales, las cuales tuvieron como objetivo sustituir la acción educadora “espontánea” por una acción sistemática en manos del Estado. A pesar de los conflictos ideológicos y la aplicación de la educación anticlerical, la educación ganó significación cuantitativa para el pueblo en todos los sectores, ya que para 1940, las escuelas primarias había aumentado un 40.12% en total respecto de 1935.

Al término del sexenio de Cárdenas, comenzó una política de equilibrio, en la cual se buscó una mayor industrialización y unidad nacional, para lo que era necesario establecer un nuevo modelo capitalista, pero sin permitir el abuso de los pobres. Por lo que en este periodo se dio una reestructuración de la SEP “(...) para crear un aparato que en forma eficaz ejerciera la dirección y el control técnico-administrativo del ramo” (Sotelo, 2010, p. 309). Con esto, la burocracia educativa creció desproporcionadamente, ya que la SEP quedó conformada de 12 Direcciones. Adicionalmente, se favoreció al sistema educativo privado con el cese parcial del acoso a la Iglesia, la cual prefirió consolidar los logros obtenidos hasta esa época en vez de enfrascarse en conflictos desgastantes y estériles en contra del Estado²⁷. Para entrar en la era de la industrialización, el gobierno se vio obligado a preparar gente capaz de realizar diversos tipos de labores, por lo que fue necesario dar un gran impulso a la educación técnica, empezando por los rudimentos desde la educación básica hasta alcanzar la educación superior en institutos de reciente creación como el Instituto Politécnico Nacional, siempre teniendo en cuenta las características sociales y económicas de cada región.

Carlos Ornelas distingue a este periodo como la segunda reforma más profunda en el Sistema Educativo Mexicano después de la creación de la SEP; es de notar el claro contraste de esta segunda reforma respecto de la primera, ya que aquí, se resaltó por completo el papel práctico de la educación, dejando de lado los aspectos culturales que tenía en mente Vasconcelos cuando estuvo al frente de la SEP.

²⁷ La educación para la unidad nacional mantuvo el principio de la laicidad, pero nunca se adoptó de manera oficial en la Constitución.

En la década de los cuarenta se hizo patente que la educación socialista era ineficiente porque no iba de acuerdo a las condiciones económicas y sociales del país, ni con sus deseos de industrialización, por lo que se reformó nuevamente el artículo tercero para suprimir dicha orientación, “(...) postulando nuevos principios como los de la educación integral, científica, nacional, obligatoria y gratuita (...)” (Sotelo, 2010, p. 325), quedando restaurada la laicidad una vez más.

Según el censo de 1940, el país contaba con 47.88% de analfabetos absolutos, y ante el problema de la segunda Guerra Mundial, el Ejecutivo expidió una Ley de Emergencia para iniciar la Campaña Nacional contra el analfabetismo el 21 de agosto de 1944. (Sotelo, 318, p.318)

Esta campaña fue seguida por Alemán durante su sexenio, quien logró institucionalizar dicho esfuerzo al crear la Dirección General de Alfabetización, estableciendo 21,000 centros, con 35,000 alumnos, 21,500 profesores y 1,230 patronatos (Sotelo, 2010, p. 336). Aunque estos esfuerzos no fueron los esperados, sin duda fue un periodo en donde la educación y la cultura se vincularon de manera profunda, a través del establecimiento de la pedagogía social divulgada por Francisco Larroyo. Por lo que fue necesario crear diversos institutos como el de Bellas Artes, Nacional Indigenista y Nacional de la Juventud. Lo anterior representó un apreciable esfuerzo que reforzó el papel del Estado en los asuntos educativos y culturales del país, trayendo consigo la creación de una burocracia en ascenso. Es de llamar la atención lo notorio de los logros de Alemán considerando que durante su sexenio el gasto destinado a la educación se redujo drásticamente en comparación con lo destinado en sexenios anteriores.

A partir del gobierno de Alemán no hubo cambios cualitativos en lo que respecta a la educación; sin embargo, siguieron aumentando los servicios educativos mediante la creación de más escuelas en todos los niveles. “En general, durante el sexenio (de Ruiz Cortines) se aumentaron 2,606 escuelas nuevas y se crearon 14 mil plazas para maestros” (Sotelo, 2010, p. 351). Para lograr lo anterior fue necesario destinar una mayor parte del gasto al ramo educativo, aumentando 41% de 1953 a 1958. Asimismo, aunque el gobierno de Ruiz Cortines fue un periodo de relativa calma y consolidación, fue el periodo en donde comenzaron a surgir los conflictos magisteriales al interior del SNTE, el cual desde ese entonces desafiaba

los mandatos políticos en busca de su propio beneficio, en general para acceder a cargos políticos más elevados.

En esta época, Torres Bodet al mando de la SEP por segunda vez, implementó el Plan para el Mejoramiento y la Expansión Primaria en México, mejor conocido como el plan de once años, el cual requería del desembolso de una fuerte cantidad de recursos, que se escalonarían precisamente en once años. Los puntos esenciales de este plan incluían la creación de miles de aulas y la rehabilitación de las ya existentes, así como la preparación de un número suficiente de maestros y evitar la deserción escolar, sobre todo en las áreas rurales. Al final, este proyecto no tuvo los resultados esperados, ya que se calcula que 33% de los estudiantes quedaron sin escuela. Esta falla se debió a que el plan solo se implementó por cinco años, además, el crecimiento demográfico aumentó la demanda de educación en una proporción mayor a la contemplada en el plan de Bodet. Ante tal situación se ofrecieron más libertades a los particulares para que participaran en la educación, en este contexto, las Iglesias vieron la relajación de la aplicación del artículo tercero, por lo que su influencia educativa se incrementó.

Poco a poco fue aumentando el gasto público destinado al sector educativo; en el gobierno de López Mateos se consolidó otro gasto más, el cual se realizaba para la redacción, adquisición y distribución gratuita de libros de texto. Se argumentaba que para que la educación fuera realmente gratuita y obligatoria, el gobierno tenía que proveer los recursos didácticos requeridos, sobre todo en beneficio de aquéllos de escasos recursos. Cabe destacar que esta acción ya había sido emprendida por Vasconcelos años atrás; sin embargo, no se lograron las grandes magnitudes alcanzadas en el gobierno de López Mateos. Esta actividad editora y distributiva causó una seria discusión con el sector privado, mismo que hasta el momento había tenido relativamente buenas relaciones con el Estado; esta discusión se centró en el argumento de que la imposición de libros de texto gratuitos minaba aún más la libertad de enseñanza; asimismo, no se puede dejar de lado el hecho de que con esta imposición, el sector privado perdía una gran fuente de ingresos. A pesar de estas discusiones, en la práctica, los privados no hicieron uso de dichos libros.

Era preciso ofrecer educación a un mayor número de mexicanos, sin reparar en el costo, y así se hizo. Para ello, “en 1964 se destinó el 25% del presupuesto federal a la

educación, más del triple de lo ejercido en 1958”. (Caballero y Medrano, 2010, p. 401). Para 1970 hubo realmente una expansión de oportunidades educativas que favoreció la movilidad social, al pasar de 196,000 alumnos en primaria en 1940 a más de nueve millones en 1970 (Ornelas, 2013). Esta situación provocó que fuera requerido un número cada vez más grande de maestros, presentándose una incapacidad por parte de la SEP en el intento de incorporar al sistema a tantos docentes. Esta situación desembocó en un movimiento creciente de disidencia, que al final de la década de los setenta culminó en la creación de la Coordinadora Nacional de Educación (CNTE) conformada por la Sección IX de maestros, la más poderosa del SNTE. Con dicho conflicto se hizo patente la amplia corrupción manejada al interior del sindicato y sus comportamientos antidemocráticos, vigentes hasta nuestros días.

A pesar de la gran centralización que sufría la educación, la etapa de finales de los años setenta fue una época de relativa calma para la educación privada, esta etapa vio la creación y consolidación de escuelas extranjeras creadas para reproducir y perpetuar los valores de las comunidades acaudaladas que representaban. Asimismo, se presenció el crecimiento y desarrollo de una nueva clase que poco a poco pudo adquirir el poder económico para acceder a sistemas de educación alternativos a la educación pública: la clase media. Con el “boom” de esta clase, nuevos segmentos de educación privada se abrieron, con características más heterogéneas que las escuelas dirigidas a las élites. Dichas escuelas se caracterizaron por ser más accesibles en cuanto a precios y de menor calidad que las escuelas de élite y en algunos casos de menor calidad que las escuelas públicas²⁸.

Durante los años del desarrollo estabilizador y debido a la constante represión institucionalizada que alcanzó su punto más álgido en el movimiento estudiantil del 68, el sistema educativo se vio fuertemente deteriorado. Estos aspectos desembocaron en la reforma educativa de 1973 y la promulgación de la Ley Federal de Educación, la cual implícitamente se presentó como un intento de modernización de la educación mediante una tímida descentralización educativa en cuanto a su administración. Sin embargo, “las reformas iniciadas en los años setenta no tuvieron la contundencia y penetración de las (dos grandes reformas) anteriores, solo modificaron las partes superficiales del Sistema Educativo

²⁸ No se debe olvidar que las tendencias de la educación privada de estar segmentada en las escuelas laicas y las confesionales siguieron su trayecto, incluso al tratarse de un nuevo sector de la población.

Mexicano (...)” (Ornelas, 2013, p.112). Muchas de las políticas que se implementaron sin éxito, fracasaron debido a la fuerte resistencia burocrática, la cual veía en las iniciativas de reforma un peligro latente a los amplios beneficios disfrutados impunemente durante años.

Al final del periodo de López Portillo la SEP alcanzó el punto máximo de sus proporciones como aparato de Estado, ya que llegó a estar conformada por:

(...) siete subsecretarías (...), 44 direcciones generales, 304 direcciones, seis consejos, un comité general interno de administración y por supuesto, una comisión de becas, la oficina del auditor general, una oficialía mayor, 31 delegaciones en los estados y cerca de 60 instituciones coordinadas. En el mismo año (1982), si se cuenta el personal docente administrativo, la SEP disponía de casi 600,000 empleados y más de 10,000 funcionarios, y tenía bajo su control directo a más de 15 millones de alumnos. (Ornelas, 2013, p. 262)

La gran centralización se vio reflejada en la alta ineficiencia del sistema, no solo en la calidad de la educación, sino en los elevados costos de mantener a un aparato burocrático de semejante magnitud, recursos que pudieron ser destinados al propio proceso de enseñanza; basta recordar que gran parte de los recursos destinados a la educación se utilizan desde la creación de la SEP y del SNTE para el pago de servicios personales, llegando a un insultante casi 90% en la actualidad²⁹.

La crisis que azotó a México en la década de los 80 afectó en gran medida al sector educativo; “(...) los salarios de los maestros perdieron valor de compra, la inversión se redujo drásticamente y, por primera vez desde que se fundó la SEP, la matrícula de primaria se redujo” (Ornelas, 2013, p. 126). El gasto del gobierno destinado a las áreas sociales sufrió una gran caída. Si en 1982 el gasto educativo público y privado había presentado el 5.5% del PIB, en 1988 sólo representó el 3.5% de un producto también en contracción. La crisis afectó la demanda de escolaridad en los sectores de menores ingresos y aumentó las probabilidades de abandono y reprobación escolar. En esas condiciones, el sistema educativo mexicano interrumpió las tendencias expansivas que lo habían caracterizado desde décadas anteriores.

²⁹ Como lo menciona el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), en 2016 se destinó el 86.98% del presupuesto de educación básica al pago de maestros, administrativos y provisiones salariales.

Los antecedentes directos de la descentralización propuesta por el gobierno de Miguel de la Madrid fueron las medidas de desconcentración administrativa desarrolladas en el sexenio anterior, las cuales habían permitido mayor coordinación en la administración local y habían hecho más fluidos los procesos de decisión. Después de la difícil crisis sufrida, en 1988 se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se señaló la importancia de la incorporación de la educación a las nuevas necesidades originadas a raíz de la creciente apertura económica y de la globalización. Con base en este reconocimiento se elaboró el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 y posteriormente el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, los principales apartados de dicho Acuerdo establecían la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales, y la revalorización de la función magisterial.

En consecuencia, el objetivo educativo del gobierno de Carlos Salinas fue modernizar al sistema para adaptarlo a un mundo dinámico. El primer paso para lograr dicho objetivo era la descentralización, misma que se logró tiempo después debido a que el proceso fue retrasado por los obstáculos impuestos por el SNTE. Asimismo, problemas al interior de la SEP impidieron la consecución de dicho objetivo, tal vez esto fue reflejo de la poca coherencia que se manejó en dicha Secretaría, ya que en todo el periodo de Salinas, se tuvieron cuatro secretarios de educación. A pesar de los problemas a los que se vio enfrentado el gobierno de Salinas, se logró reformar el artículo tercero constitucional, asentando el derecho de todo individuo a recibir educación; asimismo, se promulgó que la educación laica solo sería obligatoria en las escuelas gubernamentales, dando un nuevo aliento a la libertad de enseñanza tras más de 70 años³⁰ de restricciones autoritarias; asimismo, se promulgó la Ley General de Educación en 1993 en sustitución de la Ley Federal de Educación de 1973.

Con la descentralización se transfirieron a los estados 540,000 plazas docentes y 116,000 administrativas, así como más de 100,000 inmuebles con sus equipos y se comenzó a operar conforme a nuevos esquemas administrativos, financieros y políticos (Latapí, 1998, p. 424). En este punto es importante recalcar que la descentralización iniciada fue un proceso a medias, ya que el gobierno federal conservó la función normativa y la distribución de

³⁰ Ahora, la autoridad solo tendría a su cargo la protesta de hacer válidos los estudios de aquéllas escuelas particulares que cumplieran con un mínimo de requisitos a fin de garantizar una buena calidad educativa.

recursos, restringiéndose en los hechos el marco de acción para los gobiernos estatales o locales, dejándolos mayormente como operantes (Zorrilla, 2008, p. 10). Las líneas centrales del ANMEB fueron incorporadas posteriormente a los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

Los procesos de reforma educativa iniciados en la última década del siglo XX se han visto reflejados en el aumento cuantitativo de la educación pública en México y un consecuente aumento en el gasto público destinado a este rubro, ya que su participación ha aumentado poco a poco al pasar del 20.3% en 1992 a cerca de 29% en 2005, respecto del gasto programable total. En los primeros años del siglo XXI comenzó a darse una creciente reforma curricular en todos los niveles, acompañada de una amplia producción de libros de texto gratuito para alumnos y docentes. Asimismo, se ha introducido el uso de las nuevas tecnologías de la información, mediante programas como la Red Edusat, Red Escolar y el Programa Enciclomedia. Por último, pero no menos importante se han modificado los mecanismos de evaluación del desempeño educativo, tanto de maestros como de alumnos.

Consideraciones finales.

Durante toda la historia del Sistema Educativo Mexicano (SEM), ha habido una tendencia a la centralización, primero mediante la creación de la SEP y consolidada con la fundación del SNTE, así como las múltiples reformas al artículo tercero constitucional. Convenientemente, el SEM solo se ha centrado en ampliar la cobertura de la educación, dejando de lado el aspecto cualitativo de la misma, el cual sería imposible de mejorar debido a la estructura burocrática corrupta de la SEP y el SNTE. Hemos heredado un sistema altamente ineficiente, un sistema arcaico y difícil de sostener en cuanto a sus costos, principalmente administrativos. Los intentos burdos de reforma no han logrado mejorar la situación de la educación en México, ni siquiera la descentralización, la cual prometía ser la salvación para dicho sistema. Tal vez una de las principales causas es que desde el principio fue un proceso paradójicamente centralizado. Esto es porque en realidad no se concedió a los estados una completa autonomía, al mismo tiempo fue el propio aparato administrativo central quien diseñó y negoció con el sindicato las condiciones de dicha “descentralización”, decidiendo también en qué medida se delegaba la capacidad del control del currículum. Los entusiastas de la descentralización olvidaron que el federalismo no significa que automáticamente el

sistema educativo se convierta en un sistema eficiente y democrático, es más, se corre el peligro de reproducir los mismos problemas de la educación centralizada en una escala estatal.

Por lo tanto, se puede afirmar que el propio sistema burocratizado educativo impide que se tomen las medidas necesarias para reformar la educación de fondo, en esencia la burocracia educativa “responde a intereses mezquinos, de grupo, corporativos, sindicales o simple y llanamente se utiliza al SEM – o posiciones dentro de él – como elementos de presión o trampolines para otros propósitos” (Ornelas, 2013, p. 168). Mientras las estructuras burocráticas y corporativistas que han caracterizado al sistema educativo mexicano durante décadas sigan existiendo, es en verdad difícil, casi imposible, que mejore la calidad educativa.

La principal causa de este desolador panorama se encuentra en el hecho de que este sistema altamente centralizado ha inhibido las cualidades de la libertad de enseñanza, la cual en última instancia es el único factor que puede traer una mejora en la calidad educativa y que durante casi todo el siglo XX estuvo prohibida legislativamente por la Constitución y parcialmente lo sigue estando. Desde la consolidación del sistema educativo, dicha libertad se ha relegado a segundo plano sin darle la debida importancia, tal vez por ignorancia o por temor a perder los excesivos privilegios disfrutados por la burocracia educativa, es un tema que no se puede saber con exactitud. La respuesta a los problemas de la alta ineficiencia educativa se encuentra en la educación privada, la única compatible con la libertad de enseñanza. A lo largo de la historia analizada anteriormente se ha podido comprobar que este tipo de educación ha sobrevivido a pesar de las condiciones adversas en las que ha desempeñado sus actividades. Dicha sobrevivencia indica que existe algún factor en ella que no se encuentra en la pública, que ha provocado que distintos sectores de la población la prefieran, lo anterior se ve reflejado en el aumento actual de la matrícula educativa privada en comparación con el observado en las escuelas públicas; sin embargo, no queda muy claro si dicho aumento se debe al reconocimiento de una mejor educación en las escuelas privadas o debido a la alta ineficiencia observada en las públicas.

La educación privada siempre ha sido un aspecto satanizado por las autoridades públicas, a tal grado de que muchas personas no logran concebir un sistema educativo

diferente al público. Aunque los estudios históricos sobre el desarrollo de la educación privada en México son muy pocos y no tan profundos, queda claro que este tipo de educación surgió de una repulsión de las clases acaudaladas respecto de las clases pobres, permitiendo que los primeros conservaran y mejoraran su situación de privilegios, factor que fue aprovechado para satanizar aún más la educación particular y lo cual explica en gran medida el rechazo que provoca sugerir la privatización de un factor tan importante como lo es la enseñanza. El origen de la educación privada creó una imagen estereotipada de ella, creyendo que de ninguna manera las personas pobres podrían acceder a ella; sin embargo, los hechos históricos muestran que esto es completamente falso. Las escuelas privadas eran un conjunto de recintos heterogéneos, motivados por diferentes factores económicos e ideológicos, que siempre estuvieron al servicio de distintos sectores de la población dependiendo de su ingreso, incluso algunas eran gratuitas. Si bien es cierto que los recintos educativos gratuitos no se asemejaban a sus contrapartes de paga en cuanto a nivel de enseñanza, de las cuales dependían en mayor medida, es cierto que éstas ayudaron a llevar la educación a lugares apartados geográficamente en donde el Estado no podía llegar, aspecto que en la actualidad es completamente ignorado. Lo anterior, en conjunto, ha permitido la perpetuación de la educación pública; actualmente muy pocas personas se atreverían a cuestionar la obligación que tiene el gobierno “benevolente” de proveer educación.

Hoy en día el Estado acepta cierta pluralidad en cuanto a educación se refiere, al grado de no considerársele como un monopolio, pues tanto escuelas privadas y públicas operan en el país, a pesar de ello, es un hecho que aún se sigue ejerciendo un férreo control por parte del gobierno en el establecimiento de escuelas privadas, muchas veces dichos controles son altamente prohibitivos, pero algunas veces son necesarios para garantizar cierto nivel educativo, ya que es claro que no todas las escuelas privadas se desempeñan mejor que las públicas por el simple hecho de ser privadas. En este sentido es importante delimitar en qué grado el Estado puede imponer regulaciones a la educación privada.

Ante los hechos, queda de manifiesto la urgente necesidad de lograr una mejor calidad educativa. Sin duda alguna, el siglo XXI presenta nuevos retos para el sistema educativo mexicano y por lo tanto es necesario adaptarse para responder a ellos de la mejor manera posible, para así lograr la tan anhelada calidad educativa que se ha estancado desde hace

varias décadas. La cuestión que debe resolverse es cómo lograr dicho cambio. Si la respuesta se encuentra en la educación privada, lógicamente el curso de acción que se debe seguir es privatizar la educación, pero buscando maneras para que en la medida de lo posible cada individuo pueda acceder a ella. Esto representa otro gran obstáculo, pues no muchas personas y mucho menos los grupos de presión, estarían dispuestos a ver perdidos los grandes privilegios que han disfrutado durante casi un siglo. Si no se realiza el tan necesario cambio en el sistema educativo, es casi un hecho que México quedará rezagado respecto de otros países, provocando una baja en la productividad y crecimiento y por ende un menor bienestar entre las personas.

Capítulo 3. Soporte institucional y administrativo de la educación en México

En todo el mundo existen naciones que en su afán de lograr una población más educada crean monopolios educativos en manos del Estado, los cuales tienen sus bases en normas y pautas establecidas por organismos multilaterales, así como en sus procesos legislativos internos. Internacionalmente, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en particular dos de sus organismos especializados; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), ambas por sus siglas en inglés, han sido dos de los principales ejes en los que se han basado las políticas educativas de los países prácticamente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en especial en lo que se refiere al derecho a la educación, dichas organizaciones han establecido pautas y recomendaciones sobre la política educativa de los países.

Desde su adopción dicha Declaración, la educación ha sido considerada como uno de los derechos humanos más importantes, “desde entonces, se ha reafirmado en numerosos tratados mundiales (...)” (UNESCO, 2008, p. 7). La educación ha sido considerada en su mayoría como un derecho positivo, planteando la obligación de un tercer agente para proveerla de forma gratuita, siendo el Estado dicho agente. Se plantea que la gente no solo tiene derecho de recibir una educación de calidad, sino también de adquirir las competencias y el conocimiento necesarios para asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos humanos a largo plazo. En este sentido, para lograr los objetivos establecidos principalmente por la UNICEF, la Observación No. 1 del artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de los Niños resalta la necesidad de que los procesos educativos se ajusten a dicha premisa, concibiendo a la educación como aquella preparación mediante el desarrollo de aptitudes para la vida cotidiana.

En este contexto la educación es más que una escolarización oficial y engloba un amplio espectro de experiencias vitales y procesos de aprendizaje que permiten al niño, ya sea de manera individual o colectiva, desarrollar su personalidad, dotes y aptitudes y llevar una vida plena y satisfactoria en el seno de la sociedad. (UNICEF, 2014)

Así, se exhorta a los Estados Partes a que adopten las medidas necesarias para incorporar oficialmente estos principios en sus políticas educativas y en su legislación en todos los niveles. Asimismo, se busca implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, e incentivar el acceso al nivel secundaria, media superior y superior. La Convención sobre los Derechos del Niño plantea toda una serie de recomendaciones respecto de la preparación y el perfeccionamiento de la función docente, así como la constante actualización de planes de estudio y libros de texto gratuitos y la incorporación de nuevos métodos pedagógicos. “Todo niño tiene derecho a una educación de buena calidad, lo que a su vez exige concentrar la atención en la calidad del entorno docente, de los materiales y procesos pedagógicos, y los resultados de la enseñanza” (UNICEF, 2014). El Comité de las Naciones Unidas tiene presente que para lograr los objetivos antes mencionados son necesarios recursos humanos y financieros en la máxima cantidad que se disponga en todos los países.

Adicionalmente a los principales objetivos mencionados, el Foro Mundial sobre la Educación 2000 celebrado en Dakar, especificó seis objetivos principales para la comunidad internacional:

- Ampliar la protección y educación de la primera infancia.
- Establecer una enseñanza primaria gratuita y obligatoria para todos.
- Promover el aprendizaje y la preparación para la vida activa para jóvenes y adultos.
- Aumentar el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular de mujeres.
- Alcanzar la paridad de los géneros el año 2005 y la igualdad entre los géneros el año 2015.
- Mejorar la calidad de la educación.

En general, estos objetivos fueron adoptados por la ONU en sus Agendas del Milenio como objetivos de desarrollo sostenible. La más reciente Agenda tiene por año meta el 2030 y entre sus principales objetivos en lo que se refiere a educación se encuentran:

- Asegurar que todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos.

- Asegurar que todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.
- Asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.
- Aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tengan las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
- Eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y formación profesional para las personas vulnerables.

Aunque no se postule explícitamente, la mayoría de las recomendaciones, pautas y objetivos internacionales van encaminados a reforzar el papel interventor del Estado en la educación en los países miembros, lo que se debe principalmente al carácter de gratuidad que debe presentar la educación; asimismo, dicha intervención se refuerza aún más por el hecho de que los objetivos planteados por los organismos multilaterales sobre niveles de alfabetización y matriculación alrededor del mundo todavía son demasiado bajos; esto deja de lado alternativas de políticas educativas que podrían ser más eficientes que simplemente reforzar el papel interventor del Estado en la educación, tales como incentivar la educación privada o la creación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que ayuden a llenar las insuficiencias en la educación.

Cada país debe hacerse responsable de cumplir las pautas establecidas internacionalmente de acuerdo a sus capacidades económicas, legislativas y administrativas. En México el Sistema Educativo Nacional (SEN) está integrado por las instituciones, autoridades, organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como “por los alumnos, padres de familia, docentes, planes y programas de estudios, materiales, infraestructura, el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) y por la evaluación educativa” (García, s.f., p. 2). Adicionalmente, la estructura del SEN está conformada por los distintos niveles de escolaridad en sus diferentes modalidades (escolarizada, no escolarizada y mixta) para los distintos grados escolares existentes (preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior), englobando tanto a la educación pública como a la privada o

particular. Este enorme sistema cuenta con un fuerte soporte institucional, normativo y administrativo para garantizar su correcto funcionamiento, en el cual se plasman los principales objetivos y justificaciones del SEN, así como la definición de las principales autoridades educativas, las cuales encuentran sus atribuciones y limitaciones en dicho soporte.

El principal fundamento del SEN se encuentra plasmado en el artículo tercero constitucional, que tiene sus raíces en la promulgación de la Carta Magna de 1917, dicho artículo señala que

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

En dicho artículo se reconoce a la educación como un derecho positivo que el Estado debe proveer y en la mayoría de los casos producir, al menos en lo que se refiere a la educación básica y media superior debido a su carácter de obligatorias; asimismo, establece el monopolio de éste al atribuírsele toda una serie de medidas regulatorias, de establecimiento de planes de estudio y evaluaciones de todo el SEN. El monopolio educativo del Estado se refleja principalmente en su potestad de autorizar a las escuelas que podrán impartir educación, es decir, de su capacidad de imponer barreras legales, principalmente a la iniciativa privada. El artículo tercero estipula que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades; en los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares (art. 3º; fracción VI). En todo momento y para cualquier tipo de educación, los particulares deberán apegarse a los principales fines y medios que establece el artículo tercero y deberán obtener permiso previo por parte de las autoridades educativas, cumpliendo una serie de requisitos impuestos por la misma autoridad.

La educación tiene que ser democrática, nacional, tendrá que ayudar a contribuir a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, y sobre todo, deberá ser de calidad. También se señala que toda la educación impartida por

el Estado debe ser gratuita y laica y que “además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, (...) el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior (...)” (art. 3º; fracción V). El cumplimiento de los principales objetivos establecidos por la Carta Magna en lo que respecta a la educación debe ser de prioridad nacional, particularmente en lo que se refiere a la calidad educativa, tanto en planteles públicos como privados. Adicionalmente al artículo tercero, el artículo 31 refuerza el carácter obligatorio de la educación al mencionar que los mexicanos deben hacer que sus hijos o pupilos concurran a escuelas públicas o privadas en los niveles básico, medio superior y educación militar.

Debido a la gran envergadura del SEN, no son suficientes los fundamentos institucionales que se refieren directamente a la educación, ya que en su afán de proveer y producir educación, el Estado se ve envuelto en áreas de muy diversa índole. El ejemplo más claro de dicha situación se encuentran en que para realizar toda la actividad educativa se debe hacer uso de los ingresos públicos en un monto específico cada año; dicho uso debe estar respaldado por y cumplir otros artículos constitucionales. Uno de los cuales es el sexto, el cual se refiere al derecho al acceso a la información pública y a la transparencia que debe existir en la utilización de recursos públicos; todos los organismos, incluidos los educativos deben hacer pública toda la información sobre los recursos que reciban y ejerzan para evaluar el cumplimiento de sus principales objetivos, estableciéndose un órgano autónomo que permita el acceso a la información pública. Por su parte, el artículo 73 hace referencia a las capacidades del Congreso para evaluar el uso de los recursos públicos mediante la expedición de normas que regulen la organización y las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y del Sistema Nacional Anticorrupción. En lo que respecta a la educación, el Congreso cuenta con las facultades necesarias para hacer uso de los recursos públicos con el objetivo de cumplir el artículo tercero, mediante el establecimiento, organización y sostenimiento en toda la República de escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora

continúa en un marco de inclusión y diversidad. Siguiendo con la utilización de los recursos públicos, el artículo 108 hace referencia a las responsabilidades que tienen los servidores públicos de elección popular de sujetarse a las normas y leyes plasmadas en la Constitución en lo que respecta al adecuado uso de dichos recursos. Por último, el artículo 134 establece que los recursos económicos que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos.

Adicionalmente a los artículos constitucionales concernientes a la educación y al gasto público, existen leyes que profundizan aún más en los preceptos establecidos en los mismos, por dicha razón, el soporte jurídico e institucional también se encuentra plasmado en un número bastante amplio de Leyes y ordenamientos, los cuales garantizan el correcto funcionamiento del SEN y un supuesto uso eficiente de los recursos públicos en materia educativa; las principales Leyes son:

Ley Federal de Planeación

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley Federal de Infraestructura Física Educativa

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Ley de Fomento para la Lectura y el Libro

Ley de Responsabilidad Hacendaria

Ley General de Cultura Física y Deporte

Ley General de Educación

Ley General de Servicio Profesional Docente

Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Dichas Leyes en conjunto complementan el soporte institucional de la educación mexicana; sin embargo, para comprender cabalmente el monopolio estatal educativo, es necesario prestar especial atención a la Ley General de Educación (LGE), la cual amplía y refuerza algunos de los principios establecidos en el artículo tercero, sentando de manera detallada las atribuciones que tiene el Ejecutivo Federal a través de las autoridades educativas y gobiernos estatales en lo que se refiere a educación; asimismo, es necesario analizar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en lo concerniente a la Secretaría de Educación Pública (SEP); la Ley General de Servicio Profesional Docente (LGSP) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE).

La LGE regula “la educación que imparten el Estado-Federación, entidades federativas y municipios; sus organismos descentralizados y los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios” (art. 1) y es de carácter nacional. En los primeros capítulos de dicha Ley, se hace hincapié en el reconocimiento de la educación como un derecho universal y plantea la obligación del Estado de prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los estudiantes, principalmente en los niveles básico y media superior, resaltando la importancia de su carácter gratuito, tal como lo establece el artículo tercero constitucional. En este sentido, la LGE plantea que se entenderá por calidad educativa la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad (art. 8; fracción IV).

En dicha Ley se definen explícitamente quienes serán considerados como autoridades educativas federales, locales o municipales; teniendo como autoridad federal a la Secretaría de Educación Pública; por local, al Ejecutivo de cada estado; y por municipal, al Ayuntamiento de cada municipio. Cada una de ellas tiene la obligación de establecer las condiciones que garanticen el cumplimiento del derecho a la educación para cada individuo de manera equitativa, así como lograr la igualdad de oportunidades en cuanto al acceso a los servicios educativos, esfuerzos que se enfocarán primordialmente a grupos o regiones vulnerables. Las atribuciones correspondientes a cada autoridad están plasmadas en los artículos 12, 13 y 14 de la ya mencionada Ley. Las facultades de la SEP están plasmadas en el artículo 12 de la LGE, así como en el artículo 38 de la LOAPF, los cuales se complementan y se convierten en el principal sustento institucional y jurídico de dicha Secretaría al

considerarla “la máxima institución, en términos de autoridad normativa, técnica y pedagógica para el funcionamiento de la educación (...)” (García, s.f., p.6). En general, en ambos artículos se encuentra el sustento jurídico de la SEP como monopolio educativo. En lo referente a la educación básica, el artículo 38 de la LOAPF, en sus fracciones I, III, IV, V y VI, se establece que la SEP debe encargarse de:

- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.
- Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que están a cargo de otras dependencias.
- Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por la Ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal.
- Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación básica, técnica y normal establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que deben ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional.
- Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo tercero constitucional

Por su parte, el artículo 12 de la LGE en sus fracciones I, II, III, IV, V, V Bis, VI y VIII Bis, establece que corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal (SEP) las siguientes atribuciones:

- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica.
- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación básica, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

- Elaborar, mantener actualizados y editar, en formatos accesibles, los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.
- Autorizar el uso de libros de texto para la educación básica.
- Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación básica.
- Emitir en las escuelas de educación básica lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director.
- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente.
- Expedir, para el caso de los estudios de educación básica, normas de control escolar, las cuales deberán facilitar la inscripción, reinscripción, promoción, regularización, acreditación y certificación de estudios de los alumnos.

Adicionalmente, la SEP cuenta con un reglamento interior en el cual se detallan los medios por los cuales se lograrán las principales atribuciones mencionadas, así como su composición orgánica, el cual se analizará con detenimiento más adelante.

En la sección 3 de la LGE, referente al financiamiento de la educación, se decreta que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingreso y gasto público, ayudarán al financiamiento de la educación pública y los servicios educativos. Asimismo, el artículo 29 destaca la importancia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el cual fungirá como la principal autoridad en materia de evaluación educativa, coordinará el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y emitirá los lineamientos a los que se ajustarán las autoridades federales y locales para realizar las evaluaciones correspondientes, solamente en la educación básica y media superior. Se

plantea que la educación esté dirigida a la formación para el trabajo, procurando la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas, que permitan a quien las reciba desarrollar una actividad productiva, mediante alguna ocupación u oficio calificados, para lo cual las autoridades educativas tienen la capacidad de expedir certificados que comprueben el nivel de estudios de las personas, los cuales serán registrados en el Sistema Nacional de Información y Gestión Educativa.

Sin duda alguna, uno de los cambios más importantes que trajo la creación de la LGE en 1993 fue el permitir que los particulares pudieran impartir educación de cualquier tipo y modalidad. Esto provocó una extensa regulación y supervisión por parte de las autoridades educativas, las cuales se plasman en la misma Ley y establecen que la iniciativa privada solo podrá impartir clases con expresa autorización del Estado, sujetándose a una serie de criterios establecidos en distintos artículos del capítulo IV de la LGE, concernientes a la acreditación de la preparación de los educadores y al cumplimiento de ciertas normas higiénicas, pedagógicas, de seguridad y de accesibilidad en las instalaciones. Las escuelas privadas deben adoptar todo el sistema planteado por las autoridades educativas, desde los mismos periodos de clase, la utilización de libros de texto gratuitos y la sujeción a los mismos planes de estudio. Si se desea impartir planes de estudio diferentes a los oficiales, se tendrá que contar con autorización previa por parte de las autoridades locales. Asimismo, todas las escuelas particulares con validez oficial estarán sujetas a una evaluación anual como mínimo, de acuerdo con los criterios establecidos por el INEE; el artículo 21 de la LGE menciona que para garantizar la calidad de la educación obligatoria brindada por los particulares, las autoridades educativas, en el ámbito de sus atribuciones, evaluarán el desempeño de los maestros que prestan sus servicios en estas instituciones. Para tal efecto, las evaluaciones derivarán de los procedimientos análogos a los determinados por los lineamientos emitidos por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación para evaluar el desempeño de los docentes en educación básica y media superior en instituciones públicas. Toda institución educativa particular que no cumpla con los requisitos planteados anteriormente no podrá expedir certificados con validez oficial. Por su parte, las instituciones que no sean reconocidas con dicha validez estarán obligadas a hacerlo del conocimiento de sus posibles clientes, quedando libres del cumplimiento de los lineamientos anteriores; solo para el caso

de la educación inicial en las escuelas no oficiales, deberán acreditarse y cumplirse los lineamientos referentes a la calidad de las instalaciones.

En las disposiciones planteadas en la LGE sobre la educación particular se observa de manera clara la imposición del monopolio educativo del Estado a través de barreras legales, pues aunque es verdad que pueden establecerse escuelas sin validez oficial, es un hecho que la mayoría de las personas no accederá a dichos servicios por considerarlos algo negativo, por lo que de alguna manera los particulares se encuentran obligados a satisfacer estrictamente los requerimientos legales establecidos en la LGE. La situación anterior, entre otras, es una de las principales causantes de que a nivel nacional existan menos escuelas privadas que públicas; en el ciclo escolar 2016-2017, según cifras del Sistema Educativo Nacional en todo el país existían 28,792 escuelas privadas con validez oficial en comparación con 196,960 escuelas públicas en lo que respecta a la educación básica; asimismo, el número de alumnos y docentes en los dos tipos de escuela fueron significativamente desiguales, ya que para el mismo ciclo asistían 2,608,291 alumnos a escuelas privadas con 1,409,073 docentes; mientras que a públicas asistían 23,172,402 estudiantes y se contaba con 168,118 profesores.

Por otra parte, la LGE señala algunas de las obligaciones que tiene la sociedad en general y los padres en particular en lo que respecta al tema de la educación de sus hijos, tales como la colaboración con las autoridades escolares, tanto directivos como maestros para lograr el mayor aprovechamiento educativo posible de los estudiantes; esta tarea será lograda a través de la creación de asociaciones de padres o de consejos. Según el artículo 68 y 72, las autoridades educativas promoverán, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad educativa, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos, principalmente a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información en la que se encuentren representados los padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical.

En este sentido, la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF) desde 1917 ha ejercido una gran influencia en materia educativa; dicha Unión se caracteriza por su corte conservador y por estar apegada a los intereses religiosos en México. La UNPF reconoce a

los padres de familia como miembros de la sociedad civil en la defensa de sus derechos y promueve a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad ante las diversas autoridades; su principal contexto de acción es el educativo, a través de la emisión de criterios y críticas ante cualquier política educativa adoptada en México. Por su parte, no se puede dejar de lado a la asociación más influyente de maestros a nivel nacional, es decir, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual es una organización integrada por trabajadores de base, permanentes, interinos y transitorios en el sector educativo que dependen directamente de la SEP, de los estados y de los municipios, principalmente. Según el artículo 10 del Estatuto del Sindicato, éste tiene como principales objetivos:

- Defender los derechos laborales, sociales, económicos y profesionales de sus miembros.
- Mantener la unidad de sus integrantes a nivel nacional y defender la autonomía sindical.
- Luchar por el desarrollo personal y el logro de las aspiraciones de sus agremiados.
- Pugnar por el fortalecimiento del SEN, en apego al contenido del artículo tercero constitucional.
- Promover y orientar la participación de la sociedad en el proceso educativo.
- Promover la incorporación de los contenidos regionales a la educación nacional y contribuir a la eficiencia del SEN.
- Promover la revisión periódica de las condiciones de trabajo, formación, actualización, capacitación y superación profesional, evaluación y estímulos al servicio de los trabajadores de la educación.

Aunque dicho Sindicato parezca propugnar por la existencia de una mejor calidad educativa, en realidad sus principales objetivos son políticos y ha representado, desde su surgimiento, un serio obstáculo para la mejora de dicha calidad.

Por último, en la LGE se mencionan las sanciones generales que tendrán las instituciones educativas particulares y públicas que no cumplan con los lineamientos

establecidos por el monopolio educativo del Estado. Para determinar dichas sanciones, se considerarán las circunstancias en las que se cometió la infracción, los daños y perjuicios que se hayan producido o puedan producirse a los estudiantes, la gravedad de la infracción, las condiciones socio-económicas del infractor, el carácter internacional o no de la infracción y si se trata de reincidencia (art. 78).

Como se puede observar con esta breve descripción de la LGE, ésta confiere al Estado, a través de la SEP una serie demasiado amplia de atribuciones, las cuales, para llevarse a cabo requieren de un gran esfuerzo tanto económico como humano (aparato burocrático excesivo), lo cual se presenta como la principal causa de la ineficiencia del órgano educativo centralizado, siendo incapaz, como se verá más adelante, de garantizar la tan deseada calidad educativa. En este sentido cabe plantearse la cuestión de qué pasaría si todas las atribuciones y obligaciones del Estado en lo que respecta a la educación se redujeran al mínimo posible, sin duda alguna ésta es una interrogante clave en la búsqueda de un mejor sistema educativo con mayor calidad.

La docencia juega un papel primordial en cualquier sistema educativo, ya que principalmente gracias a los maestros, los estudiantes pueden adquirir la cantidad necesaria de conocimientos, por tal razón éstos son parte esencial y su comportamiento debe estar perfectamente delimitado. En el caso de México, la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) es la encargada de regular todo lo concerniente a la docencia, principalmente en el ámbito público. Dicha Ley es reglamentaria de la fracción III del artículo tercero constitucional y establece los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes en el servicio.

La ley tiene por objeto:

- Regular el Servicio Profesional Docente (Servicio) en la Educación Básica y Media Superior.
- Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del Servicio.
- Regular los derechos y obligaciones derivados del Servicio.
- Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el Servicio.

Se señala toda una serie de conceptos que son de suma importancia para la docencia, tales como las capacitaciones, actualizaciones, promociones, reconocimientos, evaluación

del desempeño, formación, nombramientos y perfiles, así como indicadores y parámetros que ayudan a la medición de avances y resultados obtenidos por la docencia en general. Asimismo, se define a cada tipo de docente y directivo, de acuerdo a sus atribuciones y características específicas dentro del SEN, siempre tratando de guiarse por el interés de los estudiantes. De acuerdo con la LGSPD, cada autoridad educativa tiene atribuciones específicas, siendo el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Instituto) el principal organismo encargado de la selección de perfiles, parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento que se estimen pertinentes. Por su parte, la SEP deberá contribuir con el Instituto en la elaboración del programa anual para la evaluación de la educación básica y participar en el ingreso, promoción y reconocimiento de los docentes en el SEN.

Según el artículo 12, las funciones docentes, de dirección de escuelas o de supervisión de la educación básica impartida por el Estado y sus organismos descentralizados deberán brindar educación de calidad. Quienes desempeñen dichas tareas deben reunir las cualidades personales y competencias profesionales para que dentro de los distintos contextos sociales y culturales promuevan el máximo aprendizaje de los estudiantes conforme a los perfiles, parámetros e indicadores que garanticen la idoneidad de los conocimientos, aptitudes y capacidades que correspondan.

Por su parte, el artículo 13 señala que el Servicio Profesional Docente tiene los siguientes propósitos:

- Mejorar, en un marco de inclusión y diversidad, la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines para el desarrollo integral de los educandos y el progreso del país.
- Mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y los apoyos que sean necesarios.
- Asegurar con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del personal con funciones de dirección y supervisión
- Estimular el reconocimiento de la labor docente mediante opciones de desarrollo profesional.

- Asegurar un nivel suficiente de desempeño en quienes realizan funciones de docencia, dirección y supervisión.
- Otorgar los apoyos necesarios para que el Personal del Servicio Profesional Docente pueda, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades.
- Garantizar la formación, capacitación y actualización continua del Personal del Servicio Profesional Docente a través de políticas, programas y acciones específicas
- Desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezca el desempeño eficiente del servicio educativo y contribuya al reconocimiento escolar y social de la dignidad magisterial.

Con el fin de cumplir los objetivos mencionados, se debe contar con un Marco General de Educación de Calidad y de normatividad con el desarrollo del ciclo escolar y de cada escuela, así como definir las funciones específicas de la docencia, dirección y supervisión. Para mejorar la práctica profesional, la evaluación interna deberá ser una actividad permanente, llevada a cabo bajo la coordinación y liderazgo del director de cada escuela, para lo cual, las autoridades educativas deberán crear los correctos incentivos que impulsen el desarrollo de dichas evaluaciones, todo con el fin de lograr compromisos verificables de mejora en la calidad educativa.

La Ley señala que el ingreso a los servicios de docencia en las escuelas públicas y la promoción a cargos directivos se llevarán a cabo mediante concursos de oposición anuales que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades necesarios de los futuros docentes. Según el artículo 21, para el ingreso al Servicio en la Educación Básica:

- Los concursos serán públicos y objeto de las convocatorias expedidas por las Autoridades Educativas con base en la información derivada del Sistema de Información y Gestión Educativa.
- Las convocatorias describirán el perfil que deberán reunir los aspirantes; las plazas sujetas a concurso; los requisitos, términos y fechas de registro; las etapas, los aspectos y métodos que comprenderá la evaluación; las sedes de aplicación; la publicación de resultados; los criterios para la asignación de las plazas, y demás

elementos que la Secretaría estime pertinentes. En su caso, las convocatorias describirán los perfiles complementarios autorizados por la Secretaría.

Después de seis meses, los docentes seleccionados podrán ser nombrados definitivamente de base si no cuentan con una nota desfavorable en su expediente, siempre estando sujetos a diversos programas de preparación. Por su parte, aquéllos que sean seleccionados como directivos se sujetarán igualmente a programas de preparación e inducción de al menos dos años. El personal docente, directivo y de supervisión que destaque en su desempeño y, en consecuencia, en el cumplimiento de su responsabilidad, será objeto del reconocimiento que al efecto otorgue la autoridad educativa u organismo descentralizado (art. 45). Asimismo, el Estado proveerá lo necesario para que el personal docente y el personal con funciones de dirección y de supervisión en servicio tengan opciones de formación continua, actualización, desarrollo profesional y avance cultural, mediante la oferta de programas y concursos por parte de las autoridades educativas, quienes realizarán colaboraciones con instituciones dedicadas a la formación pedagógica, ya sean nacionales o internacionales, con el principal objetivo de mejorar la calidad educativa, tomando en cuenta el contexto de cada escuela. La SEP es la encargada de autorizar la plantilla de personal de cada escuela, atendiendo al número de aulas y espacios disponibles, así como al número de alumnos y al plan de estudios de que se trate. Los docentes tendrán una serie de derechos y obligaciones al participar en el SEN, los cuales son ampliamente especificados en los artículos 68 y 69, trayendo sanciones al incumplirse cualquiera de los dos.

El Servicio Profesional Docente representa uno de los pilares elementales sobre los que descansa la educación centralizada. Dicho servicio puede ser considerado como una parte integrante de la burocracia educativa y como tal, presenta los incentivos propios burocráticos al adoptar ciertos comportamientos al interior del SEN. En particular, el Servicio Profesional Docente, a través del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) representa un poderoso grupo de presión con gran influencia en las decisiones educativas. Generalmente es aceptado que la docencia en México en lo que se refiere a la educación pública es altamente ineficiente, ya que no existen los incentivos correctos y necesarios para que el magisterio desempeñe de mejor manera sus funciones pedagógicas, como sí los hay en el contexto de la educación privada. Esta situación es casi imposible de evitar debido a la manera en la que se encuentra estructurado todo el SEN en sus principales soportes institucionales y

administrativos, por lo que plantear una mejora de la docencia necesariamente implica un cambio en la estructura educativa del país.

Sin duda alguna, la evaluación de la educación juega un papel sumamente importante para mantener el monopolio educativo en manos del Estado, por dicha razón, es indispensable contar con un marco institucional y jurídico que garantice el correcto funcionamiento de la actividad evaluadora, para lo cual se cuenta con la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE). Dicha Ley es reglamentaria de la fracción IX del artículo tercero constitucional y tiene por objetivo regular el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Instituto), siendo éstos un conjunto de instituciones, procesos y demás elementos que contribuyen al objetivo de garantizar la calidad de los servicios educativos ofrecidos por el Estado y por particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial. La evaluación a la que se refiere esta Ley consiste en la acción de emitir juicios de valor que resulten de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del SEN con un referente previamente establecido (art. 6), dicha evaluación, según las fracciones I a V del artículo 7, tiene por objetivo:

- Contribuir a mejorar la calidad de la educación.
- Contribuir a la formulación de políticas educativas y el diseño e implementación de los planes y programas que de ellas deriven.
- Ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las autoridades educativas.
- Mejorar la gestión escolar y los procesos educativos.
- Fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del Sistema Educativo Nacional.

El Instituto debe trabajar en conjunto con las autoridades educativas para llevar a cabo las evaluaciones con los instrumentos necesarios, así como para interpretarlas y difundirlas; en este sentido, todas las instituciones educativas al mando del Estado y por particulares con reconocimiento de validez oficial deberán colaborar en todo momento con el Instituto y proporcionar toda la información que les sea requerida. Debido a la importancia del Instituto, sus atribuciones deben estar perfectamente delimitadas, las mismas se establecen en el

artículo 27 de la mencionada Ley, principalmente en las fracciones III, VI, VII, VIII y XVI, las cuales decretan que el deberá:

- Contribuir en la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes.
- Formular, en coordinación con las autoridades educativas, una política nacional de evaluación de la educación encauzada a mejorar la calidad del SEN.
- Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan.
- Generar, recopilar, analizar y difundir información que sirva de base para la evaluación del Sistema Educativo Nacional y, con base en ella, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad.
- Impulsar y fomentar una cultura de la evaluación entre los distintos actores educativos, así como entre diversos sectores sociales, a efecto de que las directrices que emita el Instituto, previa evaluación de la educación, se utilicen como una herramienta para tomar decisiones de mejora, desde el ámbito del sistema educativo, en los tipos, niveles y modalidades educativos, los centros escolares y el salón de clases.

Además de tener atribuciones vinculadas directamente con el desempeño de la educación, el Instituto también podrá participar en las evaluaciones del Servicio Profesional Docente, tomando en cuenta y autorizando los parámetros e indicadores para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia. Como cualquier organismo, el Instituto posee una estructura interna que le permite llevar a cabo sus atribuciones, en particular, dicha estructura organizativa se encuentra plasmada en el artículo 30; a su vez, las atribuciones de cada órgano integrante están establecidas en los artículos 31 a 46, donde además se especifica el mecanismo por el cual las personas pueden acceder a los principales cargos al interior del Instituto.

Como se mencionó, el entramado de leyes que están estrechamente ligadas con la educación en México es demasiado amplio y el análisis de cada una de ellas trasciende el

principal objetivo de la presente investigación; sin embargo, las leyes analizadas anteriormente dan muestra clara del esfuerzo casi sobrehumano que debe hacer el Estado para administrar un aspecto tan importante como lo es la educación básica. No obstante, el análisis del soporte institucional de la educación en México no podría quedar completo sin una breve descripción de la estructura de la máxima autoridad educativa en el país; la SEP. Según su Reglamento Interno (Reglamento), esta Secretaría es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones de la LOAPF, la LGE, la LGSPD, la LINEE y demás leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones que emita el presidente de la República. En el Reglamento de la SEP se mencionan todos los órganos y unidades administrativas requeridas para llevar a cabo la hercúlea labor de dicha Secretaría, para lo cual se requieren 41 unidades administrativas y 8 órganos administrativos descentralizados, siendo su enorme magnitud el principal factor que explica su alta ineficiencia; la existencia de tantas unidades y órganos es la muestra fehaciente de la imposibilidad de dirigir la tarea educativa desde un órgano centralizado.

La estructura de la SEP se encuentra jerarquizada de una manera muy amplia, siendo la principal figura el secretario del Despacho, a quien le corresponde la representación de la Secretaría, así como el trámite y resolución de todos los asuntos que competen a ésta, pudiendo delegar algunas facultades para la mejor consecución de los objetivos a algunos servidores públicos subalternos. Por supuesto, no podrá delegar sus más importantes funciones, las cuales se detallan en el artículo 4 del Reglamento.

La jerarquía de la Secretaría continúa en cuatro subsecretarías de máxima importancia que se dedican a atender los asuntos educativos de cada nivel escolar, las cuales son:

- Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación.
- Subsecretaría de Educación Superior.
- Subsecretaría de Educación Media Superior.
- Subsecretaría de Educación Básica.

Cada Subsecretaría cuenta con órganos y direcciones especializados que permiten hacer frente a todas sus actividades y atribuciones. Al frente de cada una de ellas hay un subsecretario con distintas facultades, las cuales están encaminadas al auxilio al secretario en el ejercicio de sus atribuciones, así como la obediencia en todo momento de sus instrucciones;

adicionalmente, deben proponer, en el ámbito de su competencia, lineamientos y normas para el mejor funcionamiento de los órganos descentralizados de la Secretaría. Cada subsecretario, a su vez, cuenta con una Coordinación Administrativa, con el principal objetivo de atender las necesidades de recursos financieros, humanos y materiales de las Unidades Administrativas. Una de las principales Subsecretarías con las que cuenta la SEP es la de Educación Básica (SEB); debido al número tan grande de estudiantes que asisten al nivel básico, sus atribuciones tienen una especial importancia dentro de todo el SEN. La SEB tiene el objetivo de contribuir, desde el diseño, elaboración, seguimiento y evaluación del plan y programas de estudios de la educación básica, así como de su articulación curricular y pedagógica. Las atribuciones de dicha Subsecretaría se encuentran plasmadas en el artículo 29 del Reglamento.

La SEB cuenta con algunas Direcciones para su correcto funcionamiento que van encaminadas a atender necesidades específicas. La primera de ellas es la Dirección de Desarrollo Curricular que tiene como principal atribución establecer un currículo de educación básica pertinente, flexible, viable y en permanente actualización, acorde con las demandas sociales; que tome en cuenta la diversidad de la población y del sistema educativo. La Dirección General de Materiales Educativos garantiza el acceso y utilización de materiales educativos de calidad, diversidad y pertinencia curricular que además incorporen las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Por su parte la Dirección General de Desarrollo y Gestión Educativa coadyuva e incide en el diseño e implementación de la política educativa del Sistema de Educación Básica, a fin de lograr una igualdad de oportunidades en todos los estudiantes en el acceso, permanencia y logro educativo con calidad, a través de la investigación, innovación y promoción de modelos educativos y de gestión institucional orientados a la mejora continua del Sistema Educativo Nacional. Las funciones de dicha dirección son de particular importancia para la educación básica solamente en el ámbito público, ya que no se mencionan atribuciones en lo concerniente a la educación privada, lo cual sin duda alguna representa un grave vacío que impide contar con un marco regulatorio sobre dicho tipo de educación, a pesar de las consideraciones hechas en la Ley General de Educación. La Dirección General de Educación Indígena es la unidad de la SEB con sus atribuciones delimitadas en el artículo 32 del Reglamento que tiene por objetivo establecer la política educativa nacional en materia de educación básica para la niñez

indígena, migrante, en contextos de diversidad lingüística, social y cultural y en riesgo de exclusión, teniendo facultades normativas, de compensación y evaluación de los componentes de dicha educación. La Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica contribuye a que el personal docente acceda y/o concluya programas de formación, actualización académica, capacitación y proyectos de investigación para fortalecer los conocimientos, capacidades y competencias a fin de contribuir al logro de la idoneidad en su función. Las atribuciones de dicha Dirección se encuentran plasmadas en el artículo 33 del Reglamento.

Adicionalmente, la SEP cuenta con otros tres Órganos cuyas actividades ayudan a la consecución en armonía tanto de las Subsecretarías como del Despacho, éstos son la Oficialía Mayor, la Jefatura de la Oficina del Secretario y la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. A cargo del primero se encuentra el Oficial Mayor, a quien le corresponde el despacho de los asuntos de las Unidades Administrativas a su cargo, así como coordinar el proceso anual de programación y presupuestación, operación financiera y contabilidad de las unidades y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría y de ella misma, dichas atribuciones se encuentran establecidas en el artículo 7 del Reglamento. Por su parte, la Jefatura de la Oficina del Secretario tiene al frente de ella a un Jefe de Oficina quien se encarga, entre otras cosas, de dar seguimiento a los asuntos relacionados con las Unidades Administrativas adscritas al Secretario, así como promover y conducir las acciones para fortalecer las relaciones de la Secretaría con diferentes actores que intervienen en el proceso educativo en general como el magisterio y la opinión pública. Por último, la Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia tiene como principal objetivo aplicar y evaluar las políticas en materia jurídico-normativa, formular proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, de los asuntos concernientes a la prestación de servicios educativos en el ámbito nacional; así como atender los requerimientos que en materia jurídica soliciten las unidades administrativas, los órganos administrativos desconcentrados de la dependencia y las entidades del sector educativo; todas sus atribuciones se encuentran delimitadas en el artículo 13 del Reglamento.

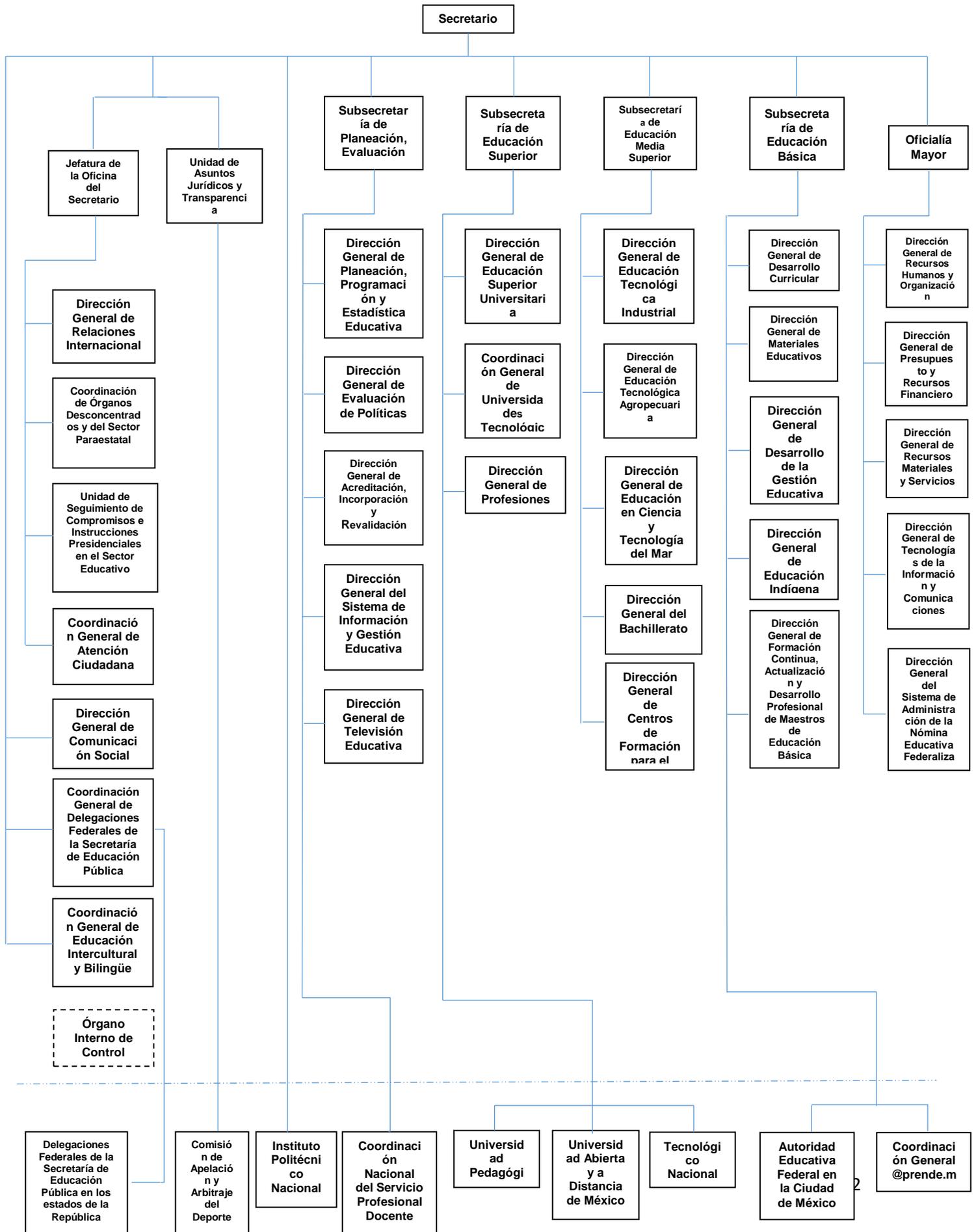
Las figuras descritas anteriormente conforman las principales autoridades de la SEP, las cuales necesitan de otras Direcciones y Unidades para lograr sus principales atribuciones. En general, las Unidades Administrativas son de menor categoría, estando subordinadas a los

mandatos de las principales autoridades. Al frente de cada Unidad Administrativa y Dirección General hay un titular que se auxiliará por los Directores y Subdirectores de área, jefes de departamento y por los demás servidores públicos que se señalen en los manuales de organización respectivos y en las disposiciones jurídicas aplicables, así como los que se requieran en función de las necesidades del servicio (art. 10). Cada Unidad Administrativa y Dirección General cuenta con una estructura interna con atribuciones específicas, cuyo objetivo es llevar la operativa de todos los asuntos concernientes de la educación en todo el país, dicha operativa comprende los aspectos jurídicos y de transparencia, de comunicación social, de coordinación estatal, de relaciones internacionales, entre otras³¹.

Asimismo, los órganos desconcentrados tienen el objetivo de hacer más eficaz y eficiente la atención y el despacho de los asuntos que competen a la Secretaría, jerárquicamente subordinados y a los cuales se otorgarán las facultades específicas para resolver sobre determinada materia o para la prestación de servicios. Igualmente, cada uno deberá contar con un órgano de control interno que auxilie a los titulares de las áreas. La estructura administrativa completa de la SEP se puede apreciar en el siguiente organigrama:

³¹ Para ver la lista de Unidades Administrativas y Direcciones Generales, consultar el artículo 1 del Reglamento, así como los artículos del capítulo IV en adelante.

Ilustración 1. Estructura orgánica básica de la Secretaría de Educación Pública.



Toda la estructura institucional educativa trabaja en conjunto para llevar a cabo planes establecidos generalmente al principio de cada sexenio, de esta forma se articula el monopolio educativo en manos del Estado y es la única manera en la que el quehacer educativo puede llevarse a cabo centralizadamente. Uno de los principales ejes de acción es el Plan Nacional de Desarrollo (Plan), el cual se fundamenta en la Ley de Planeación; dicho plan funciona como un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal, aquí se trazan los grandes objetivos de las políticas públicas y se establecen las acciones específicas para alcanzarlos. Dentro del contexto del Plan en el sexenio de Enrique Peña Nieto se establecieron una serie de metas entre las que se encuentra “México con educación de calidad para todos”, que tiene el propósito de elevar la calidad educativa y la equidad en todo el Sistema Educativo. Para su cumplimiento, la SEP elaboró a su vez el Programa Sectorial de Educación en el cual se prevén seis objetivos primordiales:

- 1.- Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.
- 2.- Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México.
- 3.- Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.
- 4.- Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral.
- 5.- Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral.
- 6.- Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad de conocimiento.

Cada uno de dichos objetivos cuenta con distintas estrategias para su mejor consecución, en este sentido son de particular interés las estrategias que atañen de manera directa a la educación básica. Así, entre los principales criterios, se establece que se deben crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciban el apoyo necesario, para lo cual es forzoso apoyar a los estados con instrumentos normativos y técnicos, así como con la formación de personal para asegurar la normatividad

escolar mínima; asimismo, se debe garantizar la pertinencia de los planes y programas de estudio, así como de los materiales educativos y fortalecer la formación inicial y el desarrollo profesional docente centrado en la escuela y el alumno. Las estrategias mencionadas anteriormente encuentran su sustento institucional en las diversas leyes analizadas anteriormente como la LGE, la LINEE y la LSPD, la cual fue creada específicamente para cumplir los objetivos del Programa Sectorial de Educación. En este sentido, el Sistema Nacional de Evaluación Educativo (SNEE) funge como órgano controlador de todo el SEN para cumplir los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Educación; a través del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se encarga de implementar las políticas educativas en el país mediante la acción conjunta con las autoridades educativas, así como de gestionar los componentes, procesos y resultados de la evaluación. Las principales atribuciones del SNEE se encuentran plasmadas en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

A pesar de los esfuerzos observables en el Plan por mejorar el aspecto educativo tanto cualitativa como cuantitativamente, éste deja al margen a las escuelas privadas en esta importante labor al no sugerir entre sus principales estrategias incentivar y vigilar la educación privada. Esta situación no solo se presenta a nivel administrativo, sino institucional, pues aunque la educación privada se encuentre sujeta a cumplir ciertos requisitos impuestos por la LGE, no se le considera como una herramienta para alcanzar la anhelada calidad educativa, provocando el surgimiento de cierta desorganización en lo que respecta a la cohesión de las escuelas privadas a nivel nacional. Ante tal escenario se han dado esfuerzos por parte de la iniciativa privada para lograr una unión nacional entre escuelas, principalmente dicho esfuerzo ha sido llevado a cabo por la Asociación Nacional de Escuelas Particulares (ANEP), la cual tiene funciones parecidas a las de cualquier Cámara de Comercio y Servicios. Esta asociación reconoce la importancia de la educación privada en México y por lo tanto su principal objetivo es representar los intereses y derechos de las escuelas afiliadas ante las diversas autoridades y dependencias de gobierno involucradas en la regulación de la actividad educativa privada en el país. Esto le permite a la ANEP tener una mayor capacidad de negociación y fuerza representativa a modo de lograr acuerdos que beneficien la operación de las escuelas particulares.

La comprensión de los elementos institucionales y administrativos que dan soporte a la educación en México es de vital importancia, ya que permiten juzgar no solamente desde un punto de vista práctico, sino jurídico los pobres resultados obtenidos por el Sistema Educativo en general, principalmente público, de esta manera las medidas para lograr una educación de calidad podrán implementarse más fácilmente. El hecho de que dicho soporte se refiera primordialmente a la educación pública es la mayor muestra del deseo del Estado por controlar este aspecto tan importante para las personas, de esta manera al dejar al margen a la educación privada como otro medio para alcanzar la calidad educativa se garantiza el monopolio estatal educativo.

Por otro lado, el análisis de la estructura de la SEP y la SEB da cuenta clara de la cantidad exorbitante de burocracia necesaria para llevar a cabo la labor educativa y explica por qué casi la totalidad del presupuesto destinado a este rubro se ejerce en gasto corriente, es decir, en pago a servidores públicos educativos, maestros y directivos. La división de la SEP en Subsecretarías como la de Educación Básica crea la idea de que la educación centralizada podría llevarse a cabo de una manera más eficiente; sin embargo, resulta ser todo lo contrario, ya que entre más burocracia, órganos y unidades administrativas existan, será casi imposible prestar la atención adecuada a la labor ejercida por cada uno de ellos y por ende será en extremo difícil que se garantice su eficiencia.

Un aspecto importante que se puede apreciar respecto del análisis de la estructura institucional del SEN es el fuerte deseo por una educación de calidad, ya que en todas los artículos y leyes analizadas concernientes directamente con la educación se considera algo fundamental, por dicha razón es de llamar la atención que la misma sea casi inexistente. Esto es muestra clara de que para mejorar cualquier situación en la sociedad, en este caso la educación, no basta con reforzar la calidad y los mandatos institucionales, dando pie al planteamiento de nuevas propuestas que vayan encaminadas a dar un cambio radical en los mismos.

Capítulo 4. Hechos estilizados en torno a la educación básica en México.

Aspectos y consecuencias generales del gasto público

Debido a que casi la totalidad de la educación básica en México es pública, el Estado debe hacer un uso desmedido de los recursos extraídos de la sociedad, lo que representa un grave problema, pues la forma en la que se obtienen los mismos repercute negativamente en la libertad de las personas, principalmente en lo concerniente al poder adquisitivo y a los incentivos para producir. El Estado interviene en la economía ofreciendo bienes y servicios “gratuitos” como la educación, salud o defensa; adicionalmente, crea programas sociales con el objetivo de eliminar algunas de las carencias más apremiantes de los sectores de la población más vulnerables. En México, dichos gastos y programas están a cargo de los 18 organismos y secretarías de Estado³² y debido a la magnitud de recursos que se manejan diariamente es necesario comprender cómo se realiza el gasto público.

Cada año, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, el gobierno federal aprueba jurídica y financieramente un presupuesto, en el cual se plasman lineamientos y especificaciones sobre la cantidad de recursos que se destinará a cada rubro del gasto público. Dicho presupuesto “comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivos de la deuda pública, así como la inversión física, inversión financiera y responsabilidad patrimonial” (ASF, 2016, p. 15). Por el destino de recursos, el presupuesto se divide en gasto programable y no programable, siendo el primero el que tiene una importancia directa en los individuos, ya que es todo recurso destinado a proveer bienes y servicios públicos a la población; mientras que el gasto no programable se refiere al cumplimiento de obligaciones como el pago de la deuda, pagos pendientes de años anteriores y transferencias a entidades federativas y municipios. A su vez, el gasto programable se clasifica en tres grandes rubros (funcional, económico y administrativo). El primero hace referencia a los propósitos u objetivos que persigue el gasto; la clasificación económica responde a la pregunta ¿en qué se gasta?, teniendo tres subclasificaciones: gasto corriente, pensiones y jubilaciones e inversión; por último, la clasificación administrativa determina el

³² Para obtener una descripción detallada de cada programa durante 2017, consultar el siguiente enlace: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/220840/Programas Federales 2017 VERSION ELECTRONICA_FINAL_1_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/220840/Programas_Federales_2017_VERSION_ELECTRONICA_FINAL_1_.pdf)

gasto de cada una de las dependencias y entidades públicas para facilitar el manejo y control de los recursos.

El análisis del gasto en su clasificación económica es la herramienta más útil para mostrar el impacto en el bienestar de las personas ya que a través de ella podemos apreciar a qué sector de la población se dirigen realmente los recursos económicos. Como se mencionó, se divide en tres tipos; el gasto corriente hace referencia a los bienes y servicios utilizados por el sector público en el ejercicio de sus funciones sin incrementar el patrimonio federal; por su parte, el gasto de inversión es aquel que se destina principalmente al aumento del patrimonio de la Federación a través del desarrollo de proyectos y programas destinados a crear nueva infraestructura y mantener la ya existente; por último, las pensiones y jubilaciones son recursos que paga el Poder Ejecutivo a los trabajadores del Estado que se retiran o jubilan y sus familiares. En este sentido, en 2018, el 73.33% del presupuesto será destinado a gasto corriente, el 17.73% a jubilaciones y pensiones y tan solo el 9.94% a inversión.

Tabla 1. Clasificación del Gasto Corriente para 2018.

<i>Rubro</i>	<i>Monto (Millones de pesos)</i>	<i>%</i>
<i>Servicios Personales</i> ^{1/}	\$ 1,220,030.3	52.06%
<i>Subsidios</i> ^{2/}	\$ 415,619.8	17.73%
<i>Gastos de Operación</i> ^{3/}	\$ 707,647.10	30.20%
<i>Total Gasto Corriente</i>	\$ 2,343,297.2	100%

^{1/} El rubro de Servicios Personales incluye el pago a todos los servidores públicos, desde diputados y senadores, hasta médicos, enfermeros, maestros, entre otros.

^{2/} Los subsidios son recursos destinados a fomentar el desarrollo de actividades prioritarias para la sociedad; otorgados directamente a distintos sectores de la población o a los estados y municipios a través de dependencias federales.

^{3/} Los Gastos de Operación son el pago de materiales como medicinas y uniformes y servicios como energía eléctrica, renta de oficina y servicios de internet.

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria (2018). http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2018/PEF_2018.pdf

Es difícil decidir qué tipo de gasto tiene un mayor impacto sobre la sociedad; a primera vista se podría afirmar que el gasto en inversión debería tener un mayor peso que el gasto corriente; sin embargo, este último también es de vital importancia, principalmente el rubro de servicios

personales; pues que sería de un hospital con una amplia infraestructura si no se contara con el número suficiente de doctores para atender a los pacientes, o de una escuela con todas las comodidades, pero con pocos profesores. No obstante, el gasto corriente en México ha sido altamente criticado, pues está relacionado directamente con el creciente grado de corrupción. Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2017, México se encontraba en el lugar 135 de 180 países evaluados; asimismo, se presentó como el país más corrupto de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Según Transparencia Internacional (2017):

The lower-ranked countries in (the) index are plagued by untrustworthy and badly functioning public institutions like the police and judiciary. Even where anti-corruption laws are on the books, in practice they're often skirted or ignored. People frequently face situations of bribery and extortion, rely on basic services that have been undermined by the misappropriation of funds, and confront official indifference when seeking redress from authorities that are on the take.

Así pues, la manera más sencilla de evitar que los recursos públicos puedan ser objeto de una mala utilización y sin caer en el debate de qué tipo de gasto debería tener un mayor peso; es disminuir al mínimo posible el gasto público, tanto corriente como en inversión; no obstante, esto no parece ser una solución viable para el gobierno mexicano, el cual año con año ha incrementado dicho gasto. En consecuencia, el gobierno debe contar con una base exorbitante de ingresos, los cuales no provienen de procesos productivos, sino que se obtienen mediante la utilización de medios políticos, principalmente a través de “contribuciones”, emisión monetaria y deuda, mismas que en mayor o menor medida dañan la capacidad de los individuos para acceder a bienes y servicios distintos a los públicos³³.

Los ingresos que obtiene el Estado directamente de la sociedad a través de las llamadas contribuciones se pueden clasificar de forma general en tributarios y no tributarios. Los segundos son los recursos que el Gobierno Federal obtiene por aportaciones de seguridad

³³ A pesar de que la mayoría de los ingresos se obtienen por otros medios, en México existen dos empresas productivas del Estado: CFE y PEMEX, las cuales de ninguna manera pueden generar la cantidad de ingresos necesarios para financiar el gasto público.

social, contribuciones de mejoras y derechos. Según el segundo artículo del Código Fiscal de la Federación (2018), las aportaciones de seguridad social son:

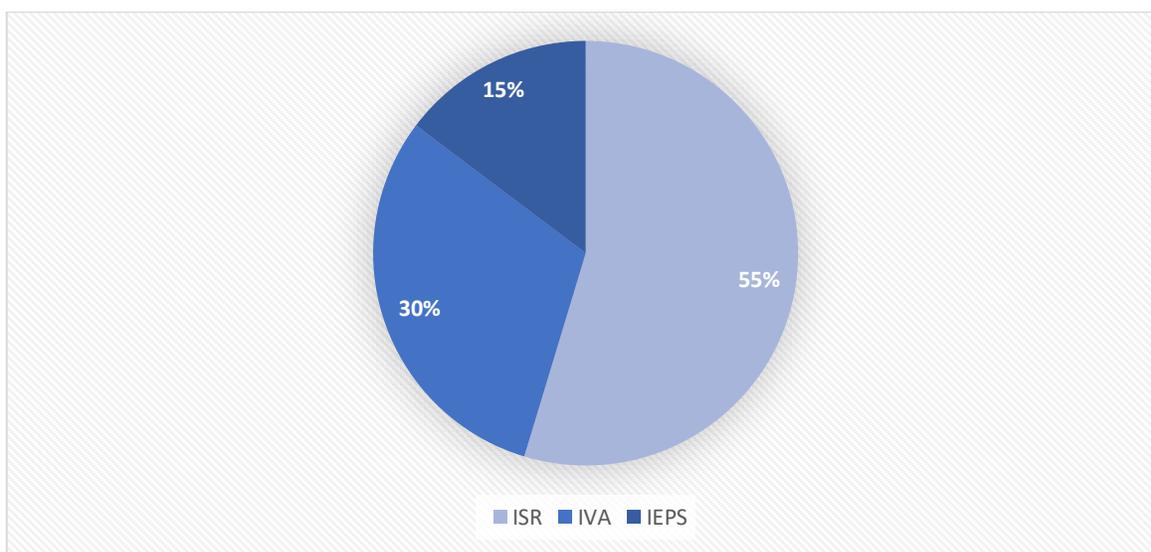
las contribuciones establecidas a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

A su vez, las contribuciones de mejoras son las establecidas en la Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas. Por último, los derechos son las contribuciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho público.

Por su parte los ingresos tributarios, los cuales históricamente han sido la principal fuente de recursos del sector público, se obtienen a través de la extracción de recursos económicos mediante impuestos al ingreso y al consumo (directos e indirectos) a los individuos y empresas, y cuya importancia se ve reflejada en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF)³⁴, en donde se espera que para el año 2018 los ingresos tributarios representen el 82.5% del total. Según dicha Ley, por concepto de Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), como los más representativos, se espera recaudar el 53% , el 29.7% y el 14.3%, respectivamente, de los ingresos tributarios totales.

³⁴ La LIF establece los mecanismos por los que obtendrá los ingresos necesarios para financiar el gasto público.

Gráfica 1. Participación esperada en el total de ingresos tributarios (2018).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Ingresos de la Federación 2018.

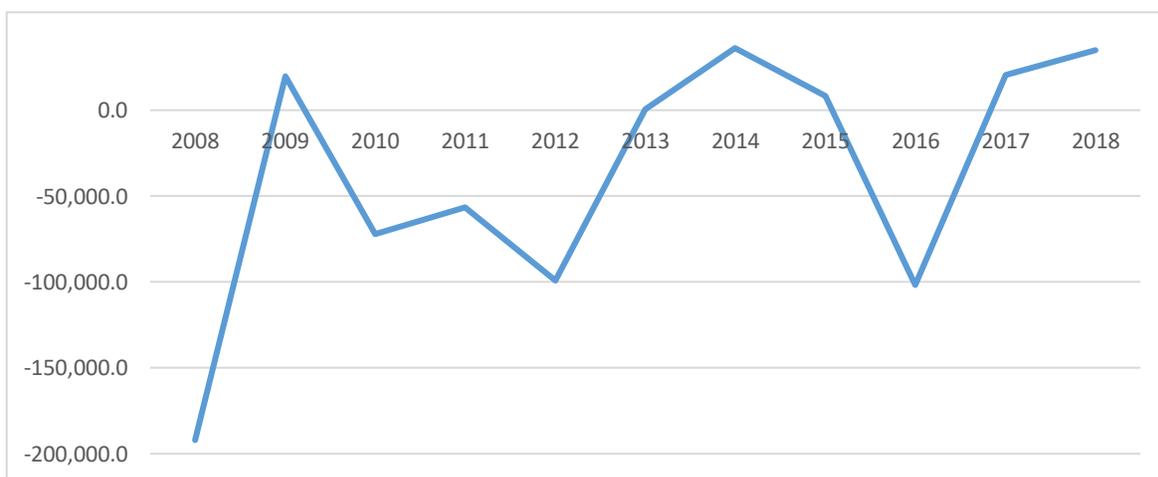
Aunque jurídicamente la definición de impuesto no es explícita³⁵, se puede afirmar que éstos se refieren a la extracción de recursos privados mediante el uso o la amenaza de fuerza. Desde un punto de vista ético, los impuestos son equiparables con un robo, ya que si no existiera el miedo a las repercusiones legales, las personas no pagarían este gravamen, argumento que es sostenible incluso aunque los impuestos se vean reflejados en más y mejores bienes y servicios públicos, ya que se elimina casi por completo la libertad de decisión de las personas, afectando sus derechos de propiedad.

Otra fuente de ingresos del Estado es la deuda, la cual se refiere al préstamo de dinero de agentes nacionales o extranjeros a través de la emisión de instrumentos financieros; los más representativos en México son los Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes), pero también se cuenta con Bonos de Desarrollo (Bondes), UdiBonos, Bonos M, entre otros; utilizando al Banco de México (Banxico) como agente colocador. Por su parte, la inflación es la emisión monetaria a través de la manipulación de distintas variables monetarias, llevada a cabo por razones de diversa índole. Con este medio, las autoridades monetarias centrales,

³⁵ El artículo segundo del Código Fiscal de la Federación menciona que los impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de los derechos, contribuciones de mejoras y aportaciones de seguridad social.

en este caso el Banxico, “prestan” dinero al gobierno cuando éste incurre en algún déficit fiscal, para lo cual necesariamente tiene que aumentar la base monetaria en la economía, entendiendo por ésta a la suma de los billetes, monedas y el saldo de la cuenta única de los bancos. Dicha medida provoca un aumento en el nivel de precios en la economía y por ende una pérdida del poder adquisitivo de la moneda nacional, por lo que el banco central se enfrenta a la constante tarea de mantener las tasas de inflación en un nivel que no afecte más de lo normal a los individuos, debido a lo cual se debe establecer un objetivo de inflación que oscila entre cierto margen fijado por la misma autoridad. Cabe señalar que la deuda y la inflación son fuentes de ingresos secundarios, ya que la principal está representada por las contribuciones e impuestos; cuando éstos no son suficientes para sufragar el gasto público, se tiene que recurrir en mayor o menor medida a las fuentes de ingresos secundarios. Como se puede apreciar en la gráfica 2, México ha estado en déficit prácticamente todos los años desde 2008 y para sufragar parte del mismo se ha tenido que recurrir principalmente a la deuda, la cual reportó un crecimiento de 142.73% de 2008 a 2018 (ver gráfica 3).

Gráfica 2. Balance primario 2008 – 2018 (millones de pesos).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Notas: El saldo de 2017 es preliminar y el de 2018 es el esperado.

Base 2013

El aumento de la deuda es aún más alarmante si se considera que la mayoría de los recursos obtenidos se ha destinado principalmente a sufragar el gasto corriente, en lugar de verse reflejado en un aumento de infraestructura que permita facilitar la obtención de ingresos para hacer frente a los costos financieros e incluso para pagar la deuda misma. Tener una deuda

tan elevada trae aparejados varios problemas, particularmente en lo que se refiere a las dificultades del gobierno para hacer frente a los compromisos adquiridos tanto interna como externamente, según Fitch Ratings, en 2017 México pasó de una calificación negativa a un nivel de BBB+ (estable), lo que da muestra de que la deuda se ha salido de control en los últimos años, y la tendencia puede continuar si no se toman las medidas necesarias. Asimismo, el país puede quedar demasiado expuesto a variaciones en el tipo de cambio, provocando que el costo de la deuda externa aumente. Por último, la deuda se presenta como un factor que desacelera el ritmo de crecimiento del país, al afectar la acumulación de capital y por ende la productividad.

Debido al déficit primario que presenta México y a la negativa del gobierno para disminuir el gasto público, hemos presenciado la insistente búsqueda de más ingresos tributarios. En los últimos años se ha intentado mejorar la eficiencia recaudatoria a través de herramientas como el régimen de incorporación fiscal, no obstante dicho intento no ha tenido los resultados esperados, por lo que no podría descartarse un aumento de impuestos en el corto plazo. Al respecto, debemos tener claro que el principal problema que enfrenta el gobierno mexicano no se encuentra en el bajo nivel de recaudación fiscal, sino en la alta ineficiencia en el ejercicio del gasto público, tanto por el elevado costo de operación del aparato gubernamental, como por la multiplicidad de funciones que éste realiza (Salinas, 2006).

A partir del análisis de los ingresos y egresos de la federación se llega a la conclusión de que a diferencia de la creencia popular, los bienes, servicios y subsidios que ofrece el gobierno de ninguna manera son gratuitos, pues la población en mayor o menor medida tiene que financiarlos. Aunque no todos los habitantes del país aporten ingresos vía impuestos directos como el ISR, debido a que gran parte de la población se encuentra en la informalidad³⁶; toda la población está sujeta a pagar algún tipo de impuesto debido a su consumo; asimismo, se realizan contribuciones no tributarias, por lo que nadie está exento

³⁶ Según los Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo elaborada por el Instituto Nacional de Geografía (INEGI), al tercer trimestre de 2017, la informalidad representó el 26.7% de la población ocupada y el 57.1% de la Población Económicamente Activa.

de sufragar el gasto público. De lo anterior se deduce que problemas teóricos planteados por la Economía Pública referentes a los llamados polizones no tienen sustento en la realidad³⁷.

En las últimas décadas, el gasto público ha sido fuertemente criticado en cuanto a su eficiencia, ya que se han observado algunos problemas prácticos que parecen no tener solución y surgir necesariamente con el propio ejercicio de dicho gasto. El primer problema se refiere a la calidad de los bienes y servicios que provee y produce el Estado; actualmente se tiene la percepción de que casi todos los servicios públicos son sinónimo de mala calidad, al menos aquéllos que se encuentran bajo demanda directa, como lo es el sistema de salud, educación y seguridad públicos. Por ejemplo, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, elaborada por el Instituto Nacional de Geografía (INEGI), el 87.4% de la población usuaria del servicio de salud del IMSS considera que los hospitales están saturados, lo que afecta en gran medida su calidad, provocando que la satisfacción con dicho servicio sea tan solo del 38.8%. Asimismo, en lo que se refiere a la educación obligatoria, el 58.4% de las personas encuestadas afirmaron que los salones estaban saturados de estudiantes, por lo que la satisfacción con el servicio fue del 61%. Las bajas percepciones de satisfacción también se observan en sectores como el de la seguridad³⁸, transporte público³⁹, y calles y avenidas con un 25.3%, 28.9% y 20.7% de satisfacción, respectivamente⁴⁰.

El gasto público trae aparejadas demasiadas consecuencias, algunas de las cuales ya se mencionaron; sin embargo, una de las más distorsionantes es la disminución de los ingresos individuales. Al despojar de recursos económicos a las personas vía impuestos, la capacidad de acceder a otro tipo de servicios ofrecidos principalmente por la iniciativa privada se ve disminuida, provocando que el Estado se convierta en un cuasi monopolio en algunos sectores como el educativo. En este sentido, las personas de menores ingresos son las que resienten en mayor medida la constante extracción, trayendo como consecuencia directa que

³⁷ El problema del polizón ilustra la situación en la que las personas que no ayudan a financiar el gasto público, siguen siendo beneficiadas por el mismo.

³⁸ Se refiere al servicio que brinda la respectiva policía en su ciudad.

³⁹ Se refiere a transporte público tipo autobús, van o combi.

⁴⁰ Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/encig15_principales_resultados.pdf

sean los principales usuarios resignados de los servicios públicos. En consecuencia la demanda de servicios alternativos privados es mucho menor, provocando que la iniciativa privada se dedique principalmente a satisfacer la demanda de aquella proporción de la población de mayores ingresos que a pesar de las extracciones de recursos sufridas aún se encuentra en condiciones de acceder a bienes y servicios privados, lógicamente a un precio acorde con su mayor capacidad de pago. Sorprendente y paradójicamente, esta situación se ha convertido en una de las principales justificaciones del gasto público al argumentar que los precios de los servicios privados son demasiado elevados y poca gente puede acceder a ellos.

Es lógico afirmar que si los individuos no estuvieran sujetos a tantos desembolsos para sufragar el gasto público, podrían acceder a servicios privados y de hecho lo harían debido a la mayor eficiencia y calidad que se presenta en este sector en casi todas las áreas. Asimismo, al tener mayores recursos económicos, existiría una mayor demanda por parte de sectores de la población de ingresos más bajos, provocando una disminución en los precios. Por lo tanto, queda de manifiesto que es el propio gobierno indirectamente el que restringe el acceso de las personas a los servicios privados, y no su elevado costo, como generalmente se cree. En este sentido, la reducción del gasto público se presenta como la opción más viable para que las personas puedan acceder a otro tipo de servicios además o en sustitución de los públicos, ya que al presentarse dicha reducción, necesariamente tiene que disminuir la cantidad de recursos apropiados vía impuestos principalmente⁴¹.

A pesar de la baja eficiencia y el bajo nivel de satisfacción observados en los bienes y servicios públicos, es muy común encontrar a personas en distintos ámbitos que propugnan porque el Estado siga ejerciendo un gasto público elevado y que incluso aumente, con la absurda creencia que de esta manera mejorarán las condiciones de calidad de dichos servicios; asimismo, se argumenta que es necesaria una reforma en las instituciones públicas a través de la redefinición del marco normativo e institucional, el aumento de la transparencia y la mejora de la capacidad administrativa para garantizar una mayor eficiencia en el ejercicio

⁴¹ Esta situación no necesariamente implica que al dejar de cobrar impuestos y de proveer y producir bienes y servicios públicos la gente podría inmediatamente acudir al sector privado en todos los casos, ya que también depende del nivel de ingresos de las personas y del contexto particular de los países en el que se encuentre la competencia en general.

de los recursos. Las propuestas mencionadas se basan en un análisis bastante superficial del gasto y e ingreso públicos. La principal consecuencia de la aplicación de alguna de dichas ideas traería aparejado un aumento del gran lastre que ha cargado México durante muchos años: la burocracia. Al plantear que se eleve el gasto público, necesariamente se requerirán más personas para administrar dicho dinero y para contratar más personal en las áreas a las que vaya dirigido propiamente dicho aumento, volviendo nuevamente al dilema de la idoneidad del gasto corriente o el gasto en inversión; por ejemplo, si aumentan los recursos destinados al sector salud, no solo aumentará el gasto en inversión mediante la creación o mantenimiento de hospitales, sino que necesariamente aumentará el gasto corriente. Por su parte, la pretensión de mejorar las instituciones públicas se basa completamente en un acto de fe debido a la alta corrupción; pues basta con recordar que los preceptos sobre eficiencia en el gasto público y el correcto comportamiento de los servidores públicos ya se encuentran plasmados en la Carta Magna y en diversas leyes, por lo que las pretensiones de mejorar las instituciones públicas mediante más mandatos es un sueño que está muy lejos de cumplirse.

En años recientes, los mercados han sido vistos como la solución a los problemas de la ineficiencia y corrupción en la administración pública, “(...) markets represent a very attractive solution because of their apparently neat delineation of producers responding to the needs of consumers (...)” (Lubiensky, 2014). Poco a poco los gobiernos alrededor del mundo han adoptado esta postura en sectores que tradicionalmente eran administrados por el Estado, “with the fall of the Berlin Wall, and the reemergence of the market as both a preeminent policy mechanism and governing philosophy, reformers migrated away from state provision as the default model for many sectors, including basic social services” (Lubienski, 2014).

Esta tendencia se ha visto reflejada en diversos países en el intento porque las oficinas de gobierno se comporten de la misma forma en la que lo hacen las empresas, intentando replicar sus modelos organizativos y de operación, lo cual es prácticamente imposible en cualquier área pública, pues como Herbert y Joseph (2003) mencionan: “Asking government (offices) to operate in a more businesslike fashion while they depend on the vagaries of politics for a reliable revenue stream is indeed to ask the imposible”. Asimismo, se ha intentado incentivar la creación de asociaciones público privadas (APP), las cuales se refieren a acuerdos entre el sector público y el privado, en las que parte de los servicios públicos es

suministrada por la iniciativa privada. La legislación mexicana, a través de la Ley de Asociaciones Público Privadas define a las APP como aquellos proyectos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo entre instancias del sector público y privado, para la prestación de servicios al primero, ya sean mayoristas, intermedios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país (art. 2).

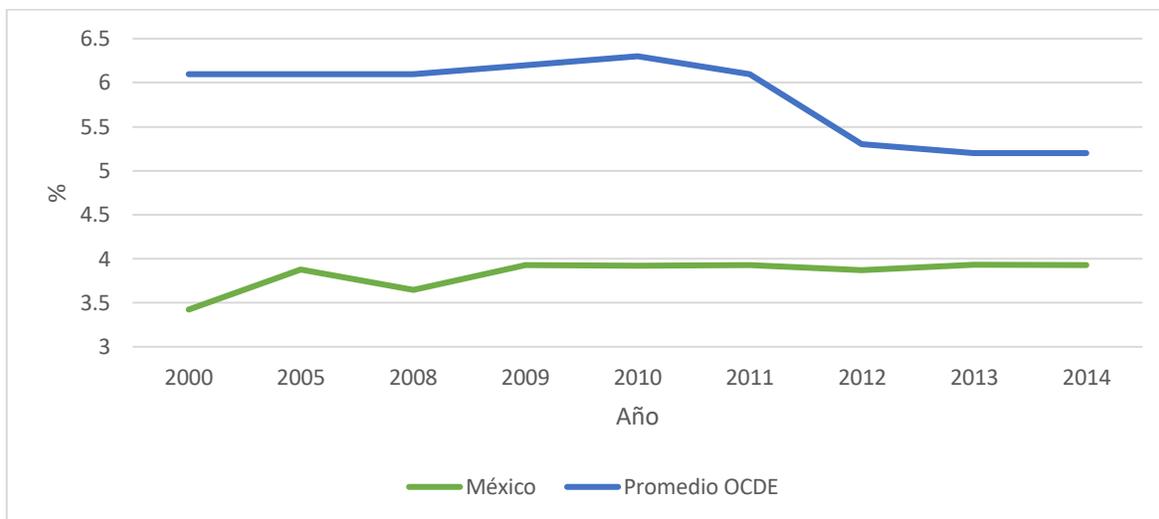
“The diagnosis of public sector underperformance centers on the idea of how different incentives for organizations are unique to each sector and suggests an appealing remedy that draws from the success of for-profit organizations” (Lubienski, 2014), lo anterior pone de manifiesto que el sector público en mayor o menor medida se ha dado cuenta de la superioridad de la iniciativa privada en cuanto a efectividad administrativa y satisfacción de necesidades, por lo que algunos países han comenzado a actuar en consecuencia. Sin embargo, dicha superioridad también encuentra algunas limitaciones, las cuales es importante conocer y reconocer a fondo para poder aprovechar al máximo los beneficios que trae consigo la iniciativa privada en el bienestar de las personas.

La educación básica en México.

La mayoría de la población en México asiste a escuelas públicas en cualquier nivel, sin que esto represente una restricción para la existencia de escuelas privadas, las cuales aunque en mucho menor medida también ofrecen sus servicios a los habitantes del país. La principal causa de que la mayoría de las personas acuda a escuelas públicas radica en el argumento de que el Estado tiene la obligación de proveer educación pública y “gratuita”, premisa que como ya se mencionó es respaldada por un fuerte soporte institucional y administrativo; no obstante, los habitantes de México son libres de acudir al sector privado cuando la educación pública no satisfaga completamente sus necesidades, lo que se conoce como igualitarismo específico. Sin embargo, esta supuesta libertad es ejercida primordialmente por aquellas personas que aun después de la sangría impositiva pueden acudir a la educación privada, mientras que los individuos de menores recursos enfrentan serios problemas para ejercerla, teniendo que recurrir a medidas fiscales establecidas por el propio gobierno.

Debido a que la mayoría de la educación en México es pública, el gobierno debe destinar una cantidad de recursos demasiado alta para proveerla; en este sentido, “como miembro de la OCDE, México es de los países que más gasta en educación como porcentaje del presupuesto público, pero está por debajo del promedio como porcentaje del PIB” (Villareal, s.f, p. 21).

Gráfica 3. Gasto educativo como proporción del PIB en niveles primaria y secundaria 2000-2014.



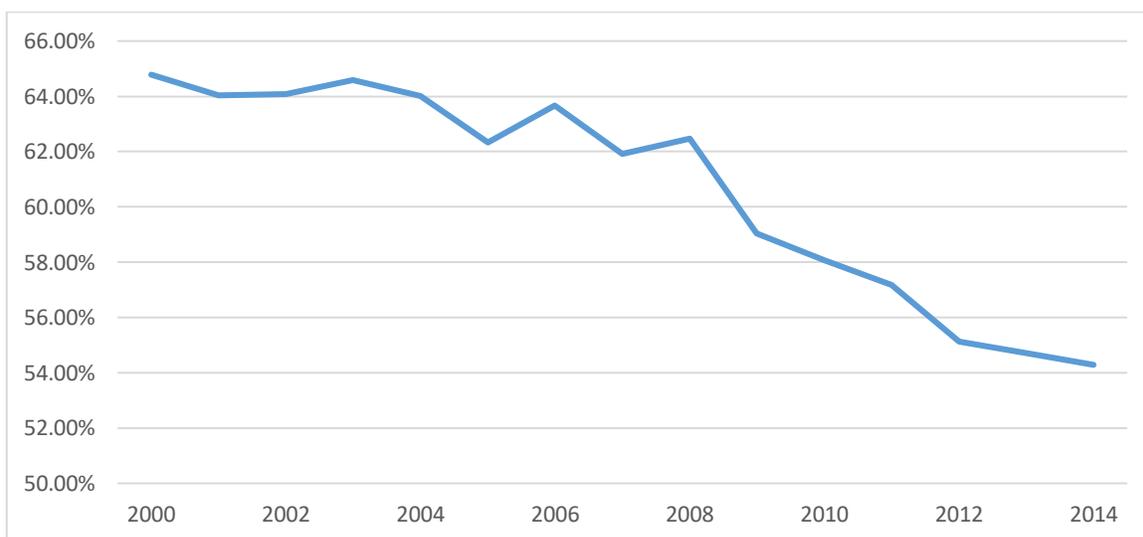
Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

En la gráfica 3 se aprecia que el gasto como proporción del PIB en México en educación primaria y secundaria efectivamente es muy bajo con relación al promedio de la OCDE. A simple vista parecería que México no ha destinado suficientes recursos, pues de 2000 a 2014 se tuvo un escueto y sostenido crecimiento de 0.988%; sin embargo, el comportamiento de esta medición se debe al bajo crecimiento del PIB y a otras características poblacionales y económicas que tienen que ver con dicho gasto. Cabe señalar que la gráfica no solo se refiere a la educación pública, sino que también toma en cuenta el gasto ejercido en educación privada, el cual representa una proporción sustancialmente menor, en este sentido, “the proportion of education expenditure relative to GDP depends on the different preferences of various public and private actors” (OECD, 2015, p. 226).

Por su parte, más del 50% del gasto educativo se destina al nivel básico, ya que representa la mayor participación respecto del total de estudiantes de todo el Sistema Educativo Nacional; en el ciclo escolar 2013 – 2014, el porcentaje de alumnos que asistían a

educación básica fue de 72.57% del total de estudiantes inscritos en el SEN. Por otra parte, en el mismo ciclo, los alumnos que asistían a escuelas públicas en dicho nivel representaron el 90.38%, poniendo de manifiesto la abismal diferencia que existe entre escuelas públicas y la importancia del financiamiento público para la educación básica⁴². En la gráfica 4 se aprecia que la educación básica efectivamente tiene la mayor asignación de recursos del presupuesto público total destinado a la educación en México, aunque dicha tendencia ha ido a la baja pasando del 64.78% en 2000 a un 54.29% en 2014 debido al aumento más que proporcional de la matrícula en otros niveles educativos, como la media superior y superior con respecto al nivel básico, derivado del cambio en la composición poblacional en cuanto a edad; no obstante, se debe resaltar que la mencionada desaceleración no significa que el gasto en educación básica haya disminuido, al contrario, éste aumentó aproximadamente 7.47% en el periodo analizado.

Gráfica 4. Gasto en educación básica como porcentaje del gasto público federal educativo, México 2000-2014.



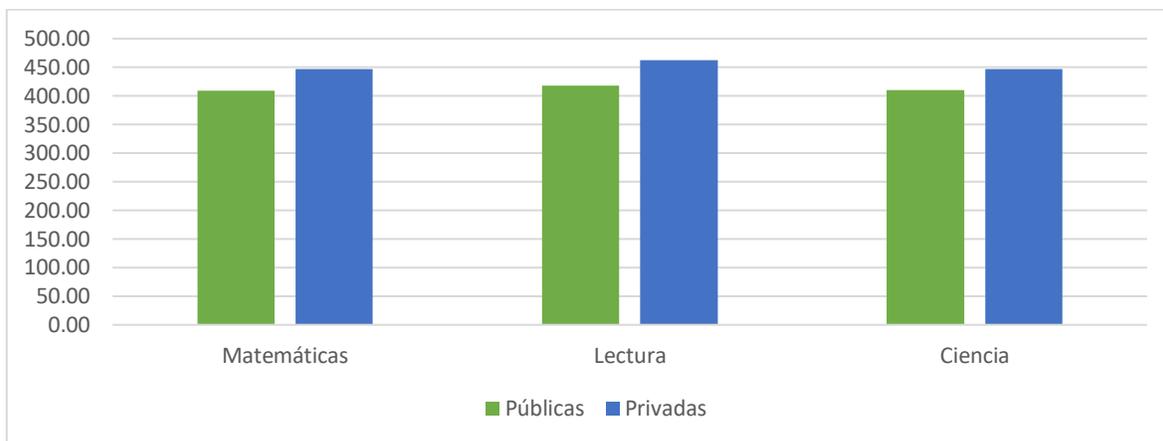
Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno 2014- 2015

Las principales críticas hechas al financiamiento del sistema educativo público parten del hecho de que a pesar de la gran cantidad de recursos destinada éste no presenta la calidad suficiente. En general es aceptado que un mayor gasto debería verse reflejado en una mejor calidad educativa; sin embargo, en el contexto mexicano esto no ha ocurrido, pues según

⁴² Según la información disponible de las Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional.

PISA 2015⁴³, el desempeño de México ha estado muy por debajo del promedio de la OCDE desde el año 2000 en las tres principales áreas evaluadas (ciencias, lectura y matemáticas) en escuelas públicas, mientras que los alumnos que asisten a escuelas privadas suelen tener un mejor rendimiento, ya que en general, las escuelas tienden a mostrar mejores recursos, mejor clima educativo y a una relativa mayor autonomía (OCDE, 2011, p. 2).

Gráfica 5. Desempeño de México en la prueba PISA por tipo de escuela, 2012.



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD (2013), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices*, PISA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.

Nota: Las cifras pueden variar ligeramente debido a que para 2012 no se contaba con la información completa acerca de los resultados de la prueba PISA en todos los estados de México.

En la gráfica 5 según los últimos datos disponibles, se aprecia cómo las escuelas privadas superaron el desempeño de las públicas en la prueba PISA en las tres áreas evaluadas, lo anterior representa diferencias de 9.4%, 10.4% y 8.8% en matemáticas, lectura y ciencias, respectivamente. Esta misma tendencia es observada en el comportamiento general de la OCDE pero en menor medida, pues las escuelas privadas superaron a las públicas solo en un 8%, 8.2% y 6.7% en matemáticas, lectura y ciencias, respectivamente, como se muestra en la siguiente tabla.

⁴³ El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), busca evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria (básica) han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad moderna, así como las condiciones en las que se adquiere dicho conocimiento.

Tabla 2. Resultados en la prueba PISA por tipo de escuela, 2012.

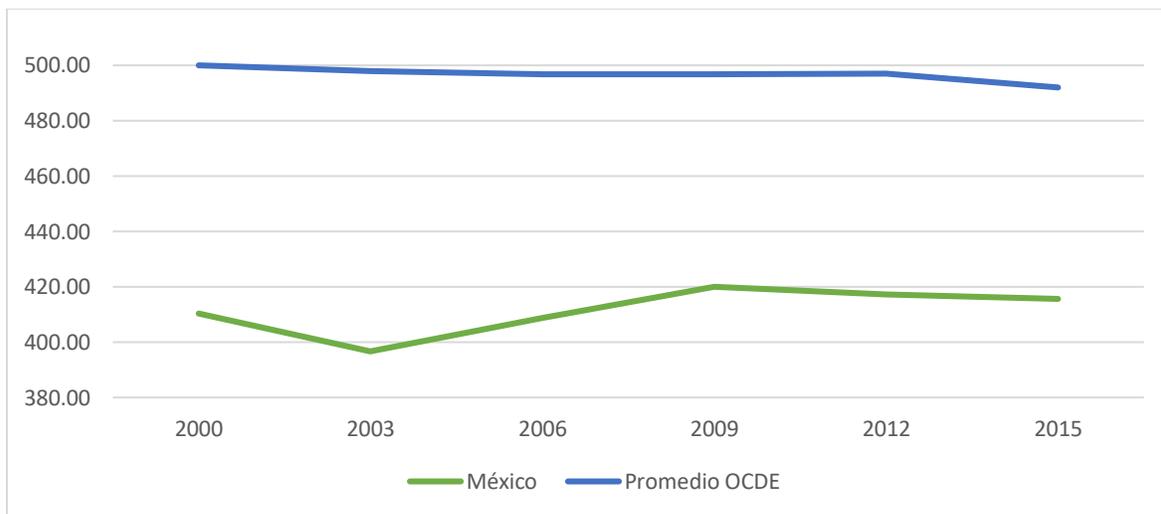
Tipo de escuela	Región	Matemáticas	Lectura	Ciencias
Pública	México	408.85	418.44	410.64
	OCDE	433.82	443.30	443.72
Privada	México	447.15	462.01	446.67
	OCDE	468.68	479.48	473.60

Fuente: Elaboración propia con datos de OECD (2013), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices*, PISA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.

Nota: Para 2012 no se contaba con información completa sobre los resultados de todos los países, por lo que el promedio de la OCDE puede no ser el más exacto.

Medidos en conjunto, el promedio de los resultados obtenidos en escuelas públicas y privadas en México es sumamente menor que el promedio de la OCDE, llegando a ubicarse en la última posición de entre los miembros de dicha organización en 2015, situación sumamente alarmante considerando los supuestos esfuerzos hechos a lo largo de años para mejorar el desempeño de la educación, principalmente pública.

Gráfica 6. Resultados prueba PISA, México y OCDE (2000- 2015).



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo estadístico del Tercer Informe de Gobierno 2014-2015 y de los Resultados clave de la prueba PISA 2015.

Nota: Se tomaron los resultados en las tres áreas (matemáticas, lectura y ciencias) y se elaboró un promedio para la mejor apreciación del comportamiento general de los resultados.

En la gráfica 6 se observa cómo a pesar de que México ha destinado marginalmente más recursos como proporción del PIB en comparación con la OCDE, cuyo gasto ha disminuido considerablemente, los resultados del país mexicano en la prueba PISA siguen estando muy por debajo del promedio. Ello sugiere un serio cuestionamiento a la afirmación de que para tener mejores resultados académicos se deben destinar más recursos a la educación. Para demostrar la falsedad del argumento de que un mayor gasto lleva a mejores resultados se seleccionaron algunos países miembros de la OCDE con un gasto en educación primaria y secundaria similar (pública y privada) al de México como proporción del PIB y se observó que a pesar de ser uno de los países que más recursos ha destinado a este rubro, sus resultados en la prueba han sido los más bajos.

Tabla 3. Comparación resultados/gasto por países, 2009-2015.

País	Resultados PISA			Gasto Educativo (%PIB)		
	2009	2012	2015	2009	2012	2014
República Checa	490	500	491	2.762	2.753	2.646
Chile	439	436	443	3.855	3.766	3.2
México	420	417	416	3.931	3.868	3.928
Portugal	490	500	497	3.825	4.507	4.463
Reino Unido	500	502	500	4.221	4.439	4.84

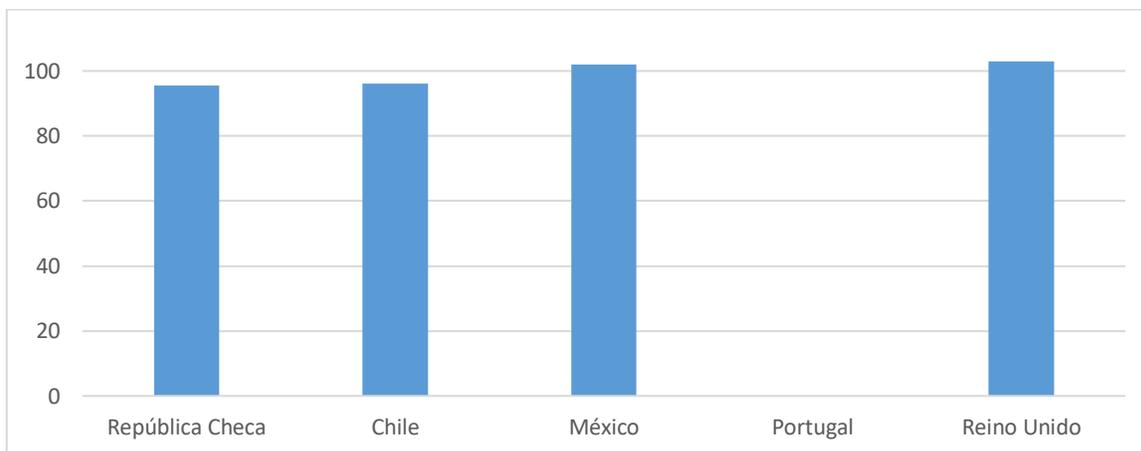
Fuente: Elaboración propia con datos de OECD (2018), Education spending (indicator) y OECD Skill Surveys.

Nota: El gasto de 2014 se compara con los resultados PISA de 2015 debido a la falta de información; sin embargo, se considera que no hay una variación significativa en el gasto de 2014 a 2015.

Los países analizados en la tabla 3 sin excepción en mayor o menor medida han logrado mejores resultados con el paso del tiempo, mientras que lo contrario ha sucedido en México. Llama la atención el comportamiento mostrado por República Checa, país que a pesar de ser el que menos gasta de las naciones comparadas, tiene resultados comparables con los de Portugal, el cual es uno de los países que más recursos destina y de mayores resultados. Por su parte, México destina más recursos que Chile y República Checa; no obstante, estos dos países presentan resultados superiores, lo cual se vuelve un tema más preocupante si se considera que el gobierno mexicano ha aumentado el gasto educativo en el periodo analizado, mientras que Chile y República Checa lo han disminuido.

Podría argumentarse que los resultados anteriores se deben a la cantidad desigual de estudiantes que atienden los sistemas educativos de cada país; sin embargo, el número de estudiantes no muestra una variación considerable, lo que se puede apreciar en la gráfica 7, la cual muestra el número de estudiantes inscritos en primaria y secundaria, medido como un índice con base en el año 2010.

Gráfica 7. Número de estudiantes en niveles primaria y secundaria 2014.



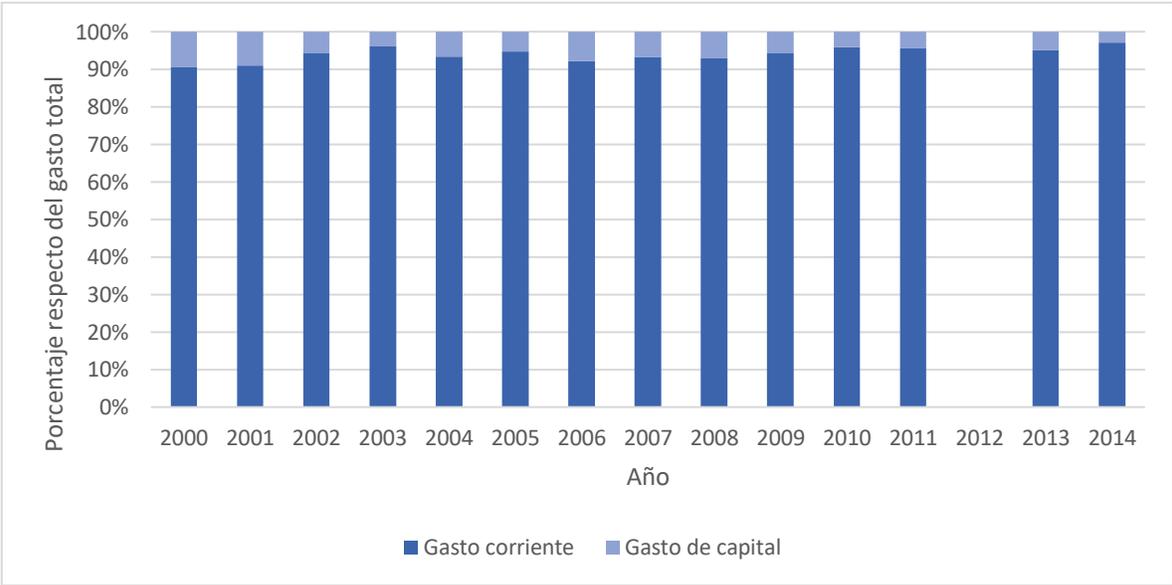
Fuente: Elaboración propia con datos de OECD (2018), Number of students (indicator).

Nota: Las gráficas de barras que no se presentan se deben a falta de información en la principal fuente

El hecho de que México destine una proporción de recursos demasiado grande a la educación, aunado a que incluso países con un gasto menor presenten mejores resultados en pruebas internacionales y además con una proporción similar de estudiantes, es evidencia suficiente para demostrar que el problema de la calidad educativa no se encuentra en la cantidad de recursos destinados, sino en la forma de ejercerlos. Debido a que la mayoría del gasto que realiza México en educación básica es pública, los pobres resultados obtenidos en las pruebas internacionales son muestra de la deficiencia de este tipo de educación en comparación con la educación privada; de lo anterior se deduce que la manera más idónea para mejorar los resultados académicos es aumentar la participación privada en el gasto educativo en detrimento de la pública, con el objetivo de hacer más eficiente el gasto total. Así pues, si lo que se pretende es lograr la tan anhelada pero lejana calidad de la educación, la política educativa tiene que enfocarse a incentivar la creación de escuelas privadas, pero sobre todo a reducir el gasto público destinado a la educación y por ende el dinero extraído a la población vía impuestos usada para financiar tal servicio.

Los pobres resultados observados en el sistema de educación pública se deben a un conjunto de factores característicos de éste, entre los que destacan la falta de incentivos, corrupción e ineficiencia administrativa; en este sentido, la propia composición del gasto público educativo es una de las principales causas del surgimiento de dichos problemas, ya que se destina una proporción demasiado alta al gasto corriente en detrimento del gasto en inversión o de capital. Tal situación indica que la mayoría de los recursos es utilizada para financiar las remuneraciones del personal educativo (docente y administrativo), así como las prestaciones sociales a los mismos y estímulos a servidores públicos; en este ámbito existe una mayor probabilidad de que se presenten usos indebidos de los recursos públicos, dejando de lado factores como la adquisición o arrendamiento de espacios públicos, la construcción de nuevas escuelas, la compra de materiales y equipo, así como la inversión en el desarrollo de mejores métodos pedagógicos.

Gráfica 8. Clasificación económica del gasto educativo federal en México, 2000-2014.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2000-2014.

Nota: La información para el año 2012 no estuvo disponible.

Como se muestra en la gráfica 8, a lo largo de los años el gasto corriente ha representado casi la totalidad del gasto público en educación en comparación con el gasto de capital, el cual a pesar de su ya pequeña participación, ha mostrado una reducción importante desde el año 2000, cuando representaba el 9.39% hasta 2014, año en el que pasó a representar solamente

el 2.88%⁴⁴. El elevado gasto corriente, principalmente en lo referente al pago de nómina educativa y administrativa para la educación básica ha incentivado una alta corrupción, según el Censo Educativo elaborado por el INEGI en 2014, existen diversas irregularidades en dicha nómina que provocan la incorrecta utilización de los recursos públicos. Una de ellas la representan los llamados comisionados, es decir, personal con plaza de maestro que no está al frente de un grupo de estudiantes en el aula de clases y que a pesar de ello recibe sueldo, lo que de acuerdo con distintas leyes es ilegal; el Censo reveló la existencia de 30,695 comisionados de los cuales las autoridades todavía no reportan si gozan de sueldo o no (Fernández, 2014, p. 11). Asimismo, los llamados aviadores que son los “individuos que según los registros están asignados a un centro de trabajo, pero en el que nadie los conoce” (Fernández, 2014, p. 11) representan otra seria irregularidad, ya que el promedio de dichas personas en la nómina educativa es de 1.75%, es decir, 39,222 plazas. La irregularidad que más llama la atención es la que se refiere al pago de nómina a personas que no deberían seguir cobrándolas por razones de jubilación, despido, renuncia o incluso por razones de fallecimiento; este problema se presenta en el 5.12% de la nómina educativa del país, lo que quiere decir que alrededor de 114,998 personas reciben un sueldo indebidamente⁴⁵ (Fernández, 2014, p. 12). A los problemas anteriores se agrega otro que igualmente refleja el abuso de los recursos públicos, el cual se presenta cuando algunos docentes omnipresentes están registrados con dos o más plazas en distintos centros de trabajo, lo que se lleva a cabo a nivel nacional por 23,540 maestros.

Dichos abusos representan un costo para el erario público, que aunque hasta el momento del Censo solo fuera un estimado, permite comprender la gravedad del problema. El cálculo de dichos costos tropieza con serios obstáculos que se deben principalmente a la información incompleta sobre el salario exacto de los docentes que presentan irregularidades, así como sus prestaciones y aguinaldos, los cuales dependen de factores como la sección sindical a la que pertenecen y su antigüedad. Para solventar dichos problemas de alguna

⁴⁴ Aunque la clasificación del gasto presentado en la gráfica 7 se refiere al total de los recursos destinados al SEN, dichas proporciones se pueden extrapolar para cada nivel educativo, incluyendo el básico.

⁴⁵ Las cifras presentadas podrían aumentar debido a que en la elaboración del Censo se presentaron escuelas a nivel nacional que se rehusaron a contestar los cuestionarios, así como centros educativos que enfrentaban contingencias operacionales e incluso escuelas que no fueron localizadas, es decir, que no existían.

manera, el INEGI se basó en una metodología específica que le permitió estimar un costo que oscila entre 16 y 51 mil millones de pesos al año⁴⁶. En el escenario más conservador, las irregularidades equivalen al 4.24% del total de recursos que se destinaron a la educación básica en 2012, mientras que en el escenario más extremo equivalen al 9.91%.

Ante la difícil situación a la que se ve enfrentado el gasto corriente en cuanto a corrupción en la nómina educativa se han adoptado diversas medidas jurídicas e institucionales para mejorar la transparencia, rendición de cuentas y evaluación del uso de los recursos educativos; sin embargo, dichas medidas no están enfocadas a evitar las irregularidades, sino que se trata de medidas para hacer pública la información relativa a las mismas para, a posteriori tomar acciones legales en contra de aquellos que incurrieron en ellas. A pesar de los esfuerzos por erradicar las anomalías, el Censo Educativo muestra que siguen existiendo problemas respecto de la calidad y veracidad de la información reportada por las autoridades estatales, presentándose casos insultantes como el de Tamaulipas, cuya autoridad reportó solo dos casos de personal comisionado o con licencia, mientras que el Censo detectó la cantidad de 1,124 plazas (Fernández, 2015, p. 36). Casos como el anterior suceden en mayor o menor medida en todos los estados de la República y son reflejo de la poca ética laboral y la baja calidad institucional que se maneja en el sector público.

Las irregularidades mencionadas y sus elevados costos más que evidenciar la alta corrupción del SEN, ponen de manifiesto la problemática de mantener un enorme sistema de educación pública, así como la ineffectividad de las medidas para contener dichas anomalías, lo que es consecuencia de la gran magnitud de recursos destinados al sistema de educación pública en donde se vuelve prácticamente imposible evitar dichas situaciones. Lo anterior parecería contrastar con casos de países que cuentan con un Estado de Bienestar de dimensiones más grandes y por ende una mayor utilización de recursos públicos, los cuales son más eficientes y no presentan las mismas problemáticas que México; destacan casos como el de Noruega, el cual a pesar de su elevado gasto público, se encuentra entre los países con una menor percepción de corrupción⁴⁷ y la prestación de servicios públicos de muy buena

⁴⁶ Para consultar dicha metodología ver la pág. 21 del estudio Censo Educativo: Radiografía del dispendio presupuestal, elaborado por el Centro de Análisis de Políticas Públicas.

⁴⁷ La eficiencia de los servicios públicos ofrecidos en dichos países no los exime de las problemáticas que éstos traen aparejados en lo que respecta a la libertad individual.

calidad. Situaciones como la anterior se deben a la calidad institucional imperante en cada país, la cual tiene que ver con “las percepciones sobre en qué medida los agentes tienen confianza en las normas de la sociedad y se comportan según ellas y en particular la calidad del cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y las cortes (...)” (Krause, 2016), aspectos que son medidos en el Índice de Calidad Institucional, en el cual México se encuentra en la posición 112 de 190 países, mientras que Noruega se encuentra en la primera posición. Dicha diferencia se debe, entre otros factores, a la estructura productiva del país y la existencia de más y mejores incentivos para actuar de la manera más eficiente y correcta por parte de los trabajadores del Estado; pero quizá la principal razón sea de corte cultural, en lo concerniente a los valores que existen en la sociedad, factores que son imposibles de cambiar con medidas y políticas impuestas “desde arriba”.

Esta fragilidad institucional ha provocado que las diferencias de resultados entre escuelas públicas y privadas sean cada vez mayores, incentivando un acalorado debate sobre la superioridad de las escuelas privadas y los factores que conducen a tal ventaja. Al respecto, autores como Christopher A. Lubienski y Sarah Thelue Lubienski, quienes basándose en modelos estadísticos, argumentan que “(...) the differences in student background factors in the populations served by different schools essentially explain the superior test scores in private schools (...)” (Lubienski, 2014). Los modelos estadísticos aplicados por los autores revelan que una vez que se descuentan los factores socioeconómicos de los estudiantes que acuden a escuelas privadas, su supuesta superioridad en pruebas estandarizadas se reduce en cuanto a significancia e incluso desaparece. Los autores van más lejos al sostener que incluso después de ajustar los resultados por diferencias demográficas y económicas, en muchas maneras las escuelas públicas hacen relativamente un mejor trabajo educando a los estudiantes.

Aunque el estudio realizado por Sarah y Chris Lubienski fue específicamente para el caso estadounidense y aplicado solo para algunos grados de la educación básica, conocida como K-12 a nivel internacional, vale la pena comentar sus principales conclusiones, ya que es aceptado que “schools that attract socioeconomically advantaged students are also more likely to attract better performing students (...)” (OECD, 2011, p. 2). Las principales conclusiones a las que llegan los autores no pueden aplicarse completamente al caso de

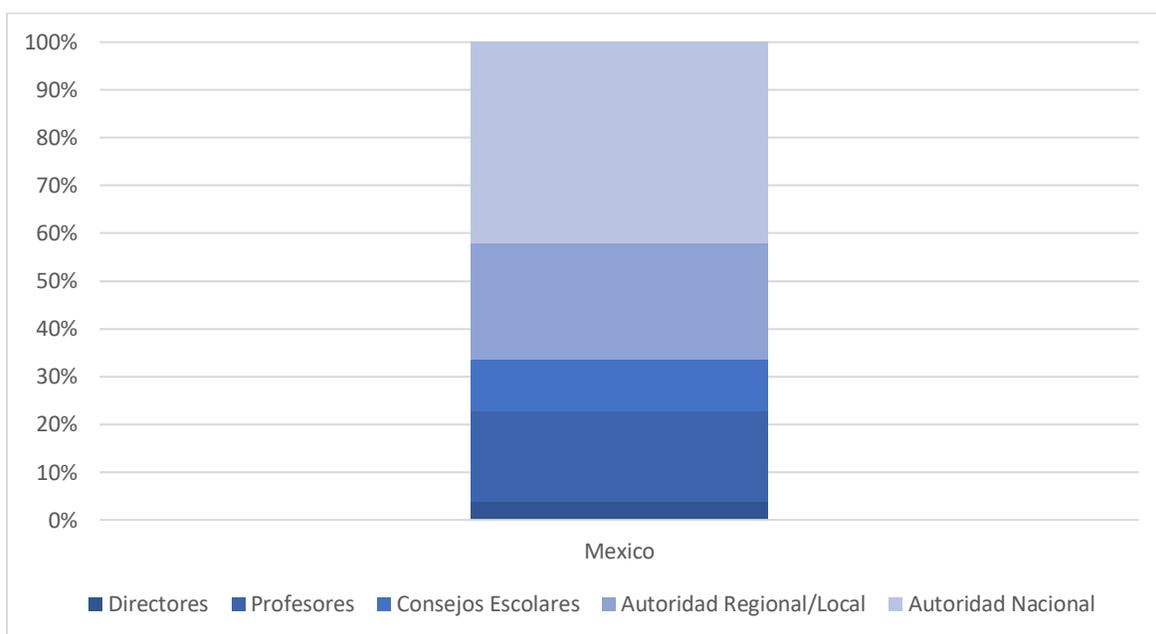
México, ya que la proporción de escuelas privadas con respecto a las públicas es demasiado reducida; asimismo, la composición de las escuelas particulares es muy variada, por lo que no se puede argumentar que todos los estudiantes que asisten a ellas pertenecen a un contexto socioeconómico más aventajado, hay que recordar que si bien existen escuelas privadas de élite, con colegiaturas demasiado elevadas que solo son asequibles para la pequeña proporción de la población de México más acaudalada, es cierto que también existe otro tipo de escuelas más accesibles para personas de menores ingresos, diseñadas especialmente incluso para satisfacer la demanda de estudiantes en el mismo contexto socioeconómico de aquéllos que acuden a escuelas públicas.

La investigación de los Lubienski apunta a minimizar el mérito y los resultados que tienen las prácticas organizativas y la existencia de diferentes incentivos en las escuelas privadas. Sin embargo, para el caso mexicano existe un factor esencial que explica de manera contundente la verdadera razón de que las escuelas públicas puedan presentar resultados similares o superiores a los de algunas escuelas privadas, y es que en realidad éstas carecen casi por completo de la autonomía necesaria en lo que respecta al contenido y la forma de la enseñanza. Hay que recordar que este tipo de escuelas están sometidas al cumplimiento de requisitos mínimos impuestos por las autoridades educativas so pretexto de no otorgar validez oficial. En general, dichos requisitos se refieren a la adopción de los mismos planes de estudio que las escuelas públicas, el mismo calendario, los mismos libros de texto y en menor medida los mismos métodos de enseñanza, lo que pone un obstáculo demasiado grande para que las escuelas privadas muestren todo su potencial en cuanto a logro académico. México se encuentra entre los países donde la mayoría de las responsabilidades educativas son delegadas a las autoridades nacionales, locales o a los consejos escolares; son principalmente ellos los que toman las decisiones sobre aspectos sumamente relevantes en torno a la educación básica, tales como las políticas de evaluación de los estudiantes, la admisión de alumnos al sistema educativo y el establecimiento de los planes de estudio, dejando al margen a profesores y directores en la toma de decisiones en dichos aspectos.

El problema de la falta de autonomía es más profundo al considerar que ésta afecta negativamente el desempeño académico, debido principalmente al establecimiento de planes de estudio, pues cuando las autoridades nacionales imponen dichos planes, el rendimiento

académico tiende a ser menor, mientras que cuando los directivos y profesores los establecen, los estudiantes muestran mejores resultados, lo cual resulta bastante lógico, ya que al ser éstos dos últimos agentes los que están en mayor contacto con los estudiantes, es mucho más probable que tomen en cuenta el contexto de éstos, ofreciendo una educación adaptable a las individualidades de tiempo y lugar; contrariamente a lo que sucede con los mandatos homogeneizadores de las autoridades educativas (nacionales o locales). Principalmente, en los datos ofrecidos por los resultados de la prueba PISA 2015, se puede apreciar cómo a nivel nacional tanto para escuelas públicas como privadas, la autonomía para establecer los planes de estudio por parte de profesores y directivos de la escuela es muy reducida.

Gráfica 9. Proporción de injerencia en el establecimiento de planes de estudio en México, 2015.



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD, PISA 2015 Database, Table II.4.2.

Nota: Se asume que la suma de las responsabilidades de cada agente es 100%.

La OCDE (2015) señala que “the impact on student outcomes of offering private schooling ultimately depends on how the greater autonomy is used, the levels of competition and the degree to which learning outcomes drive this competition (...)” (p. 124). Así pues, la información presentada en párrafos anteriores refuerza el argumento de que incluso en escuelas privadas en el contexto mexicano no existe la autonomía suficiente para lograr una mejora sustancial en la calidad educativa. Por tales razones, parece ser que las principales conclusiones a las que llegan los Lubienski no se pueden aplicar al caso mexicano.

Adicionalmente otros estudios estadísticos realizados en diferentes contextos geográficos arrojan resultados opuestos, como el realizado por James Tooley en algunos países de África Subsahariana y en algunas partes de la India y China quien concluye que las escuelas privadas tienen un mejor desempeño que las públicas y que incluso las personas de menores recursos deciden enviar a sus hijos a las escuelas particulares de bajo costo que existen en las zonas más pobres, a pesar de que algunas no sean oficialmente reconocidas⁴⁸. Se hace mención a dicho estudio para resaltar el hecho de que no todas las personas que acuden a la educación privada pertenecen a un contexto socioeconómico más aventajado y que la superioridad de las escuelas privadas es más palpable en un contexto de completa autonomía en cuanto a qué y cómo enseñar.

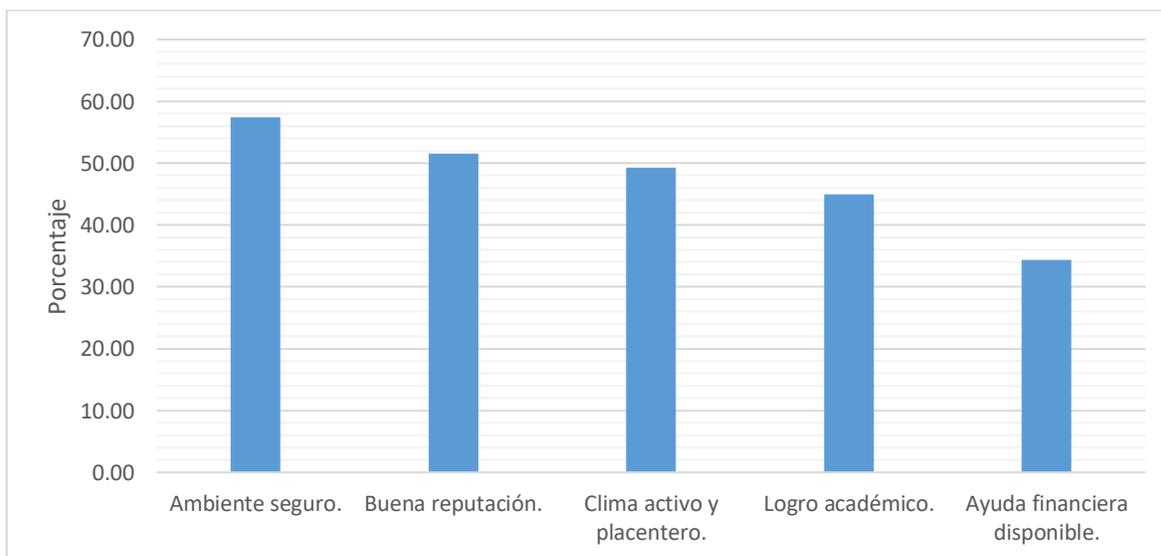
Aunque los resultados en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales son uno de los principales parámetros para juzgar la calidad educativa, existen otros factores que también deben considerarse, tales como el ambiente educativo, la calidad del mobiliario e inmobiliario en las escuelas, el grado de involucramiento de los padres de familia en la enseñanza de sus hijos, entre otros. Como se puede apreciar, los factores antes mencionados son relativamente más subjetivos que los resultados de pruebas como PISA y la mayoría de ellos hacen referencia a las expectativas de los padres respecto de la educación de sus hijos. En este sentido, el cumplimiento por parte de las escuelas públicas o privadas de dichas expectativas es un indicador más de la calidad educativa. Tener una visión de lo que los padres esperan de la educación y de las escuelas en general es importante porque “(...) it helps systems to accommodate family expectations, get parents involved in school matters, and ensure that teachers, students and parents are all working towards the same goal” (OECD, 2015, p. 1).

La principal motivación de los padres al enviar a sus hijos a la escuela es que éstos mejoren sus posibilidades de obtener empleos en la edad adulta y por ende una vida más satisfactoria. En el año 2014, el 60% de los padres mexicanos consideraba que un mayor grado académico, empezando por los niveles básicos, incluso preescolares, es sinónimo de

⁴⁸ Ver Tooley, James *The beautiful tree: A personal journey into how the world's poorest people are educating themselves*, James Tooley 2013.

una mejor preparación para competir por un puesto laboral (HSBC, 2014). En general, son notables las coincidencias de distintos grupos de la población en torno a cómo perciben la educación básica y qué esperan de ésta. Los datos muestran que grupos urbanos y rurales, de alta y escasa escolaridad, de diferentes modalidades educativas y distintas regiones esperan casi lo mismo (CONAPASE, 2016). En la actualidad, contar con un alto grado de estudios no garantiza el acceso seguro a más y mejores fuentes de trabajo; sin embargo, aún son mayores las ventajas de estar mejor preparado académicamente. Según la OCDE, en 2016 la tasa de empleo en México fue mayor para personas con educación media y superior que para aquellas con educación por debajo de la media superior; adicionalmente, estas personas ganaron en promedio más del doble. De la principal preocupación de los padres porque sus hijos tengan una mayor preparación académica, surgen otros intereses en torno a la forma de educarlos y al ambiente escolar en el que se desenvuelven. Un estudio elaborado por la OCDE en 11 países en 2015 reveló que los padres toman en consideración varios aspectos al elegir alguna escuela, “interestingly, many parents appear to care more about pleasant environment and school’s reputation than about academic achievement” (OECD, 2015, p. 2).

Gráfica 10. Reportes de los padres sobre los criterios para elegir la escuela de sus hijos en México, 2012.



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD (2013), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices*, PISA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.

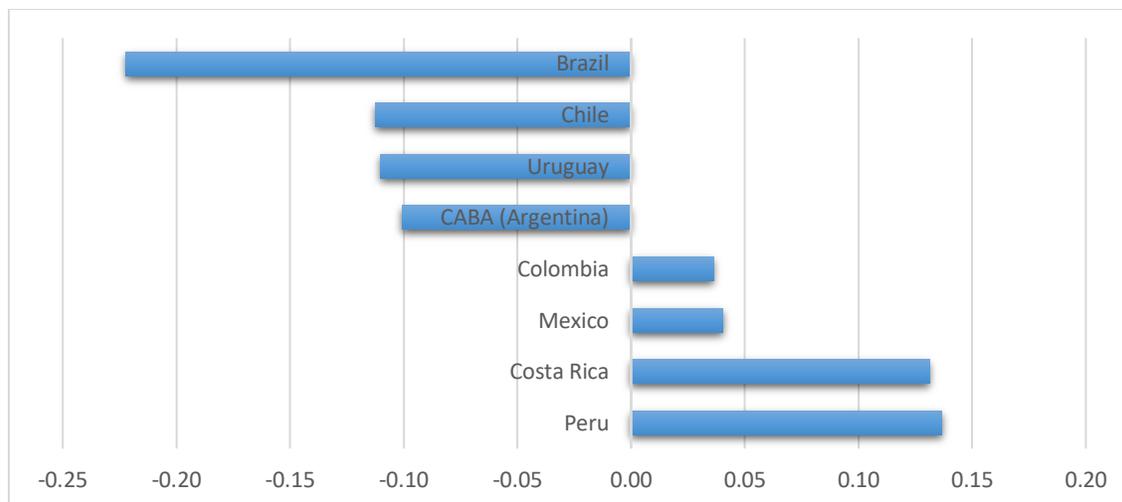
La gráfica 10 indica que el criterio que toman más en cuenta los padres mexicanos es que la escuela presente un ambiente seguro para sus hijos, seguido por la buena reputación de la

misma y si ésta cuenta con un ambiente activo y placentero. En general, dichos criterios varían de acuerdo con el nivel socioeconómico de los padres; el reporte elaborado por la OCDE dividió a la población de padres en 4 categorías, siendo la primera la proporción de padres menos aventajados socioeconómicamente, mientras que la última categoría estuvo representada por los más aventajados. Al respecto, factores como un ambiente escolar seguro, la buena reputación de la escuela, el clima activo y placentero y el logro académico fueron los criterios más valorados por la tercer y última categoría de padres, es decir por los que presentan un estatus económico, social y cultural más aventajado; mientras que los factores financieros fueron tomados en cuenta en mayor medida por la segunda y tercera categoría de padres; dicho comportamiento resulta interesante, pues se esperaría que dichos factores fueran mucho más valorados por los padres de la primera categoría, lo que pone de manifiesto el esfuerzo económico que están dispuestos a realizar los padres de las cuatro categorías. El hecho de que el logro académico no sea la principal preocupación de los padres ha sido una de las excusas ideales para restringir la libertad de decisión en el tema de la enseñanza, lo cual afecta en gran medida la consecución de la calidad educativa.

Existe un acuerdo implícito y generalizado en que la educación debe ofrecer un balance adecuado entre conocimiento, habilidades y valores; adicionalmente a su objetivo principal de estar mejor preparados para conseguir un buen empleo los padres se han mostrado preocupados por la manera en que sus hijos adquieren dichos elementos. Debido a que en México los niños pasan 9 años cursando el nivel básico (considerando solamente primaria y secundaria), el ambiente escolar en el que se desenvuelven es de gran relevancia para los padres, en particular, se toman en cuenta factores que están estrechamente vinculados a la reputación de la escuela, tales como la disciplina escolar, la cual se refiere a la habilidad de los docentes para mantener orden en el aula de clases, así como a la disciplina fuera de la misma para evitar actos violentos entre estudiantes. “Lack of discipline is often given as one of the primary reasons for leaving the public system entirely in favor of private schools” (Coulson, 2017). En este sentido, la OCDE realizó una encuesta entre los estudiantes en clases de ciencias de escuelas públicas y privadas de los países miembros y países asociados

con el objetivo de elaborar un índice de clima disciplinario bajo los propios criterios de la organización⁴⁹.

Gráfica 11. Índice de clima disciplinario en clases de ciencias, 2015.



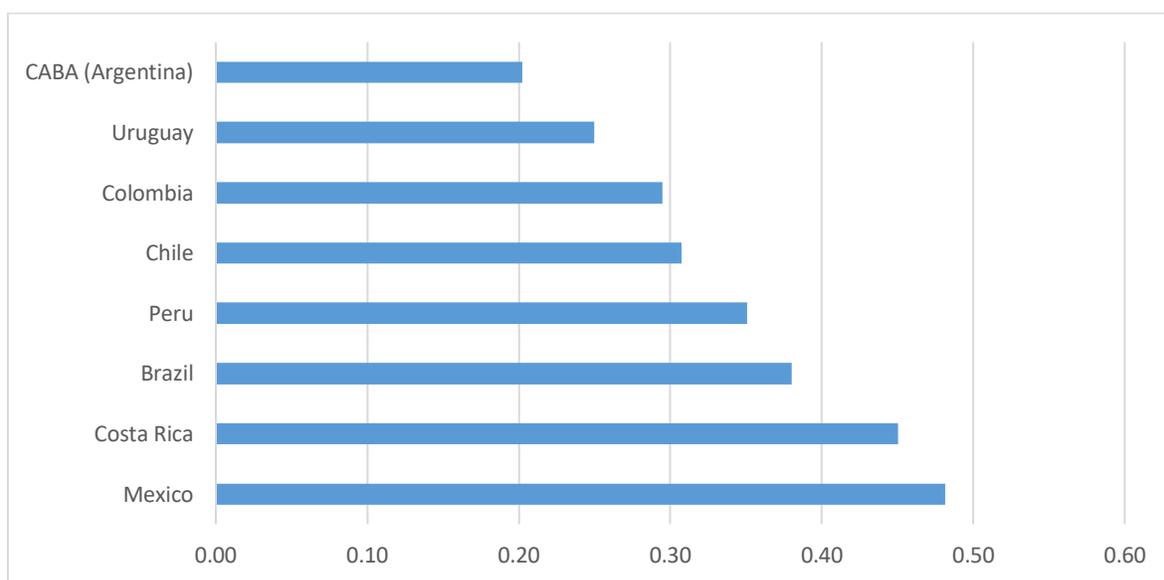
Fuente: Elaboración propia con datos de OECD, PISA 2015 Database, Table II.3.11.

En la gráfica 11 se hace un comparativo entre algunos países latinoamericanos respecto de dicho índice; aunque Chile y México son los únicos países miembros oficiales de la OCDE, todos los demás están relacionados de alguna manera con dicha organización. Los resultados arrojaron un comportamiento mixto, pues algunos países como Brasil presentan índices demasiado bajos, mientras que para países como Perú y Costa Rica son altos. Sin embargo, lo que se debe tener presente en estos resultados es cómo cambia el índice cuando se analizan escuelas públicas y privadas, en este sentido, los resultados de la OCDE muestran que en general el clima disciplinario es mejor en escuelas privadas que en públicas, esto principalmente es observable en los casos de Brasil, Uruguay y Chile, los cuales tuvieron significativamente un mejor clima en escuelas privadas. Otros países como Perú, Costa Rica y Colombia también presentaron mejores resultados en escuelas privadas; sin embargo, las diferencias fueron tan mínimas que no representaron una significancia estadística. Por su parte, los casos de México y Argentina muestran un ligero mejor clima disciplinario en escuelas públicas que en privadas, pero nuevamente las diferencias no fueron

⁴⁹ Cada tres años la OCDE realiza distintos estudios comparativos, utilizando solamente una de las materias evaluadas. En este caso, la organización realizó en 2015 una serie de indagaciones que son de utilidad para la presente investigación, las cuales se refieren principalmente a la materia de ciencias.

estadísticamente significativas. Por lo tanto se puede afirmar que para el caso de México, las escuelas privadas y públicas presentan prácticamente el mismo clima disciplinario. Adicionalmente a dicho factor se deben considerar otros aspectos que influyen en el aprovechamiento y en la satisfacción de los estudiantes al interior de las aulas. La OCDE (2015) señala que “students (...) show more positive attitudes and high academic motivation if their teachers care about them, provide them with help when they need it, and let them express opinions and decide for themselves” (93). En este sentido, es preciso analizar el soporte ofrecido por los profesores a sus estudiantes, el cual es medido por la OCDE en el índice de apoyo docente elaborado con base en un cuestionario aplicado a los estudiantes.

Gráfica 12. Índice de soporte docente en clases de ciencias, 2015.



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD, PISA 2015 Database, Table II.3.23.

Así, para los mismos países analizados anteriormente se puede apreciar que el apoyo docente en México es el más alto, mientras que Argentina tuvo el índice más bajo. Este factor no presentó variaciones significativas en lo que respecta a escuelas privadas y públicas en algunos países incluyendo a México. Sin embargo, países como Brasil y Uruguay sí mostraron grandes diferencias entre los dos tipos de escuelas, indicando que el apoyo docente fue mejor en las últimas. Un tercer factor sumamente importante que debe ser considerado es el grado de involucramiento de los padres en la educación de sus hijos. La amplia literatura al respecto muestra que “(...) las escuelas exitosas son aquellas donde existe una interacción

efectiva entre familia-escuela-comunidad” (Sánchez et al., 2010). Sin embargo, no basta con el involucramiento de los padres en actividades académicas, sino que éstos deben tener cierto poder de decisión sobre aspectos organizativos y pedagógicos al interior de las escuelas, es decir, en factores como la definición de los objetivos, así como los métodos y contenidos del currículum escolar, pues dichos aspectos afectan en gran medida la calidad educativa.

En este sentido, la OCDE ofrece información útil para comparar la participación de los padres en escuelas públicas y privadas mediante el índice de involucramiento paternal elaborado con base en una serie de cuestionamientos hechos a los padres. Los resultados indican que “on average across the education systems that distributed the parents’ questionnaire, parents of children who attend socio-economically disadvantaged schools reported having participated in more school-related activities than parents of children who attend advantaged schools” (OECD, 2015, p. 99). Los mismos resultados fueron observados para el caso de México, el cual presentó uno de los índices más altos entre los países evaluados, así como uno de los niveles de significancia más bajos entre escuelas privadas y públicas, es decir, que las escuelas públicas superan a las privadas. No obstante, debe tenerse en cuenta la índole de las preguntas hechas a los padres, pues éstas escasamente demuestran una preocupación seria por factores que realmente afectan la educación de sus hijos. Las preguntas hechas por la OCDE fueron las siguientes⁵⁰:

“(…) discussed my child’s behaviour with a teacher on my own initiative”; “discussed my child’s behaviour on the initiative of one of his/her teachers”; “discussed my child’s progress with a teacher on my own initiative”; “discussed my child’s progress on the initiative of one of his/her teachers”; “participated in local school government”; “volunteered in physical or extracurricular activities”; “volunteered to support school activities”; “attended a scheduled meeting or conferences for parents”; “talked about how to support learning at home and homework with my child’s teachers”; and “exchanged ideas on parenting, family support, or the child’s development with my child’s teachers. (OECD, 2015, p. 100)

⁵⁰ En el marco de la prueba PISA 2015, los padres fueron cuestionados sobre si habían participado en el año escolar previo en alguna de las actividades escolares enlistadas.

Debido a la naturaleza de las preguntas, el índice elaborado por la OCDE no puede ser considerado como un indicador adecuado acerca del involucramiento de los padres en la educación de sus hijos; sin embargo, debe notarse su utilidad para mejorar algunos aspectos dentro de las escuelas privadas, ya que aunque los padres de estudiantes que asisten a centros educativos particulares se preocupan más por otro tipo de factores, es de llamar la atención el mal desempeño que reportaron en las actividades evaluadas por la OCDE⁵¹.

Por último, es importante señalar la importancia que tiene el mobiliario e inmobiliario escolar en la calidad educativa, pues son factores que igualmente se relacionan con las expectativas de los padres; varios estudios señalan que la buena calidad de la infraestructura y el equipo académico utilizado al interior de las escuelas en cualquier ámbito está relacionada positivamente con el logro académico y con el bienestar de los estudiantes. En general, una mejor infraestructura se ve reflejada en mayores índices de motivación entre administrativos, docentes y estudiantes, lo cual provoca el surgimiento de un ambiente favorable en cuanto al proceso de enseñanza – aprendizaje. En este sentido “la infraestructura escolar está compuesta por todos los elementos que configuran el espacio físico donde se desarrollan dichos procesos: servicios, mobiliario, ambientes de trabajo, entre otros” (ECEA, 2014). Para el caso de la educación básica en México existen escuelas que presentan distintas características físicas dependiendo del contexto en el que se encuentren (urbano o rural); asimismo, intervienen factores como el tipo de escuela (privada o pública), lo que conforma un mosaico de características escolares que pueden afectar positiva o negativamente el desempeño académico de los alumnos, así como su satisfacción dentro de las escuelas. Según la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA), realizada por el INEE en 2014, existen seis tipos distintos de primaria⁵²:

⁵¹ En general, los padres de estudiantes de escuelas privadas se preocupan más por aspectos como los objetivos académicos, el método de enseñanza y los planes de estudio, los cuales son los factores más influyentes en la calidad educativa. Lo anterior se deduce de su participación en el financiamiento de la educación de sus hijos, es decir, al hacerse en mayor o menor medida responsables financieramente de la enseñanza de sus hijos es mucho más probable que se preocupen por los factores que verdaderamente afectan la calidad educativa.

⁵² Debido a la falta de información en México acerca de la infraestructura en todo el nivel básico, se recurrió a la ECEA como principal estudio serio para apreciar las principales diferencias entre escuelas públicas y particulares, a pesar de que el mencionado estudio solo tome en cuenta escuelas primarias.

- **Generales Multigrado:** escuelas de sostenimiento público en las que todos los profesores atienden a estudiantes de más de un grado. Por lo regular se ubican en localidades rurales con niveles altos o muy altos de marginación.
- **Generales No Multigrado:** escuelas de sostenimiento público en las que al menos un docente atiende a estudiantes de un sólo grado. Generalmente se ubican en localidades urbanas con niveles de marginación medio, bajo o muy bajo.
- **Indígenas Multigrado:** centros educativos de sostenimiento público que se ubican en localidades donde reside población indígena, principalmente en el medio rural, con altos y muy altos niveles de marginación. En ellas todos los docentes atienden a estudiantes de varios grados.
- **Indígenas no Multigrado:** son planteles de sostenimiento público que se encuentran en localidades donde reside población indígena, con altos y muy altos niveles de marginación. En estas escuelas al menos un docente atiende a estudiantes de un solo grado.
- **Comunitarias:** centros educativos administrados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) que atienden a estudiantes de localidades de menos de 100 habitantes, con niveles altos y muy altos de marginación. Son atendidos por jóvenes denominados Líderes para la Educación Comunitaria (LEC) que son capacitados para proporcionar el servicio. Todos estos centros son multigrado.
- **Particulares o Privadas:** Escuelas de sostenimiento privado que se ubican principalmente en localidades urbanas, con niveles bajos o muy bajos de marginación. En estos planteles generalmente cada docente atiende sólo un grado.

De acuerdo con el estudio de la ECEA existen tres dimensiones básicas que afectan la calidad de la infraestructura escolar, las cuales son: servicios básicos en el plantel, espacios escolares suficientes y accesibles y condiciones básicas de seguridad e higiene. En lo que respecta a los servicios básicos se consideran aspectos tan primordiales como el agua, la electricidad y el drenaje, mismos que muestran una variación muy marcada en los distintos tipos de escuela.

Tabla 4. Servicios básicos (porcentaje de escuelas, 2014).

	Comunitarias.	Indígena multigrado.	Indígena no multigrado.	General Multigrado.	General no multigrado.	Privada.
Disponibilidad de agua todos los días.	45.80%	35.60%	48.10%	55.90%	66.30%	97.80%
Escuelas que disponen de agua suficiente para los distintos servicios.	54.2%	42.20%	58.40%	68.90%	69.80%	98.80%
Escuelas que dispusieron de suficientes tazas sanitarias para estudiantes.	43.8%	50.00%	42.70%	78.80%	70.60%	97.00%
Escuelas que contaron con drenaje.	14.5%	7.30%	24.00%	19.90%	75.00%	94.00%
Escuelas que dispusieron de energía eléctrica todos los días.	53.50%	58.90%	66.70%	81.20%	92.50%	99.10%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje 2014.

La tabla 4 muestra que las escuelas urbanas y rurales presentan un mayor grado de diferenciación; son de particular interés los altos porcentajes de las escuelas particulares respecto de las generales no multigrado y multigrado, pues al compartir ciertas características se esperaba que dicha disparidad fuera menor. En lo que respecta al número de tazas se considera que 45 estudiantes por taza es un número adecuado para mantener la sanidad en las escuelas; en este rubro nuevamente las escuelas privadas representan el mayor porcentaje, quedando muy relegadas las escuelas indígenas no multigrado; asimismo, el porcentaje de escuelas que no contó con tazas sanitarias fue muy elevado en las escuelas comunitarias, indígenas multigrado y no multigrado, con un 56.1%, 44.2% y 31%, respectivamente.

Un tema estrechamente relacionado con la sanidad de las escuelas es el de la presencia de drenaje, el cual se refiere al sistema más eficaz e higiénico para eliminar las aguas negras de los baños principalmente, en este aspecto una vez más llaman la atención los bajos porcentajes presentados en escuelas comunitarias, indígenas no multigrado y multigrado, respecto de las escuelas privadas. Dentro de este ámbito, se debe señalar que las escuelas con

bajos porcentajes de drenaje suplen este servicio con otros sistemas menos higiénicos como fosas sépticas; no obstante, las escuelas comunitarias e indígenas en general presentan un alto ausentismo de algún mecanismo de eliminación de dichas aguas. Finalmente, el servicio de energía eléctrica es el menos carente y es de relativamente buena calidad, ya que la frecuencia en la que se presentaron cambios de voltaje que pudieron haber afectado los aparatos eléctricos fue muy baja para los seis tipos de escuela.

La segunda dimensión (espacios escolares suficientes y accesibles) se refiere a las áreas en las que los estudiantes pueden desarrollar actividades académicas, deportivas o culturales, las cuales ayudan en gran medida a su desarrollo integral; contar con dichos espacios se ve reflejado en un mayor grado de comodidad con las actividades generales de las escuelas. Adicionalmente, se refiere al espacio en donde profesores y docentes pueden planear de mejor manera los contenidos que serán impartidos en las aulas, así como desarrollar actividades administrativas (en el caso de los directores).

Tabla 5. Espacios escolares suficientes y accesibles (porcentaje de escuelas, 2014).

	<i>Indígena multigrado.</i>	<i>Indígena no multigrado.</i>	<i>General Multigrado.</i>	<i>General no multigrado.</i>	<i>Privada.</i>
<i>Biblioteca escolar.</i>	22.10%	16.80%	34.80%	46.40%	73%
<i>Aula de medios.</i>	2.90%	11.40%	6.50%	30.90%	63.70%
<i>Salón de usos múltiples.</i>	10.40%	5.60%	9.10%	13.70%	60%
<i>Oficina de la dirección.</i>	6.60%	38.20%	19.20%	78.80%	99.60%
<i>Sala de maestros.</i>	0%	0.90%	0.40%	7.20%	53.10%
<i>Cancha deportiva.</i>	50.20%	59.10%	43.70%	67.20%	68%
<i>Patio o plaza cívica.</i>	33.70%	31.20%	57.40%	81.80%	93.60%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje 2014.

Los resultados en esta segunda dimensión también arrojan una superioridad de las escuelas privadas; no obstante, en algunos casos dicha diferencia es muy reducida. En este sentido, el porcentaje de escuelas que contó con espacios escolares que ayudan a mejorar el

aprovechamiento académico de los estudiantes fue muy bajo en las escuelas públicas en general, principalmente en lo que respecta al aula de medios y al salón de usos múltiples; mientras que en lo que atañe a la biblioteca escolar las diferencias fueron menores, ya que dicho espacio se encontró en mayor medida en los seis tipos de escuelas. En escuelas privadas, generales no multigrado e indígenas no multigrado, el porcentaje de espacios para directivos (oficina de la dirección) fue bastante elevado en comparación con el porcentaje en escuelas indígenas y generales multigrado, medido en conjunto, la existencia de oficinas de la dirección se presentó como uno de los espacios con un mayor porcentaje. Por último, los espacios escolares para estudiantes que representan una menor diferencia de porcentajes en los distintos tipos de escuela son las canchas deportivas y el patio o plaza cívica, lo que tal vez sea resultado en mayor o menor medida de las exigencias de las autoridades educativas referentes a la existencia de un espacio adecuado para llevar a cabo actividades al aire libre, así como a los requerimientos mínimos de seguridad en caso de presentarse algún fenómeno natural o eventualidad que pudiera poner en riesgo la integridad de los estudiantes.

Por último dentro de la tercera dimensión se consideran factores como la seguridad de los estudiantes dentro y fuera de la escuela. Uno de los primeros aspectos a examinar es la finalidad con la que se construyó el espacio educativo, en este aspecto, un gran porcentaje de edificios en los que se imparte educación privada ha sido adaptado para convertirse en recintos de enseñanza, mientras que la construcción de inmuebles en donde se imparte educación pública en la mayoría de los casos fue específica para la actividad de la educación.

Tabla 6. Propósito del edificio escolar (porcentaje de escuelas, 2014).

	<i>Comunitaria.</i>	<i>Indígena multigrado.</i>	<i>Indígena no multigrado.</i>	<i>General Multigrado.</i>	<i>General no multigrado.</i>	<i>Privada.</i>
<i>Construcción diseñada para escuela.</i>	79.0%	83.3%	92.6%	96.9%	97.0%	71.6%
<i>Espacio adaptado (casa, bodega, local, tejabán u otro).</i>	21.0%	14.2%	7.4%	3.1%	3.0%	27.7%
<i>Aula móvil.</i>	0.2%	2.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.7%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje 2014.

Las características con las que fueron construidos los edificios en los que se imparte enseñanza son de vital relevancia, ya que de ello depende que se establezcan los espacios

escolares necesarios para garantizar una educación de calidad. En general es aceptado que aunque un edificio no haya sido construido específicamente para fungir como recinto escolar, éste, si es bien adaptado puede ofrecer los espacios escolares necesarios; así lo podemos observar con las escuelas privadas, las cuales están mejor equipadas en cuanto a infraestructura que todos los demás tipos de escuela pública a pesar de que los edificios de éstas hayan sido construidas específicamente para impartir educación.

De la construcción de la escuela se derivan otros factores como la existencia de muros perimetrales, pisos y techos con la calidad suficiente, etc., los resultados de la ECEA muestran que las escuelas privadas y las generales no multigrado tienen un mayor porcentaje de muros perimetrales construidos con materiales como tabiques, ladrillos, block, piedra, cantera, cemento o concreto, situación que contrasta con las escuelas comunitarias e indígenas, en las cuales un gran porcentaje no cuenta con algún tipo de cerco perimetral o está hecho de materiales que no garantizan completamente la seguridad de los estudiantes, como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 7. Tipo de materiales usados en el cerco perimetral (porcentaje de escuelas, 2014).

	<i>Comunitaria.</i>	<i>Indígena multigrado.</i>	<i>Indígena no multigrado.</i>	<i>General Multigrado.</i>	<i>General no multigrado.</i>	<i>Privada.</i>
<i>No existe cerco perimetral.</i>	53.4%	49.7%	36.5%	9.7%	3.2%	8.3%
<i>Tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto.</i>	7.5%	5.5%	12.6%	18.9%	63.5%	80.2%
<i>Malla ciclónica o de alambre de púas.</i>	36.8%	44.2%	47.2%	69.4%	30.9%	8.0%
<i>Reja metálica, madera.</i>	2.30%	0.60%	3.70%	2.00%	2.40%	3.50%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje 2014.

Un hecho que debe resaltarse es que la mayoría de las escuelas de todos los tipos cuentan con techos de losa de concreto, en este sentido, las diferencias entre las mismas son mínimas, siendo las escuelas comunitarias las que presentan un mayor porcentaje de techos construidos con materiales como tabiques, ladrillos, madera o tejas. En lo que respecta a los pisos, las escuelas comunitarias, indígenas y generales presentan la utilización de materiales distintos a los de las escuelas privadas, ya que en éstas la mayoría del material más utilizado es

concreto con algún tipo de recubrimiento, mientras que las demás escuelas presentan porcentajes altos de pisos de concreto sin recubrimiento y en algunos casos como en las escuelas comunitarias y en menor medida en las indígenas, el piso es de tierra o materiales removibles. Además de contar con espacios suficientes, las escuelas deben tener un equipo adecuado que permita aprovechar las ventajas de la existencia de dichas áreas, por lo que es necesario considerar el mobiliario con el que cuentan las escuelas, en este sentido, los elementos básicos son las sillas, mesas, pizarrón y computadoras con acceso a Internet.

Tabla 8. Mobiliario indispensable (porcentaje de escuelas, 2014).

	<i>Comunitaria.</i>	<i>Indígena multigrado.</i>	<i>Indígena no multigrado.</i>	<i>General Multigrado.</i>	<i>General no multigrado.</i>	<i>Privada.</i>
<i>Sillas en buen estado.</i>	68.60%	47.90%	64.20%	71%	80.70%	99.60%
<i>Mesas en buen estado</i>	74.30%	60.40%	60.50%	74.40%	83%	99.80%
<i>Pizarrón en buenas condiciones.</i>	55.90%	61.20%	65.30%	72.90%	76.50%	94.90%
<i>Acceso de estudiantes a por lo menos una computadora funcionando.</i>	7.00%	32.50%	38.50%	33.30%	49.90%	89.30%
<i>Internet para estudiantes y docentes.</i>	1.70%	5.70%	8.80%	10.70%	29.90%	68.20%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (2014).

Nota: Se refiere a estudiantes de 4°, 5° y 6° de primaria.

En la tabla 8 se aprecia que las escuelas presentan diferencias mucho más reducidas respecto de la presencia de sillas, mesas y pizarrones; sin embargo, los porcentajes, al igual que sucede con las escuelas privadas, deberían acercarse a 100%, ya que se trata de material indispensable. Por su parte, en lo concerniente al acceso a computadoras con internet, se presenta una situación totalmente contraria, ya que las escuelas mostraron grandes diferencias entre sí, principalmente en el acceso a internet en los contextos rurales.

Una vez comparada la situación de algunos de los factores más importantes concernientes a la infraestructura en diferentes tipos de escuelas, se puede concluir que la mayoría de las condiciones suficientes y necesarias se encuentran en gran medida en las

escuelas particulares, mientras que las públicas, principalmente las que se localizan en contextos rurales presentan demasiadas carencias. Según el estudio de la ECEA “es importante mencionar que se identifican brechas importantes en la dotación de infraestructura física entre modalidades, lo cual atenta directamente contra el principio de equidad planteado en el marco del derecho a la educación (...)” (ECEA, 2014), este hecho ha provocado una gran reticencia por parte de las autoridades educativas para llevar a cabo reformas privatizadoras en el ámbito educativo, pues se argumenta erróneamente que dicho proceso traería aparejada una polarización aún más grande en la provisión de infraestructura en las escuelas, ya que solo las escuelas privadas podrían contar con el inmobiliario y mobiliario suficiente. Sin embargo, esta aseveración parece olvidar que la calidad y suficiencia de la infraestructura no es un lujo, sino una necesidad. Por lo tanto, no existe un motivo suficiente para afirmar que la privatización de la educación devendría en una mayor brecha, pues al tratarse de elementos que necesariamente deben estar presentes en todas y cada una de las escuelas, es muchísimo más probable que en un contexto privado se provea mayor infraestructura a las escuelas.

Ante el rezago de las escuelas públicas en cuanto a mobiliario e inmobiliario, en los últimos años el gobierno ha recurrido a la que parece ser la única opción conocida por él: la deuda. A partir del Tercer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, se implementó el programa escuelas al CIEN (Certificados de Infraestructura Educativa Nacional), los cuales son instrumentos financieros emitidos con el objetivo de subsanar algunas de las carencias que presentan las escuelas públicas. A pesar de las buenas intenciones, dichos Certificados solo podrán hacer frente a una muy reducida proporción de carencias de infraestructura en las escuelas públicas de todo el país, ya que los recursos recaudados con este instrumento son demasiado limitados como para crear un cambio sustancial en el estado físico de las escuelas. La implementación de dicha medida debe verse como un burdo intento más para seguir posponiendo las reformas de fondo que el país necesita urgentemente.

Elementos explicativos de la superioridad de la educación privada.

En la sección anterior se comprobó la superioridad de las escuelas privadas respecto de las públicas en aspectos tan primordiales como el logro académico en pruebas estandarizadas y en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los padres en cuanto a una serie de elementos. Llegados a este punto es necesario comprender las causas de dicha superioridad y si es posible que el sistema educativo público pueda ser reformado para lograr mejores resultados. Uno de los principales argumentos comúnmente esgrimidos por la mayoría de las personas poco versadas en el tema para explicar la superioridad de las escuelas privadas es que éstas, al contar con una supuesta mayor base de recursos económicos derivados de las colegiaturas cobradas a los padres pueden gastar más en mejores maestros, mejor equipo y mejores instalaciones. Sin embargo, dicho planteamiento no se sostiene ante los hechos empíricos, pues como ya se mencionó, más recursos no se ven reflejados en una mejor calidad educativa; dicha creencia surge de una distorsión de la realidad bastante grande derivada de la satanización que se ha hecho de las escuelas privadas desde el siglo pasado.

Crear que las escuelas privadas gastan más es demostrar una profunda ignorancia sobre el funcionamiento de las empresas en general, pues como debería ser sabido, éstas buscan a toda costa reducir sus costos sin sacrificar la calidad de los bienes o servicios ofrecidos, lógicamente lo anterior se aplica al caso de las escuelas particulares, ya que su composición en la mayoría de los casos es la misma que la de una empresa. Lo anterior implica que las escuelas particulares buscan crear y mantener la infraestructura deseada al menor costo posible, así como contratar al personal académico y docente esencial a costos más bajos de los que lo harían las escuelas públicas, de modo que se puede afirmar que la educación privada es potencialmente más barata que la pública, así la privatización traería consigo un ahorro de recursos. En general,

the wide variety of reasons for the cost savings include, for example: 1) better management techniques; 2) better and more productive equipment; 3) greater incentives to innovate; 4) incentive pay structures; 5) more efficient deployment of workers; 6) greater use of part-time and temporary employees; 7) utilization of comparative-cost information; and 8) more work scheduled for off-peak hours. (Hilke, 1993, p. 1)

El ejemplo más contundente de ahorro de costos en las escuelas privadas se encuentra en el salario de los docentes. Es generalmente sabido que los profesores en las escuelas públicas ganan sustancialmente mayores salarios que en escuelas privadas; “(...) el beneficio económico para el magisterio (en nivel primaria) a partir de la descentralización de 1992 ha sido sustantivo” (Fernández, 2013, p. 120), pasando de 4.3 salarios mínimos a 9.8 en 2012, a pesar del discurso que manejan los líderes del SNTE sobre la disminución del salario del magisterio. El hecho de que los docentes en escuelas privadas perciban menos ingresos es reflejo de la efectividad del gasto, pues aunque los salarios son menores, se crean las condiciones necesarias de competitividad entre maestros y se establecen los incentivos adecuados para que actúen de la manera más eficiente posible.

Asimismo, se debe considerar el alto grado de beneficios que reciben los profesores en las escuelas públicas, entre los que destacan la pertenencia al programa Carrera Magisterial⁵³, créditos para la vivienda, antigüedad, profesores con mejor desempeño en la prueba ENLACE⁵⁴, aguinaldos, prima vacacional, bonos de fin de sexenio, bono por puntualidad, entre otros. “En promedio, considerando las prestaciones y su salario, los docentes en México reciben el equivalente a 513.6 días de sueldo por 200 días efectivos de jornadas laborales⁵⁵” (Fernández, 2012, p. 121); sin considerar que debido a las constantes acciones llevadas a cabo por el magisterio como paros y marchas, los días efectivos de trabajo se ven seriamente disminuidos. Situaciones como las que se presentan en cuanto al salario docente son casi inexistentes en las escuelas privadas; aunque éstas no están exentas de presentar en algún tipo de malgasto o corrupción.

Otro de los factores comúnmente asociados a la ya mencionada superioridad es la competencia. Debido a que la mayoría de las escuelas funcionan como cualquier otra empresa, éstas se encuentran en una constante pugna para lograr que su servicio sea adquirido por más consumidores, en este caso estudiantes, lo que generalmente provoca un aumento en

⁵³ Es un sistema de estímulos para los profesores de Educación Básica (preescolar, primaria, secundaria y grupos afines), que tiene como propósito coadyuvar a elevar la calidad de la educación, mediante el reconocimiento y apoyo a los docentes, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida, laborales y educativas.

⁵⁴ En la actualidad son ampliamente conocidos los casos de fraude en la implementación de dichas pruebas, derivados de la búsqueda del beneficio para los profesores que se obtienen de inflar los resultados.

⁵⁵ Datos para 2012.

la calidad de los servicios ofrecidos y reducción de sus precios, ya que cuando la escuela reconoce que tiene que competir para tener la oportunidad de satisfacer las necesidades de los estudiantes, es mucho más probable que la calidad de la enseñanza aumente, de lo contrario, como ocurre en cualquier otra industria, los padres podrían decidir acudir a otra escuela que satisfaga de mejor manera sus expectativas y necesidades, lo que representa un pérdida para la escuela que no logró ofrecer el servicio con la adecuada calidad. Esto no solo implica contar con mejores métodos educativos y pedagógicos, sino que engloba aspectos fundamentales como la efectividad administrativa y el mantenimiento constante de la infraestructura escolar, factores que son tomados en cuenta cuando se habla de calidad educativa en general. En este sentido, la competencia crea los incentivos necesarios dentro de las escuelas para ofrecer un servicio de la más alta calidad posible, los cuales de ninguna manera se encuentran presentes en el contexto de las escuelas públicas. De aquí se desprende que cualquier intento por emular las estructuras organizativas de las escuelas particulares, buscando crear los mismos incentivos, es completamente fútil por el simple hecho de que no existe ninguna clase de competencia entre las instancias públicas. La competencia está estrechamente ligada con la efectividad del gasto mencionada en párrafos anteriores y es una de las principales diferencias entre la administración pública y privada, ya que “the public school monopoly, unconstrained by the threat of competition, has allowed its costs to raise out of all proportion with the quality of education it provides” (Coulson, 2017).

A pesar de que la competencia es un factor sumamente importante para que las escuelas privadas ofrezcan un mejor servicio educativo no es el único. De acuerdo con Coulson, existen cuatro aspectos más que influyen en dicha superioridad, los cuales, vistos conjuntamente conforman un mercado educativo y se presentan como la antítesis de virtualmente cualquier sistema educativo público. Dichos elementos tienen que ver con la toma decisiones de los padres y la organización de las escuelas; entre las primeras se encuentra la elección de la escuela en la que desean que sus hijos estudien, así como la responsabilidad financiera; mientras que en el aspecto organizativo se encuentran la competencia, la autonomía y el deseo de lucro.

“The first element in successful school systems has always been the ability of parents to choose their children’s schools and otherwise, direct their education” (Coulson, 2017). A

pesar de esto, a lo largo del tiempo se han presentado argumentos desde distintos enfoques con el único fin de reducir al mínimo la libertad de decisión de los padres, en particular dichas objeciones en primera instancia se refieren al miedo de que la elección escolar incremente la segregación socioeconómica. Es verdad que permitir que los padres elijan la escuela de sus hijos provocaría que la oferta educativa se divida por niveles de ingreso; sin embargo, no se debe dejar de lado que incluso este pequeño cambio por sí mismo traería aparejadas grandes mejorías en la educación en México; asimismo, la decisión escolar debe ser implementada junto con todos o la mayoría de los elementos antes mencionados aunado a una disminución de la carga impositiva, lo cual impediría casi en su totalidad que dichos temores y preocupaciones se vuelvan realidad.

Adicionalmente, se ha objetado que la decisión escolar representaría un grave problema a la igualdad de oportunidades de las personas debido a las facultades de padres en distintos contextos socioeconómicos para tomar decisiones, no obstante “(...) there is no evidence that poor or otherwise disadvantaged parents make worse educational choices than government pedagogues” (Coulson, 2017). La evidencia muestra que en general los padres prefieren elegir la escuela que mejor se adapte a las necesidades de sus respectivos hijos y a sus valores morales, esto no solo es verdad actualmente, sino a lo largo de la historia de la humanidad desde el surgimiento de la escritura y la enseñanza formal. Lo anterior es una consecuencia lógica debido a la naturaleza diversa de las personas, la elección escolar ha permitido que este mosaico de gustos, preferencias y creencias coexistan sin ningún conflicto, lo que es mucho más difícil de lograr en el contexto de las escuelas públicas, pues éstas intentan negar tal diversidad al homogeneizar la educación, obligando a personas de distintos credos a convivir en un mismo espacio.

La historia educativa en México es muestra de cómo la educación pública ha sido un campo de batalla político e ideológico, ya que es el punto de encuentro de personas con distintas perspectivas sobre cómo debería ser impartida la educación, así podemos mencionar las distintas confrontaciones de diferentes agentes por tener escuelas laicas o socialistas durante casi todo el siglo XX, llegando incluso a muestras de odio hacia personas que no compartían la misma visión de la educación. Pero quizá el efecto más pernicioso que presenta

la carencia de elección escolar es el que se ve reflejado en la falta de control de los padres sobre la educación de sus hijos.

Bit by bit, public schools had taken over more and more of the educational decisions that were once left to parents. Parents are told when to send their children to school, where and for how long; what they should be taught, by what means, and by whom. (Coulson, 2017)

Lo anterior representa grandes problemas y resulta en una actitud pasiva en el rol de los padres, provocando que dejen de cuestionar los resultados mediocres que obtiene el sistema educativo público. Por otro lado, la única manera en la que los padres pueden elegir la escuela de sus hijos y tener cierto grado de control sobre los factores que afectan la calidad de la enseñanza es participar en mayor o menor medida en el financiamiento de la educación. Cuando la enseñanza no es directamente costeadada por los padres, éstos tienen que aceptar el tipo de educación que otros consideren la más adecuada para los estudiantes, Coulson (2017) apunta que “the extent to which parental control is curtailed is proportional to the scope of the subsidy”, es decir, que entre menos participación tengan los padres en el financiamiento de la educación, menor será el control que podrán ejercer sobre la enseñanza impartida en las escuelas.

Sin embargo, es una lamentable realidad el que algunos padres no pueden hacer frente completa o parcialmente a los costos que implican mantener a sus hijos estudiando; de modo que recibir ayuda financiera es una necesidad. La cuestión que debe resolverse en esta situación es cuánta ayuda deben recibir y a cargo de quién. Ante lo anterior, siempre tiene que estar presente que las familias de bajos recursos deben poder contar con un abanico de fuentes de financiamiento escolar, no solamente se debe dejar en manos del Estado, pues de esta manera será más probable poder obtener el tipo de educación que desean para sus hijos. El problema de cuánta ayuda debe recibirse es mucho más complejo, ya que involucra factores como el nivel de ingresos de los individuos de acuerdo con la región en la que habitan; sin embargo, aun aceptando un completo financiamiento, es necesario crear los mecanismos adecuados para que los padres no pierdan todo el control sobre la educación de sus hijos, en general, dichos mecanismos se pueden encontrar en el otorgamiento de responsabilidades a los padres dentro de las escuelas, con la obligación de asumir deberes de

recaudación de fondos, secretarios, trabajadores de intendencia o asistentes de maestros, “this gives the parents an increased stake in their children’s educational success and increases their level of control, while helping the school to reduce its costs (...)” (Coulson, 2017). Este tipo de mecanismos ya son aplicados en algunas partes de la Ciudad de México y actualmente se encuentran siendo analizados por organizaciones como la UNESCO y el Banco Mundial para ser replicados a gran escala en otros países.

El que las escuelas otorguen mayor control sobre la educación a los padres y que éstos se responsabilicen en mayor o menor medida del financiamiento de la misma va más allá de una simple obligación de las escuelas; pues tiene que ver con un deseo inherente de los padres surgido al hacer un desembolso de recursos para obtener dicho servicio; cuando sucede esto se crea una predisposición a cuidar que cada centavo gastado se utilice de la manera más eficiente posible, lo que implica una constante vigilancia y una mayor demanda de control sobre la enseñanza de sus hijos. “Cuando una cantidad de dinero ya ha sido gastada y dicha cantidad no se va a recuperar, se dice que el dinero es un coste hundido (...)” (Thaler, 2016, p. 109); cuando se consume un determinado bien o servicio para el cual se ha tenido que realizar un desembolso de recursos, la satisfacción que se produce compensa el costo inicial, pero si dicha satisfacción no es la esperada, surge en la mente de las personas una sensación de pérdida, aunque el dinero ya haya sido gastado y no se vaya a recuperar. Este comportamiento tan bien estudiado por la Economía Conductual también se aplica al caso de los padres que hacen frente en mayor o menor medida a los costos que implican proveer educación a sus hijos, es esta sensación de pérdida la que los obliga a estar atentos a cualquier factor que pudiera afectar el nivel de enseñanza de sus vástagos, lo que incluye la infraestructura, la calidad de las clases impartidas y sobre todo el control y la participación en la toma de decisiones de las escuelas, como Coulson (2017) señala: “What we pay for, we pay attention to. What we get for free, we feel free to ignore.”

En lo que respecta a la organización de las escuelas, la autonomía juega un papel fundamental en la superioridad de la educación privada. Este factor no solamente se refiere a la posibilidad de disponer de los recursos de la manera que se considere adecuada, sino que también hace referencia a la facultad de las escuelas de variar los servicios ofrecidos de acuerdo con sus propios juicios con el fin de atraer más estudiantes, esto tiene que ver en

general, con la capacidad de establecer los planes de estudio que se consideren necesarios, así como la manera de contratación de todo el personal implicado en el proceso de enseñanza.

Todo sistema educativo eficiente requiere que las escuelas decidan qué y cómo enseñar; el ejemplo más contundente respecto a la libertad de enseñanza y a la autonomía se puede encontrar en la Antigua Grecia, en donde los sofistas enseñaban libremente, adaptándose a las demandas de los ciudadanos, “the variety of instructional options that flourished under this system, and the success that flowed from it, were unprecedented at the time and even compare favorably with modern schools systems” (Coulson, 2017). Cuando la autonomía es cercenada por las autoridades educativas, las escuelas son incapaces de proveer educación adaptable a las diversas necesidades de cada familia, lo cual lleva a una homogeneización que afecta negativamente la calidad de la educación. En México, es aceptado por las autoridades que la autonomía educativa puede llevar a mejores resultados; sin embargo, el tipo de autonomía que se tiene en mente solo considera la asignación de recursos, dejando fuera elementos de vital importancia como el establecimiento de los propios planes de estudio.

Desde la última década del siglo pasado se ha intentado otorgar autonomía a las escuelas públicas mediante la descentralización, en un intento más para mejorar la calidad educativa, con lo que se busca replicar de cierta manera los modelos organizativos observados en las escuelas privadas. Sin embargo, es importante resaltar que en el contexto de la educación pública, un aumento de autonomía, por mínimo que sea no necesariamente trae aparejada una mejor calidad educativa. Según Hanushek et al (2013) “(...) autonomy does appear significantly to affect the performance of a country’s schools, but the observed impact is quite heterogeneous across stages of development” (p. 213), este autor junto con otros investigadores, encontró que la política de otorgamiento de autonomía, la cual se ha visto como la panacea para la educación pública no tiene los mismos efectos en todos los países, pues su éxito depende del nivel de desarrollo económico medido por su ingreso per cápita. En este sentido, los países más desarrollados son los que presentan mejorías en la calidad educativa al otorgar mayores grados de autonomía en lo que respecta a los resultados de la prueba PISA; mientras que los menos desarrollados no presentan mejorías e incluso puede llegar a afectar el desempeño académico. Esto se debe a que en general, los países más

desarrollados presentan una mejor calidad institucional; cuando dicha calidad es baja, los agentes tienen incentivos y oportunidades para actuar de acuerdo a su propio interés con un riesgo muy bajo de que sus acciones vayan a ser descubiertas y sancionadas, “in this case, autonomy opens the scope for opportunistic behaviour, with negative consequences for outcomes” (Hanushek et al, 2013, p. 214). Así, países como Noruega, Suiza y Luxemburgo se benefician de la mayor autonomía de sus escuelas públicas, mientras que en México, los procesos de descentralización y otorgación de autonomía no han dado los resultados esperados.

Los elementos descritos hasta ahora por sí mismos son capaces de lograr una mejoría sustancial en la calidad educativa, pero con ellos no pueden surgir avances revolucionarios en el ámbito educativo. Si se compara un aula de clases de hace 50 años con una actualmente, se puede observar que los elementos básicos se han mantenido prácticamente inalterables; asimismo, se han mantenido las viejas estructuras en cuanto a calendarios escolares, hay que recordar que los periodos vacacionales fueron establecidos siglos atrás para permitir que la mayoría de los niños procedentes de contextos rurales tuvieran el tiempo necesario para ayudar a sus familias en las cosechas de los periodos de verano e invierno. Adicionalmente, la estructura de clasificación por edades introducida en México por Enrique Rébsamen desde finales del siglo XIX ha creado una situación en la que los estudiantes más capaces se ven forzados a cursar grados académicos por el simple hecho de no contar con la edad suficiente para asistir a clases más avanzadas, lo que sin duda representa una seria restricción para el pleno desarrollo de sus capacidades.

La razón de que las innovaciones sean un proceso constante en otros ámbitos, mientras que en el educativo son casi inexistentes, principalmente en lo que se refiere a las escuelas públicas, se debe a la falta de búsqueda de ganancias.

Where is no push to go one step further, to make an extra effort or take a calculated risk, stagnation is the natural result. The spark that can jump-start educational entrepreneurs out of this natural rut is the chance to earn a profit from their efforts. (Coulson, 2017)

La ausencia del deseo de lucro no solo se ha visto reflejada en la atrofia de los métodos pedagógicos en las escuelas en general, sino que también se puede apreciar en lo

que respecta a la introducción de nuevas tecnologías, las cuales podrían facilitar y hacer más eficiente el proceso de enseñanza. Es una necesidad imperante incentivar el uso de estas nuevas tecnologías, pues permiten crear una educación mucho más individualizada, característica indispensable de toda buena educación. No se debe perder de vista que las innovaciones educativas engloban muchos aspectos, los cuales son difíciles de generalizar y conceptualizar; sin embargo, éstas no solo pueden darse en el contexto de la enseñanza en las aulas, sino que es necesaria la introducción previa de innovaciones dentro del sistema educativo en general, es decir, dentro de las propias estructuras administrativas e institucionales. Sin una renovación en la forma en la que se administra y legisla la educación en México, es prácticamente imposible que las escuelas introduzcan las innovaciones necesarias.

Las cinco características descritas anteriormente en conjunto conforman un verdadero mercado educativo, el cual es necesario para poder alcanzar un grado mayor de calidad educativa. En el ámbito de la educación pública ninguno de estos elementos se encuentra presente, por lo que alcanzar dicho objetivo se ha convertido en una verdadera odisea con resultados negativos. Por otro lado en la educación privada están presentes la mayoría de los elementos necesarios, por dicha razón es mucho más fácil cumplir el cometido de proveer enseñanza de calidad. Así pues, se sigue que para poder introducir de manera adecuada todos o algunos de los elementos descritos se deben aplicar medidas privatizadoras o en su defecto que permitan a las escuelas públicas actuar como si fueran particulares.

A pesar de las rotundas evidencias respecto de la superioridad de la educación privada, actualmente la implementación de las reformas necesarias que provoquen que la enseñanza sea un proceso de mercado como cualquier otro han encontrado gran reticencia y oposición dentro de los círculos políticos y académicos. Las personas se han opuesto rotundamente a considerar a la educación como otro proceso al que se apliquen las reglas del mercado debido a su vital importancia en la vida de las personas. Sin embargo, un simple análisis del funcionamiento de las escuelas (privadas o públicas) basta para demostrar que aunque efectivamente la educación juega un papel social muy importante, no hay razón para no considerarla como parte de un mercado.

En este sentido, las escuelas no son diferentes de aquellas empresas dedicadas a ofrecer servicios o bienes de la más diversa índole, “the more closely one looks, the less plausible becomes the argument that education should be treated as an exception to the usual rules of markets because schools are institutions, not firms” (Walberg y Bast, 2003). El hecho de que las escuelas sean instituciones con un propósito social, no contradice la realidad en cuanto a que la enseñanza también es un insumo que puede ser comprado y vendido en el mercado. Todas las escuelas sin excepción operan dentro del contexto de los mercados, los productores de educación se enfrentan a decisiones sujetas a restricciones presupuestales dirigidas a satisfacer una demanda específica. De igual manera, la mayoría de los recursos que hacen posible el proceso de enseñanza son escasos y por lo tanto presentan un costo de oportunidad, “teachers, administrators, books, other learning aids, and facilities all must be purchased, which means bidding them away from competing uses (...)” (Walberg y Bast, 2003). Las escuelas pueden ser consideradas más que un simple negocio, los beneficios que traen a la sociedad son incalculables; sin embargo, su creación y operación responden a las fuerzas y leyes del mercado. Por lo tanto, desde un punto de vista completamente económico la educación es un proceso de mercado y debe ser tratada como tal.

Capítulo 5. Reformas para mejorar la calidad educativa.

Desde hace décadas se han llevado a cabo esfuerzos para solucionar el problema de la baja calidad educativa de las escuelas públicas en distintos países. Comúnmente estos intentos no han tenido los resultados esperados porque las políticas aplicadas no han representado un cambio estructural en los sistemas de educación, tal es el caso de la aplicación de estándares educativos, medida que ha sido muy popular en México. En general, dichas medidas fallan porque no se toman en cuenta las verdaderas causas de las deficiencias de la educación pública y por lo tanto no son capaces de introducir los cambios necesarios para la creación de mecanismos de mercado dentro del ámbito educativo, lo cual como ya quedó demostrado es la única manera de mejorar la calidad de la enseñanza.

Se ha argumentado que “(...) standards can improve academic achievement by clearly defining what is to be taught and what kind of performance is expected” (Coulson, 2017); sin embargo, la confianza en el establecimiento de estándares se basa en un mero acto de fe y no existen pruebas de que en verdad funcionen, al contrario, en el caso mexicano la evidencia demuestra que las reformas educativas implementadas en la última década no han tenido los efectos esperados. Desde la creación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, el cual fue una de las más importantes reformas al SEN en los últimos años, los cambios que se han implementado no han sido más que simples estándares educativos. El ejemplo más reciente de aplicación de dichos estándares se puede encontrar en la reforma llevada a cabo por el presidente Enrique Peña Nieto a principios de su mandato; la premisa de dicha medida fue que para mejorar la calidad educativa era necesario garantizar que solo las personas con las mejores capacidades y los conocimientos necesarios trabajen como docentes o en la dirección de escuelas.

Uno de sus principales ejes era mejorar la práctica docente y directiva mediante la adopción de métodos y estrategias más provechosos de enseñanza, se buscaba asegurar que dentro de los planteles los profesores dispusieran de tiempo para mejorar su desempeño, así como mejorar la calidad de la evaluación docente y crear un marco jurídico para evitar la corrupción en la nómina educativa. Aunque bienintencionada, la reforma iniciada a principios del año 2013 no tomó en cuenta la verdadera situación causante del deterioro educativo, pues el desempeño docente solo es un síntoma más, por lo que imponer estándares

a su comportamiento mediante evaluaciones más rigurosas a los mismos no podría traer aparejado ningún mejoramiento educativo.

Es de resaltar el efecto que tuvo la reforma sobre las políticas de la carrera magisterial, las cuales de antaño habían estado en mayor medida controladas por el SNTE, por dicha razón ésta se vio enfrentada a las manifestaciones de profesores en todo el país mexicano, siendo las principales las que se presentaron en estados como Chiapas, Oaxaca y Veracruz. Al establecer pautas más precisas para la regulación laboral del magisterio, inmediatamente la reforma se calificó como un intento de eliminar los derechos laborales conquistados por los docentes en las últimas décadas. En particular, los maestros estuvieron disconformes con la evaluación para poder recibir plazas y permanecer en ellas, ya que se estableció un nuevo régimen laboral para las personas que ingresaran a la profesión docente en la educación obligatoria; la principal justificación del gobierno para la implementación de dicho régimen fue que “(...) la asignación de puestos en todos los niveles del sistema no (correspondía) a un procedimiento que otorgue seguridades suficientes de que las personas que ocupen los cargos de dirección y supervisión sean las idóneas para esas funciones” (Ramírez, 2016, p. 26). Sin duda alguna esto representó un serio obstáculo para el goce de los privilegios indebidos del SNTE por lo que su reacción disidente no fue algo sorprendente. No obstante al atacar solamente un síntoma (la corrupción docente) y no la enfermedad (la educación pública), la reforma estaba condenada al fracaso, así lo demuestran los hechos, ya que cuatro años después México sigue siendo uno de los países miembros de la OCDE con peores resultados en la prueba PISA, los padres de familia no se involucran en los aspectos académicos de sus hijos, los docentes siguen careciendo de las competencias profesionales necesarias y la corrupción en la nómina magisterial está lejos de desaparecer. La más reciente experiencia de México es de gran ayuda para recordar que el establecimiento de estándares en las escuelas públicas “could not possibly bring about a major improvement in educational outcomes because the lack of such standars is not the reason governments schools are failing” (Coulson, 2017).

Ante la falta de resultados favorables arrojados por el establecimiento de estándares educativos como principal medida para lograr el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza, en algunos países han comenzado a aplicarse diferentes políticas que

efectivamente van encaminadas a introducir mecanismos de mercado en el ámbito educativo, en particular son dos las medidas que actualmente se encuentran en el centro del debate debido a su potencial para lograr dicha meta. Estas propuestas son los bonos (vouchers) y los créditos fiscales (tax-credits) educativos y para conocer su idoneidad deben ser analizados tomando en cuenta cuáles son las ventajas que pueden traer al sistema educativo actual de acuerdo con los criterios analizados en el acápite anterior.

La medida de los bonos educativos fue popularizada por Milton Friedman en la segunda mitad del siglo pasado, no obstante, la misma ya se encontraba plasmada en escritos de autores como John Stuart Mill, Thomas Paine e incluso Adam Smith. Bajo el mecanismo de los bonos educativos los padres tienen la oportunidad de elegir la escuela a la que desean que sus hijos asistan (privadas, religiosas o públicas) y el gobierno otorga una cantidad de dinero por estudiante en un periodo determinado para sufragar los costos de la colegiatura de la escuela a la que asistan. Esta medida representa un subsidio a la demanda, lo cual sin duda alguna trae aparejadas muchas implicaciones positivas en lo concerniente a la calidad educativa. Los bonos educativos pueden introducir cuatro de las cinco características mencionadas anteriormente, fallando solo en lo concerniente a la responsabilidad financiera de los padres y en algunos casos al deseo de lucro de las escuelas. Sin duda alguna, la principal ventaja proviene de la libertad otorgada a los padres para elegir la escuela de su preferencia, lo cual incentiva la competencia entre los más variados tipos de escuela. Aunque dicha medida tenga un efecto positivo en la calidad de la enseñanza, también trae aparejados algunos inconvenientes muy difíciles de resolver derivados del hecho de que el gobierno seguiría teniendo una injerencia indirecta en los aspectos educativos, pues los recursos utilizados para financiar tal medida serían públicos en su totalidad.

El principal problema se refiere al fraude y es ocasionado principalmente por la manera en la que se otorgan los recursos económicos, ya que éstos fluyen de las arcas públicas a las escuelas, sin que los padres puedan tener posesión en algún momento sobre ellos. Las escuelas son subvencionadas de acuerdo al número de estudiantes que asisten a ellas, así pues, solo después de que los padres han realizado el proceso de elección de la escuela, ésta realiza una petición de recursos de acuerdo con el costo de la colegiatura de cada estudiante inscrito, lo que puede incentivar acciones indebidas, buscando inflar el

número de alumnos inscritos en el plantel para recibir más recursos. Actualmente el gasto que se hace por alumno es medido como la relación existente entre el gasto educativo total en un determinado nivel y el número de estudiantes que asisten a él, por lo que no existe realmente una medida de cuánto se debe gastar por cada estudiante. En consecuencia, la implementación de bonos educativos traería aparejado un mayor control sobre los costos reales que representa la educación de cada estudiante, ya que se debe tener una medida exacta para exigir el pago al gobierno. Sin embargo, dicha virtud se ve ensombrecida por el problema del fraude que puede traer aparejada la puesta en marcha de programas de bonos educativos, tanto para escuelas privadas como públicas.

Con la aplicación de programas de vouchers las escuelas tendrían una autonomía mucho más elevada que con la que cuentan actualmente, incluso el mismo grado de autonomía sería gozado en escuelas públicas y privadas, incentivando aún más el proceso de competencia. Lo anterior provocaría que surgiera una mayor diversidad de escuelas en cuanto a la forma y el contenido de la enseñanza, de modo que podrían surgir fricciones entre los miembros de la sociedad civil, principalmente entre grupos de presión como las asociaciones de padres. Debido a que el dinero usado para financiar los programas de bonos educativos es de carácter público, es decir, obtenido a través de impuestos, los ciudadanos podrían oponerse a que dichos recursos se utilicen para sufragar tipos de educación que no consideren los adecuados. Derivado de lo anterior surge el especial problema del financiamiento público de escuelas religiosas. Hay que recordar que casi todos los países postulan en sus respectivas constituciones la separación de Iglesia y Estado, así, el hecho de que un bono otorgado a los padres pueda ser utilizado en escuelas religiosas podría representar una seria contravención a dicho precepto. Por lo tanto, “the only way for a state-run scholarship program to assure voters that their taxes would not go to support teaching which they found objectionable would be to regulate the schools allowed to redeem the scholarship” (Coulson, 2017), lo que daría al traste con las ventajas teóricas de los bonos educativos. Por último, los vouchers educativos presentan el problema de la falta de financiamiento por parte de los padres, lo que trae como consecuencia la ausencia de involucramiento de éstos en los asuntos educativos de sus hijos, como ya se mencionó previamente. En este sentido, los bonos educativos no se diferencian en nada al actual sistema de educación pública y por lo tanto traería aparejados las mismas deficiencias en este sentido.

En la actualidad no existen muchas pruebas empíricas acerca de la efectividad de los bonos educativos, ya que muy pocos países han aplicado seriamente una política de este tipo, resaltan casos como el de Chile, Suecia y algunas regiones de Estados Unidos. No obstante, también se puede contar con la experiencia de países que no cuentan propiamente con programas de bonos, pero que realizan un financiamiento público a escuelas que son manejadas privadamente, como Estonia y Países Bajos. Los casos de estos dos grupos de países representan la introducción de mecanismos de mercado en mayor o menor medida en sus sistemas educativos y sus experiencias pueden ayudar a esclarecer algunas de las principales consternaciones hechas a la introducción de dichos mecanismos.

Suecia ha representado uno de los casos más radicales de reforma al introducir los bonos educativos como principal fuente de financiamiento de la educación, en donde todos los tipos de escuela y todos los niños pueden participar. Las medidas establecidas en el país nórdico están sujetas a los problemas de cualquier programa de bonos mencionados anteriormente, principalmente dicha nación presenta grandes regulaciones en lo que se refiere al establecimiento de los planes de estudio; asimismo, el Estado se reserva la capacidad de aprobar las escuelas que estarán sujetas a participar en los programas mediante la Agencia Nacional de Educación. Por otra parte debe resaltarse que Suecia presenta un nivel bajo en cuanto a problemas ideológicos relacionados con la utilización de recursos públicos, ya que existe una aceptación entre miembros de la sociedad civil, principalmente sindicatos, de lo que representa una medida como la de los bonos educativos y que la misma va encaminada a lograr un objetivo en común: mejorar la calidad educativa.

Con dicha reforma introducida a principios de la década de los noventa, el país sueco experimentó un rápido crecimiento del número de escuelas independientes y por ende, la competencia aumentó. Una de las principales preocupaciones de los detractores de dicha medida es que las escuelas públicas verían una gran reducción de los alumnos que asisten a ellas debido a la ya mencionada competencia, incluso se ha argumentado que podrían desaparecer; sin embargo, el caso de Suecia ha demostrado que la brecha de desempeño entre estos dos tipos de escuela ha tendido a reducirse, lo cual ha llevado a que la diferencia de estudiantes que asisten a un tipo de escuela o a otro no sea significativamente grande.

En el caso del país nórdico se ha criticado la capacidad de los bonos educativos en particular y de la introducción de mecanismos de mercado en general debido a que los resultados en pruebas PISA no han reflejado la supuesta mejoría de la calidad de enseñanza en las escuelas. No obstante, las autoridades educativas del país han encontrado que no existe ninguna relación entre el bajo desempeño en pruebas estandarizadas internacionales y la implementación de programas de bonos y han puesto de manifiesto que el factor causante de del bajo desempeño se encuentra en el hecho de que aún no ha pasado el suficiente tiempo para que las reformas den resultados, pues el sistema educativo sueco se encontraba demasiado deteriorado hasta antes de la implementación de la reforma.

Un caso de particular interés es el de Chile. La implementación del programa de bonos educativos introducido en 1988 ha estado en el centro del debate acerca de la idoneidad de dichas medidas. “American opponents of school choice often paint Chile’s voucher system as the example of what not to do” (Narodowski, 2018, p. 2), visión que es mantenida por la OCDE al considerar al caso chileno como un fracaso. Las principales críticas hechas a los resultados de los bonos educativos apuntan a que éstos han aumentado la segregación socioeconómica entre escuelas, planteamientos que no son privativos para este caso, sino que representan preocupaciones teóricas entre los oponentes de dichos sistemas a nivel internacional. Antes de 1981 Chile compartía casi las mismas características con otros países de América Latina en cuanto a la organización de su sistema de educación y por ende el mismo rendimiento en cuanto a logro académico. Sin embargo, a raíz de la implementación de las reformas educativas, el país chileno ha reportado mejoras significativas en comparación con sus vecinos latinoamericanos, “according to the 2015 PISA report, Chile has the best academic results of the Latin American countries (...)” (Narodowski, 2018, p. 16) y ha mostrado ligeras variaciones al alza desde 2006, situación que refuta las principales críticas hechas al sistema educativo chileno respecto del logro académico.

En lo concerniente a la segregación socioeconómica, la evidencia sugiere que ésta precede al establecimiento del sistema de bonos educativos, es decir, que no es originada por la presencia de dichos programas como los críticos señalan. En este sentido, la segregación se refiere al desequilibrio existente entre la distribución de estudiantes provenientes de diferentes contextos socioeconómicos, la cual si bien se presenta en un grado significativo

en Chile también es observada en otros países latinoamericanos como México, Uruguay, Argentina y sobre todo Perú, país en donde la segregación es más intensa. El comparativo con dichos países en dicho factor es de vital importancia ya que tienen sistemas educativos completamente diferentes al chileno, incluso se podría argumentar que son contrarios; de esto se sigue que la segregación a la que tanto aluden los críticos del sistema educativo chileno no es causada por la introducción de mecanismos de mercado.

A su vez, Estados Unidos ha sido históricamente un país a la vanguardia en algunas tendencias sociales y la aplicación de programas de bonos no ha sido la excepción. Esta nación cuenta con 17 estados en los que se aplican dichas medidas, siendo el más antiguo el de Vermont que se usa desde 1869, seguido por el de Wisconsin aplicado desde 1990. El hecho de que el 34% de los estados del país del norte apliquen bonos educativos puede ayudar a esclarecer algunas de las cuestionamientos hechos a este sistema. En primer lugar se debe considerar que los bonos no son aplicados universalmente, es decir, que solo pueden tener acceso a ellos los estudiantes con características particulares, como pertenecer a una familia de bajos ingresos o tener alguna discapacidad; resaltan casos como el de Mississippi en donde los bonos educativos solo son entregados a niños con dislexia y alteraciones del habla. También existen casos como los de Maine, New Hampshire y Vermont en donde solo pueden ser aceptados en el programa aquellos estudiantes que vivan en distritos en donde no existan escuelas públicas para satisfacer sus necesidades educativas, en dichos casos el bono les permite acudir a otro estado a recibir servicios educativos. En este sentido debe recalarse que los programas de bonos educativos al estar muy focalizados en ciertos sectores de la población, los riesgos de segregación socioeconómica son demasiado bajos, por lo que Estados Unidos no ha recibido demasiadas críticas al respecto por los oponentes de los vouchers.

El gobierno estadounidense impone ciertas regulaciones que varían de estado a estado y pueden llegar a ser sumamente restrictivas y en algunos otros casos la única regulación es que las escuelas no sean religiosas. A pesar de los problemas que pueda presentar la aplicación de programas de bonos educativos, en Estados Unidos su utilización ha crecido exponencialmente desde 1998, para alcanzar en 2018 la cantidad de 180,016 estudiantes que

cuentan con dicho programa, en donde Indiana representa casi una sexta parte del total de estudiantes, pues cuenta con 34,299, seguido de Florida con alrededor de 30,000 estudiantes.

Un aspecto de particular interés en el caso de Estados Unidos es que en la mayoría de los estados el monto de los bonos otorgados no representa la totalidad de los recursos que se gastarían en una escuela pública por estudiante. Por ejemplo, en Arkansas solo se entrega el 69% de dicho gasto y en el Distrito de Columbia el 49%. El hecho de que se entregue una proporción menor del gasto por estudiante en escuelas públicas da cuenta clara del grado en el que la educación privada es menos costosa que la pública, incluso en algunos casos se establece explícitamente que la cantidad de recursos entregada no debe exceder la colegiatura de la escuela privada elegida por los padres. Contrariamente, en otros estados sí se hace entrega del cien por ciento o incluso más, como en Maine, región que entrega el 115%; sin embargo, debe tenerse en cuenta que esta situación sucede debido a que se otorgan bonos a estudiantes con discapacidades o a aquellos que se tienen que transportar fuera de su estado para poder acceder a los servicios educativos, lo que sin duda representa un gasto extra y debe ser considerado por las autoridades educativas.

La principal conclusión derivada de las experiencias del grupo de países cuyas escuelas son financiadas públicamente pero administradas privadamente es que la competencia juega un papel sumamente importante para mejorar la calidad educativa. Las escuelas en naciones como Estonia, país que ocupa el segundo lugar en la prueba PISA, pueden ser consideradas dependientes del gobierno porque “(...) they aim to meet regional attainment targets and are subject to quality-assurance inspections organised by the State.” (OECD, 2017, p. 17), en este país las instituciones privadas que tienen acceso a las arcas públicas han creado un cuasi mercado educativo en el que los estudiantes y los padres tienen un poder considerable, además, la información sobre las escuelas está ampliamente difundida, ampliando aún más las ventajas de la libre elección y la competencia. El sistema educativo de los Países Bajos también representa un caso de éxito en la aplicación de medidas de mercado, ya que se encuentra en la novena posición de los países de la OCDE según los últimos resultados de la prueba PISA. En esta nación las escuelas privadas son dependientes del gobierno y más de dos tercios de la población estudiantil acuden a dichas escuelas. En este sistema, las escuelas públicas y privadas reciben la misma cantidad de recursos

educativos con base en el número de estudiantes inscritos en ellas; no obstante, se puede asignar un subsidio extra a los alumnos discapacitados o con necesidades especiales.

En ambos países la libertad de enseñanza está garantizada en sus respectivas Constituciones, lo que da la capacidad a cualquier persona de establecer recintos educativos y determinar las formas de enseñanza y los principios pedagógicos y religiosos en los cuales estará basada, siempre y cuando cumplan con algunas regulaciones, principalmente en lo que se refiere a las situaciones que pueden incrementar la segregación socioeconómica. Lo anterior otorga a los padres la libertad de elegir entre un rango demasiado amplio de escuelas para poder enviar a sus hijos; gran parte de la excelencia académica mostrada por Estonia y Países Bajos puede ser atribuida a dicha diversidad, la competencia y el alto nivel de autonomía.

Las experiencias de los cinco países analizados arrojan interesantes conclusiones acerca de la implementación de mecanismos de mercado en cualquier sistema educativo. Primeramente demuestran que la libre elección de los padres y la competencia entre escuelas son factores que mejoran sustancialmente la calidad de la enseñanza, tanto en escuelas públicas como en privadas; dichos elementos necesariamente tienen que estar entrelazados con una completa autonomía de las escuelas para que puedan existir mejores resultados. Así, podemos observar que en los sistemas educativos de los países descritos se encuentra presente la mayoría de los componentes que señala Coulson como característicos de un mercado educativo, careciendo solamente de la responsabilidad financiera. En segundo lugar, se aprecia que los temores externados en torno a la segregación socioeconómica derivados de la introducción de mecanismos de mercado parecen ser un mero prejuicio derivado de la ideología anticapitalista que predomina en muchos países, siendo el caso de Chile el más esclarecedor al respecto. Por último, cabe destacar que los conflictos ideológicos resultado del uso de recursos públicos en escuelas de distintos tipos, principalmente en las religiosas parece minimizarse con las regulaciones adecuadas; no obstante, también tiene que ver con los valores compartidos a nivel social y con la confianza en las instituciones dentro de los países; podemos observar que en países como Suecia, Países Bajos y Estonia que se encuentran dentro de los primeros 20 lugares en el Índice de Calidad Institucional es poco probable que surjan protestas dentro de la sociedad civil por temas ideológicos, puesto que

los esfuerzos van destinados a un objetivo en común que beneficia a la sociedad en general. Mientras que países como Chile que aunque no se encuentre tan bajo en dicho índice, debido a distintas características dentro de la sociedad, en los últimos años ha visto un creciente número de protestas por parte de estudiantes y grupos de presión en torno a la aplicación de los programas de bonos educativos. Debe recalcar que incluso con la aplicación de bonos educativos o con el financiamiento público directo a escuelas manejadas privadamente, las escuelas particulares que no dependen de recursos públicos muestran un mejor desempeño en pruebas PISA; no obstante, la brecha entre los tipos de escuela tiende a reducirse, por lo que se aprecia una mejora en todo el sistema educativo de los países analizados.

Las conclusiones previas derivadas de las experiencias de las naciones estudiadas no pueden arrojar una recomendación generalizada sobre la implementación de políticas educativas basadas en la introducción de mecanismos de mercado para cualquier sistema educativo, pues se trata de contextos socioeconómicos y políticos totalmente diferentes; a pesar de ello, resaltan la necesidad imperante de establecer dichos mecanismos. Al respecto, como la OCDE (2017) señala: “If well-crafted and based on agreed framework conditions, schools choice policies can help systems deliver education tailored to a diverse student population, while limiting the risk of social segregation” (p. 4).

Para que un programa de vouchers educativos pueda ser funcional y traer los resultados que se esperan de ellos, se debe tomar en cuenta el contexto de la región en donde se intente establecer, además de contar con ciertas características fundamentales sin las cuales es difícil que rinda los frutos esperados. La primera de ellas, de acuerdo con Clowes, es que el valor del bono sea significativo, esto quiere decir que se debe otorgar una parte sustancial del total de recursos que se destinan por estudiante en la educación básica pública. No obstante, se debe tener en cuenta que el valor total del voucher no necesariamente debe ser igual a la cantidad de recursos utilizados en escuelas públicas, pues como se mencionó, éstas presentan un serio problema de mal gasto, haciendo que la educación sea relativamente más costosa. En este sentido, una política sensata de bonos educativos debe considerar los casos especiales en los que se puede discriminar la cantidad de recursos entregada a los estudiantes, tomando en cuenta las características de los estudiantes y de las regiones en las que se encuentren, tal como sucede en Estados Unidos.

Adicionalmente, los recursos otorgados deben seguir realmente a los estudiantes, esto significa que una vez escogida la escuela, los padres y sus hijos puedan libremente cambiar de instituto si consideran que la educación ofrecida no es de la calidad esperada; para que esto suceda no se deben establecer imposiciones legales de retención del dinero entregado a la escuela, lo que a su vez implica la delimitación de un periodo relativamente corto en el pago de la colegiatura, por ejemplo mensual o trimestral, de esta manera se garantiza que el proceso de competencia sea más efectivo. En tercer lugar, la implementación de bonos necesariamente debe tener ciertas regulaciones debido a la utilización de recursos públicos, la principal de ellas es el establecimiento de criterios mediante los cuales las escuelas y los estudiantes puedan ser aceptados para participar en programas de vouchers, esto implica fundamentalmente la vigilancia de la calidad de las escuelas en cuanto a infraestructura y preparación de los docentes, así como la verificación de las condiciones y características de los estudiantes que puedan ser elegidos para participar en dichos programas, en el caso en el que éstos no sean de carácter universal. Asimismo, las experiencias de los países mencionados anteriormente sugieren que es necesario que el gobierno imponga algunas políticas de aceptación de estudiantes en las escuelas, en el caso de Estonia y Países Bajos todos los estudiantes deben ser aceptados en la escuela de su elección sin que ésta imponga algún tipo de criterio de admisión, con el principal objetivo de evitar el posible surgimiento de segregación socioeconómica entre escuelas.

Todos estos aspectos son claves para determinar las posibilidades de éxito del sistema de vouchers. Un subsidio pequeño, con un conjunto de escuelas elegibles muy reducido, con una fuerte regulación, no implicaría un cambio muy significativo respecto a un sistema público manejado centralmente. (Aedo y Sapelli, 2001, p. 48)

Por último debe considerarse que para el correcto funcionamiento de programas de bonos es necesario el surgimiento de un sistema de información preferentemente privado, el cual se convierta en la principal herramienta para que los padres puedan realizar elecciones de la manera más adecuada, en particular, la difusión de información debe estar dirigida a las regiones en donde sea más probable que se tomen elecciones de menor calidad.

El segundo mecanismo por el que actualmente se ha intentado introducir mecanismos de mercado al sistema educativo público es de los créditos fiscales, los cuales reducen la

cantidad peso a peso que un contribuyente debe pagar con el fin de que éstos mantengan más recursos para gastar en educación. Los créditos fiscales funcionan sobre el ingreso obtenido, es decir, dicho mecanismo actúa reduciendo la cantidad que debe ser pagada por concepto de impuesto sobre la renta; asimismo, en distintas partes del mundo este tipo de créditos se utiliza para distintos propósitos, no solamente educativos.

En México todas las personas se encuentran sujetas al pago del ISR, aunque pertenezcan a los primeros deciles de ingreso. El cálculo de este impuesto está compuesto de una tasa fija y una tasa que varía de acuerdo al nivel de ingreso de las personas, según la Ley de Impuesto Sobre la Renta, dichas tasas son las siguientes:

Tabla 9. Tarifa mensual para el cobro de ISR

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior.
\$ 0.01	\$ 496.07	\$ -	1.92%
\$ 496.08	\$ 4,210.41	\$ 9.52	6.40%
\$ 4,210.42	\$ 7,399.42	\$ 247.24	10.88%
\$ 7,399.43	\$ 8,601.50	\$ 594.21	16.00%
\$ 8,601.51	\$ 10,298.35	\$ 786.54	17.92%
\$ 10,298.36	\$ 20,770.29	\$ 1,090.61	21.36%
\$ 20,770.30	\$ 32,736.83	\$ 3,327.42	23.52%
\$ 32,736.84	\$ 62,500.00	\$ 6,141.95	30.00%
\$ 62,500.01	\$ 83,333.33	\$ 15,070.90	32.00%
\$ 83,333.34	\$ 250,000.00	\$ 21,737.57	34.00%
\$250,000.01	En adelante	\$ 78,404.23	35.00%

Fuente: Ley del Impuesto Sobre la Renta, Art. 96.

Así pues, si una persona gana \$7,500 mensuales, el impuesto sobre la renta que tendrá que pagar es de \$610.3012 ($7,500 - 7,399.43 = 100.57 * 16\% = 16.0912 + 594.21 = 610.3012$). El mecanismo de los créditos fiscales funciona de tal manera que si esta persona es elegida para un crédito por \$400, el total de ISR que tendría que pagar ahora sería de \$210.3012 al finalizar el año fiscal. Este concepto puede ser confundido con el de deducción fiscal; sin embargo, esta funciona de una manera muy diferente, ya que solo reduce la base gravable. Así, suponiendo que la misma persona del ejemplo anterior desea deducir \$400, ahora pagará \$561.6263 de impuestos ($7,500 - 400 = 7,100 - 4,210.42 = 2,889.58 * 10.88\% = 314.3863 + 247.24 = 561.6263$). Con el ejemplo anterior se observa que un crédito fiscal otorga una disminución más grande de carga fiscal que una simple deducción de impuestos.

Los créditos fiscales pueden ser reembolsables o no reembolsables, los primeros son aquellos en los cuales el gobierno precisamente puede reembolsar una parte del crédito cuando éste es mayor que el total de impuestos a pagar, es decir, si una persona que debe pagar \$610.3012 por concepto de impuestos es elegida para un crédito de \$1000, los restantes \$389.6988 le serán reembolsados. Por lógica, los créditos fiscales no reembolsables son aquellos que no otorgan ningún tipo de reintegro, es decir, que solo pueden reducir la cantidad de impuestos a pagar a \$0.

Con este mecanismo las familias pueden contar con más recursos para hacer frente a las colegiaturas de escuelas privadas, ya sea completamente o en alguna medida dependiendo del costo de las mismas, del ingreso y del monto del crédito que sea otorgado a cada individuo. Sin embargo, es un hecho que algunas familias, principalmente las que se encuentran en los primeros deciles de ingresos no podrían tener acceso a educación privada incluso con la utilización de créditos fiscales, debido a que la cantidad de impuestos que deben pagar es demasiado reducida. En este sentido, la utilización de dicho mecanismo puede ser ampliado a otros individuos y corporaciones, los cuales mediante donaciones a organizaciones encargadas de proveer financiamiento o becas a las familias de bajos ingresos, también puedan recibir créditos fiscales. En consecuencia, es necesario contar con organizaciones encargadas de recibir las donaciones de empresas e individuos, las cuales otorgan el financiamiento a las personas que lo necesitan, estas organizaciones son conocidas como SGO por sus siglas en inglés (Scholarship-Granting Organizations). Dentro del marco de dichas organizaciones, ellas mismas son las que pueden crear los requisitos necesarios para el otorgamiento de cualquier cantidad de dinero, sin que exista alguna interferencia directa por parte del Estado. Los beneficiarios de las becas pueden utilizar los fondos para una amplia gama de gastos relacionados con la educación, incluida la matrícula, tutorías, libros de texto, materiales educativos, educación en el hogar, cursos en línea y demás, de modo que la flexibilidad en el gasto de dichas becas esté garantizada, pues es crucial para el funcionamiento eficaz del mercado.

Para la correcta operatividad de dicho mecanismo, el gobierno tiene que crear los incentivos adecuados que provoquen que tanto ciudadanos cuyos hijos no se encuentren en edad escolar o aquéllos que simplemente no tienen, así como empresas participen en el

proceso de donación de recursos, por ello, la cantidad de beneficios fiscales debe ser lo suficientemente atractiva. En consecuencia, la utilización de créditos fiscales trae aparejadas todas las ventajas de un mercado educativo; competencia entre escuelas, autonomía, el deseo de lucro (en algunos casos) y la libre decisión por parte de los padres. Adicionalmente, en comparación con los programas de bonos educativos, los créditos fiscales resuelven todos los problemas referentes a la utilización de recursos públicos. Debido a que el financiamiento de las becas es completamente privado, el gobierno no debería tener ninguna injerencia en las decisiones de las personas respecto del tipo de escuela en el que se decida gastar los recursos, “the key feature of tax credits is that they prompt new spending on K-12 education outside of and in addition to the current system. Vouchers, on the other hand, would redirect current education dollars to schools chosen by parents” (Clowes, 2017).

De esta manera, las regulaciones típicas del sistema educativo público y de programas de bonos que en gran medida impiden el florecimiento o aprovechamiento de todos los beneficios que puede traer aparejado un mercado educativo son fácilmente evitadas. Asimismo, las tensiones que pueden surgir entre distintos grupos de la población debido al uso de recursos públicos en diversos tipos de escuela, principalmente en las religiosas, son eliminadas. Adicionalmente, aquellas personas que respaldan el uso de los créditos fiscales argumentan que éstos representan un mecanismo idóneo mediante el cual las personas pueden tener responsabilidad financiera, elemento esencial que no se encuentra presente en el sistema de financiamiento público, a pesar de que en muchas ocasiones los créditos personales no sean suficientes, teniendo que recurrir a organizaciones para suplementar dicha carencia o incluso para hacer frente completamente a los costos de la colegiatura.

Al igual que sucede con los vouchers, existe poca evidencia empírica sobre el funcionamiento de los créditos fiscales, siendo nuevamente Estados Unidos uno de los principales referentes respecto de la aplicación de dicha medida. En el país norteamericano se aplican los tax credits en 18 estados y en cada uno la legislación acerca de la elegibilidad de estudiantes y de escuelas, así como de las responsabilidades de las SGO varían significativamente. En este sentido, uno de los programas más universales es el aplicado en Arizona, en donde toda la población estudiantil K-12 es elegible independientemente de sus niveles de ingresos; no obstante, la mayoría de los estudiantes elegibles en el resto del país

deben encontrarse entre ciertos límites de ingresos, los cuales son distintos en cada región o deben presentar ciertas características físicas. Las personas o empresas que realizan donaciones a SGO están sujetas a otorgamientos de créditos en diferentes proporciones, por ejemplo, un programa en Arizona otorga créditos de \$546 dólares; en otra modalidad el mismo estado garantiza el 100% de lo donado, en Indiana solo se puede reclamar el 50% y en Iowa el 65%. En general, para cada programa el gobierno fija una cantidad límite de créditos fiscales que se pueden otorgar, así, en Arizona existe un monto de \$74.3 millones de dólares disponibles en disminuciones fiscales, mientras que en otros estados no existe límite a los créditos otorgados. En todos los estados, las SGO deben cumplir con ciertos requisitos, principalmente en lo referente a la información que deben presentar dichas organizaciones respecto de la cantidad de donaciones recibidas y de becas otorgadas; asimismo, deben cumplir algunos requerimientos como garantizar la calidad de los docentes de las escuelas a las que se destinan los recursos, demostrar solvencia financiera o en algunos casos no ser religiosas.

Aunque los vouchers y los tax credits parten de la misma premisa, a saber, que la educación solo puede mejorarse con la implementación de mecanismos de mercado en el ámbito educativo, ambos difieren sustancialmente en la manera de conseguir dicho objetivo, por lo que la elección de uno u otro ha representado un acalorado debate entre aquellos que buscan reformar disruptivamente los sistemas educativos a nivel internacional. En este sentido, los proponentes de los créditos fiscales argumentan que la principal característica que los hace superiores a los vouchers es la no utilización de recursos públicos; por otra parte, se ha argumentado que la característica que hace superior a los programas de vouchers es que éstos pueden ofrecer significativamente más recursos a los estudiantes para que puedan acceder a la educación privada. El hecho de que los programas de créditos fiscales no utilicen recursos públicos provoca que el Estado imponga significativamente menos regulaciones a las escuelas privadas a comparación de los bonos educativos. En particular, se argumenta que el exceso de regulaciones deriva del descontento social que pueden causar algunos tipos de escuela, así pues, como ya se mencionó, es más probable que un programa de créditos fiscales tenga una mayor aceptación entre la población y legislativamente que uno de vouchers; no obstante, de acuerdo con las experiencias mostradas anteriormente, una correcta regulación puede impedir que surjan conflictos sin imponer grandes limitaciones a las escuelas privadas.

Asimismo, en varias regiones, los vouchers han superado la prueba legislativa en lo referente al uso de recursos públicos en escuelas religiosas al argumentar que no es el Estado el que financia directamente dicha educación sino que éste destina recursos a los padres y éstos a las mencionadas escuelas. Dicho planteamiento ha sido el más utilizado exitosamente en varios de los juicios estadounidenses que ponen en velo de juicio la constitucionalidad de los programas de bonos educativos. El problema concerniente al aumento de regulaciones es uno de los principales motivos por los que los proponentes de los créditos fiscales se oponen contundentemente al uso de créditos reembolsables, pues implicaría el uso de recursos públicos, medida que sería similar a la de los bonos educativos y por lo tanto traería aparejados los mismos problemas.

Por su parte, el argumento de que los bonos educativos pueden proveer sustancialmente un mayor financiamiento surge de la afirmación de que es simplemente más fácil destinar la misma cantidad de recursos públicos para financiar a escuelas privadas que iniciar todo un nuevo proceso de recaudación de ingresos, además, la cantidad de recursos que pueden destinar las SGO depende en gran medida de los incentivos que pueda crear el gobierno para garantizar un mayor flujo, esto a pesar de que la educación privada es menos costosa que la pública. En este sentido los partidarios de los créditos fiscales proponen el otorgamiento de los mismos no solamente con base en los ingresos de los individuos o empresas, sino de impuestos a la propiedad para aumentar los pasivos fiscales de las personas y que se puedan otorgar créditos fiscales no reembolsables más grandes; asimismo, se ha propuesto que más personas miembros de la familia puedan pedir el otorgamiento de dichos créditos para ayudar a sufragar en mayor medida el costo de la colegiatura del estudiante.

Otra de las críticas realizadas a los créditos fiscales es que las personas deben desembolsar su propio dinero para pagar la colegiatura al principio, debido a que en este mecanismo los recursos son otorgados al finalizar el año fiscal, lo que representa una gran presión financiera sobre los padres, mientras que bajo un programa de bono educativo los recursos son otorgados prácticamente de inmediato.

Respecto de la idoneidad de uno u otro mecanismo es necesario resaltar que ninguno satisface completamente los criterios mencionados anteriormente; asimismo, no es necesario que el uso de uno excluya al otro pues ambos se basan en misma idea para mejorar el sistema

educativo. En consecuencia, tal como ocurre en Estados Unidos, es viable aplicar los dos mecanismos simultáneamente.

If we can agree that it is better for parents to have several different school choice options available for educating their child, we can also perhaps break down the artificial barriers that have emerged between advocates of the different school choice approaches. (Clowes, 2017)

Recomendaciones de política pública para México.

En el ciclo escolar 2014-2015 el sistema educativo mexicano público era 9 veces mayor que el privado en lo que respecta a la cantidad de estudiantes, dando cuenta clara de la baja competencia que existe entre escuelas privadas. Como ya se ha mencionado, las barreras legales y económicas que impiden el surgimiento de más escuelas privadas han provocado que éstas tengan un costo por alumno mucho más elevado que en las escuelas públicas, situación que contrasta con la de países como Estados Unidos en donde la educación privada es menos costosa porque existe un gran número de escuelas privadas. Por lo tanto, la cuestión que debe resolverse es cómo aumentar el número de estudiantes que asisten a escuelas privadas, meta que no solo se logrará con la eliminación de las barreras legales para el establecimiento de instituciones particulares, sino que también deben involucrarse factores económicos, para lo cual, cualquiera de las dos medidas analizadas anteriormente podría jugar un papel sumamente importante.

Según la SEP y estimaciones propias a partir de información ofrecida por la OCDE, la diferencia entre el gasto educativo por alumno en escuelas privadas y públicas es muy grande como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 10. Gasto anual por alumno en México, 2014.

Nivel	Gasto público por alumno.	Gasto privado por alumno.
Preescolar	\$ 16,800.00	
Primaria	\$ 15,300.00	\$ 36,094.38
Secundaria	\$ 23,500.00	\$ 122,296.35

Fuente: Tercer informe de labores de la SEP 2014-2015 y OECD Data.

En la tabla anterior el gasto público se refiere a todo aquel realizado por autoridades educativas para el sostenimiento de escuelas públicas a nivel nacional, así como de cualquier otra institución encargada de proveer servicios suplementarios; por su parte, el gasto privado se refiere al desembolso que hacen las familias en colegiaturas, dejando de lado cualquier otro gasto particular. Así, se puede observar una gran brecha entre los costos de los dos tipos de escuela, principalmente en lo que se refiere a la educación secundaria. Cabe señalar que los datos presentados en la tabla anterior se refieren al año 2014, pues es el último año con información disponible acerca del gasto educativo privado en México, por lo cual se tienen que hacer algunas consideraciones. En primer lugar, el gasto público no ha presentado un alto grado de variación de 2014 a la actualidad⁵⁶; a su vez hoy en día el número de alumnos en escuelas privadas ha crecido más que proporcionalmente, por lo que es de esperar que sus costos sean un poco más bajos que en 2014.

Aunque en promedio la educación particular es más costosa, sus precios varían ampliamente dependiendo de la región que se trate. Recordemos que si bien la educación privada se consolidó en México como un espacio en donde las personas más acaudaladas podían recibir una enseñanza diferente a la pública, éstas perdieron su carácter de exclusividad en la década de los 70 cuando comenzaron a atender a grupos poblacionales de ingresos más bajos. En este sentido, las escuelas de mayor costo por tradición, han sido las extranjeras, tal es el caso de The American School Foundation A.C. con un costo promedio de aproximadamente \$230 mil anuales; el Instituto Thomas Jefferson cuyo costo anual básico

⁵⁶ Según el Quinto Informe de Labores SEP 2016-2017, los costos para esos niveles fueron de \$18,100, \$16,500 y \$25,300 para los niveles preescolar, primaria y secundaria, respectivamente.

es en promedio \$148 mil o el Colegio Internacional de México con un costo promedio anual de \$140 mil⁵⁷, dichas escuelas presentan precios mucho más elevados por los idiomas que ofrecen, los métodos de enseñanza y la calidad de las instalaciones. No obstante, se pueden encontrar escuelas de menor precio como el Colegio Independencia de Coacalco cuyo costo anual es de \$27 mil; el Colegio Gustavo Adolfo Bécquer o la escuela Metropolitana de la Luz, ambas con un costo promedio anual de \$31 mil, costos cercanos a los que existen en las escuelas públicas. De esta manera queda claro que en el caso de México el más mínimo impulso dado a la demanda de educación privada traería aparejada una reducción muy amplia en sus costos.

A pesar de que los precios mostrados anteriormente corresponden a escuelas ubicadas en la Ciudad de México es posible suponer que en los demás estados de la república mexicana se observan variaciones similares; asimismo, debe considerarse que aunque es generalmente cierto, las escuelas de bajo costo no necesariamente ofrecen una enseñanza de menor calidad que aquellas con precios más elevados y viceversa.

La manera más sencilla para aumentar la demanda de educación privada es la creación de un programa de vouchers educativos que aumente virtualmente el ingreso que las personas puedan destinar a gastos educativos, principalmente a colegiaturas e inscripciones, dicha medida debería ser suficiente para aumentar la deteriorada competencia existente entre escuelas privadas y por ende llevar a una reducción significativa de sus costos. Actualmente la mayoría de las escuelas privadas no tienen los incentivos necesarios para reducir sus precios porque la demanda no es la suficiente para ver más que compensada dicha reducción, situación que podría lograrse con la implementación de vouchers educativos. La principal cuestión a resolver es la cantidad de recursos que se deben otorgar a los padres a través de los vouchers, ya que flujos reducidos monetarios podrían no resultar en un aumento sustancial de la demanda de educación privada. Por dicha razón, en el estado actual del sistema educativo nacional, las autoridades deben otorgar bonos educativos equivalentes al 100% del gasto público promedio por alumno, buscando incentivar principalmente la competencia de escuelas privadas en un rango similar de costos, lo que en el largo plazo

⁵⁷ Los costos presentados son un promedio de todos los niveles educativos ofrecidos por las escuelas, así como de todas las cuotas cobradas además de colegiaturas e inscripciones, consúltese el anexo para ver con más detalle los costos en el nivel básico.

llevaría a una reducción de precios, aumento de la calidad de los servicios ofrecidos y creación de nuevos planteles académicos.

A pesar de que se tiene contemplado que el otorgamiento de bonos sea de carácter universal se deben realizar algunas consideraciones con base en el ingreso de las personas. Según INEGI, los ingresos anuales en 2016 fueron los siguientes:

Tabla 11. Ingresos trimestrales y anuales por deciles en México, 2016.

<i>Decil</i>	<i>Trimestral</i>	<i>Anual</i>
<i>I</i>	\$ 8,166.00	\$ 32,664.00
<i>II</i>	\$ 14,206.00	\$ 56,824.00
<i>III</i>	\$ 18,918.00	\$ 75,672.00
<i>IV</i>	\$ 23,556.00	\$ 94,224.00
<i>V</i>	\$ 28,218.00	\$112,872.00
<i>VI</i>	\$ 34,837.00	\$139,348.00
<i>VII</i>	\$ 42,431.00	\$169,724.00
<i>VIII</i>	\$ 53,383.00	\$213,532.00
<i>IX</i>	\$ 72,041.00	\$288,164.00
<i>X</i>	\$168,855.00	\$675,420.00

Fuente: Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2016.

La proporción de gasto educativo realizado respecto del ingreso de los hogares varía en gran medida; sin embargo, se puede suponer que aquellos con percepciones más altas realizan sustancialmente un gasto mayor que los de menores, así nos encontramos en la posición de afirmar que los deciles I a IV gastan el 15% en educación, mientras que los deciles V a X gastan el 30%. En este sentido es mucho más probable que sean las personas de ingresos bajos los que acudan al sistema de educación pública, por lo que un programa de vouchers educativos tiene que estar enfocado principalmente a dichas personas.

De esta manera se pueden excluir del otorgamiento de bonos a las personas de los deciles VII a X; las que se encuentren en los deciles V y VI podrán tener acceso a dicho apoyo, pero solo en una proporción menor al actual gasto promedio por alumno en la educación pública, mientras que aquellos en los deciles I a IV podrán ser acreedores a un bono educativo del 100% del valor del costo público promedio por alumno, así, los ingresos que se podrán destinar a educación privada serían los siguientes:

Tabla 12. Propuesta de otorgamiento de vouchers educativos.

<i>Decil</i>	<i>Ingreso anual</i>	<i>Gasto anual en educación.</i>	<i>% de recursos asignados respecto del gasto público por alumno (2016).</i>	<i>Gasto promedio con programa de vouchers.</i>
<i>I</i>	\$ 32,664.00	\$ 4,899.60	100%	\$ 24,866.27
<i>II</i>	\$ 56,824.00	\$ 8,523.60	100%	\$ 28,490.27
<i>III</i>	\$ 75,672.00	\$ 11,350.80	100%	\$ 31,317.47
<i>IV</i>	\$ 94,224.00	\$ 14,133.60	100%	\$ 34,100.27
<i>V</i>	\$112,872.00	\$ 33,861.60	70%	\$ 47,838.27
<i>VI</i>	\$139,348.00	\$ 41,804.40	70%	\$ 55,781.07
<i>VII</i>	\$169,724.00	\$ 50,917.20	N/a	N/a
<i>VIII</i>	\$213,532.00	\$ 64,059.60	N/a	N/a
<i>IX</i>	\$288,164.00	\$ 86,449.20	N/a	N/a
<i>X</i>	\$675,420.00	\$ 202,626.00	N/a	N/a

Fuente: Elaboración propia.

Al respecto, se deben realizar algunas consideraciones; en primer lugar el gasto actual presentado en la columna 3 de la tabla anterior se considera sin importar el número de hijos, es obvio que aquellos hogares con un mayor número destinan una proporción mayor; asimismo, la cantidad en la que aumentarán los ingresos puede variar de familia a familia, pues el voucher será entregado por cada estudiante y no por hogar; asimismo, es evidente que la cantidad de recursos será mayor o menor dependiendo del nivel escolar que se encuentren cursando los estudiantes a los que van dirigidos los recursos, la variación presentada en la última columna tan solo es un promedio de todos los niveles de la educación básica pública.

Un tema de especial interés lo representa aquella situación de estudiantes en contextos rurales que a pesar de contar con más recursos para acceder tanto a educación pública como privada no pueden hacerlo debido a la falta de escuelas. En dichas situaciones, los vouchers, tal como sucede en Estados Unidos, deben ser más altos que el gasto promedio por alumno en educación pública, con el fin de garantizar que los estudiantes puedan transportarse a otras zonas para recibir educación. No obstante, el traslado a otras regiones podría ser en extremo difícil debido a la deteriorada situación en la que se encuentra el transporte público en algunas zonas rurales; asimismo, suponiendo que los estudiantes pudieran transportarse de alguna manera u otra, se enfrentarían al problema de la sobre demanda que se presentaría en las escuelas, lo que sin duda daría al traste con los beneficios de los bonos educativos.

Por lo tanto la mejor medida es incentivar la creación de más escuelas privadas en las zonas rurales, lo cual no es un proceso inmediato, sino que puede demorar años, por dicha razón, los esfuerzos en los primeros años de la aplicación del programa se deben concentrar en el mejoramiento sustancial de las escuelas públicas (comunitarias e indígenas) y las pocas particulares existentes mediante la competencia. A pesar de las fallas que pudieran presentarse en los contextos rurales, es un hecho que la aplicación de bonos educativos traería una mejoría significativa en la educación rural aunque muy posiblemente en un plazo mayor que en las áreas urbanas.

Debe tenerse en consideración que el gasto por alumno en la educación pública proviene de un sistema altamente ineficiente en el uso de recursos, por lo que el otorgamiento de vouchers en la misma cantidad solo representaría una disposición transitoria en la medida en que la competencia logre reducir los costos de la educación privada, una vez alcanzado dicho objetivo, la cantidad de recursos de cada bono debería reducirse, puesto que si no sucediera así, se estaría perpetuando dicha mala utilización de recursos.

Una vez definida la cantidad de recursos que serán destinados a través de los bonos educativos deben tomarse en consideración dos aspectos primordiales: el grado de autonomía que se otorgará a las escuelas y la creación de lineamientos a cumplir por parte de las mismas. Tal vez el primer aspecto sea el más difícil de resolver; actualmente la autonomía de las escuelas privadas es cercenada por los mandatos de las autoridades educativas plasmados en la Ley General de Educación y en el artículo tercero constitucional, mediante los cuales se decide qué y en menor medida cómo enseñar, a pesar de que los recursos utilizados no sean de procedencia pública, lo que pone de manifiesto la alta pretensión del Estado por controlar este aspecto fundamental, por dicha razón podrían presentarse serias dificultades a nivel legislativo, pues si la fuerte regulación se presenta incluso en escuelas que utilizan recursos privados, qué se podría esperar de un programa que emplee recursos provenientes de las arcas públicas en escuelas privadas. A pesar de ello, es posible apelar a la inconstitucionalidad de la actual educación pública para lograr que la medida del bono educativo sea aprobada con las implicaciones que trae aparejadas en lo concerniente a la autonomía. El artículo tercero constitucional establece que

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

Del párrafo anterior surgen distintas leyes que intentan lograr el objetivo de una calidad educativa de acuerdo con las apreciaciones del gobierno de lo que podrían ser las medidas más idóneas. Sin embargo, dichas disposiciones no han traído los resultados esperados, por lo que es posible apelar a su inconstitucionalidad y por ende a un cambio tajante en las mismas, principalmente en lo que se refiere a la autonomía de las escuelas y la libre elección de los padres respecto del lugar en el que sus hijos serán educados.

Por lo tanto, la autonomía total a las escuelas públicas debe ser otorgada mediante la modificación de la Ley General de Educación en la Sección 1, artículo 12; fracciones I a VII los cuales se refieren a las atribuciones exclusivas de la autoridad educativa en el ámbito público, entre las que destacan el establecimiento de programas de estudio para toda la República, el establecimiento del calendario escolar y la autorización de libros de texto para la educación básica; así como de la sección 2 del capítulo IV que ahonda aún más en el tema de los planes de estudio, principalmente en el artículo 48.

En lo que respecta a la educación privada, el otorgamiento de autonomía debe ser garantizado mediante la modificación del capítulo V de la LGE, en especial en lo que se refiere al otorgamiento de validez oficial. Recordemos que las autoridades educativas imponen ciertos requisitos a las escuelas privadas para que los estudios realizados en ellas puedan ser reconocidos por la SEP. En este sentido, las autoridades educativas solo deberán imponer obstáculos para el otorgamiento de dicha validez cuando no cuenten con las instalaciones adecuadas, con altos estándares higiénicos y de seguridad, dejando de lado la imposición de los mismos programas de estudio que en la educación pública. Esto implica reformar los artículos 54 y 55; fracción III de la LGE.

Queda por resolver la difícil situación acerca de si las escuelas religiosas podrán ser elegibles para participar en el programa propuesto. Las experiencias de distintos países son mixtas, mientras en diversas regiones de Estados Unidos se tiene expresamente prohibida la elegibilidad a escuelas de este tipo, en otros países como Estonia y Países Bajos, las escuelas

religiosas pueden utilizar recursos públicos. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la laicidad del Estado mexicano, postulando la separación de Iglesia y Estado, preceptos que se encuentran plasmados en el artículo 130 constitucional y en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. El que un bono educativo pueda ser usado en una institución expresamente religiosa podría representar una contravención al principio de laicidad del Estado; sin embargo, igual que como sucedió en algunas partes de Estados Unidos en donde se alegaba la inconstitucionalidad de los bonos educativos, se puede argumentar que éstos, al otorgar recursos directamente a los padres, rompen el vínculo directo de financiamiento entre Estado y escuelas. Dicho de otra forma: el Estado financia a los padres y éstos son los que deciden utilizar dichos recursos en escuelas privadas religiosas, por lo que no debería existir ningún tipo de objeción acerca de la constitucionalidad de los vouchers educativos.

Dentro del marco de la implementación de un programa de bonos educativos, las autoridades deben imponer ciertas restricciones a las escuelas para que éstas no nieguen el acceso a estudiantes de diferentes credos o contextos socioeconómicos. Así pues, muchas de las atribuciones de instancias como la SEP o el INEE en educación básica quedarían acotadas a actividades de vigilancia e informativas, en este sentido, el Estado debe reportar la calidad educativa ofrecida, la ubicación geográfica y los costos de las distintas escuelas para facilitar una toma de decisiones más informadas sobre la mejor escuela a elegir, por ejemplo mediante organismos como la PROFECO. Asimismo, el Estado debe otorgar reconocimientos de validez oficial que en este sentido serían equivalentes a la elección de las escuelas que pueden participar en el programa de vouchers, lo que se podría lograr mediante la creación de alguna instancia encargada específicamente de institucionalizar y dar seguimiento a las escuelas privadas, tal como sucede actualmente en Costa Rica con las facultades que posee la Dirección de Educación Privada; de esta forma se resolvería el problema mencionado en el capítulo 3 sobre una adecuada reglamentación sobre este tipo de escuelas en lo concerniente al cumplimiento de los principales derechos de los estudiantes y de sus padres en su calidad de consumidores.

Así, las distintas Direcciones de la Subsecretaría de Educación Básica verían modificadas sus principales facultades, pues surgirían nuevas actividades a realizar, mientras

que otras quedarían parcialmente obsoletas, como las llevadas a cabo por la Dirección de Desarrollo Curricular, la Dirección General de Materiales Educativos y en menor medida la Dirección de Desarrollo de la Gestión Educativa.

La puesta en marcha de un programa de este tipo podría enfrentar gran oposición entre los principales grupos de presión educativos, principalmente del SNTE, el cual irremediablemente vería reducidos los excesivos privilegios gozados desde hace varias décadas. Es en verdad difícil aprobar legislativamente una medida como esta con la gran influencia que ejerce el Sindicato sobre la política mexicana, hay que recordar que esta organización ha puesto grandes obstáculos a los intentos de reformas educativas a lo largo de los años; problema que se vuelve aún más difícil de superar debido a la gran capacidad de organización del SNTE para realizar manifestaciones a nivel nacional y su gran poder para causar empatía sobre ciertos grupos de la sociedad civil para apoyar sus causas; ante lo cual es necesario dismantelar el poder monopólico del Sindicato mediante incentivos constantes a la creación de diferentes sindicatos en todo el país. Cabe resaltar que dentro de un programa de vouchers, los sindicatos dejarían de tener gran injerencia en las políticas educativas con el absurdo pretexto de reivindicar las conquistas laborales, pues el sistema educativo funcionaría más como un mercado en donde las condiciones laborales concernientes a los niveles salariales dependerían exclusivamente de su desempeño, tal como sucede en Japón con las clases particulares conocidas como Juku, en las cuales los maestros reciben salarios sumamente altos dependiendo de la calidad de sus tutorías.

Como se mencionó, la implementación de bonos educativos no excluye la utilización de incentivos fiscales a la educación mediante tax credits, pues ambas se complementan. De hecho en México además del gasto público, también se realizan estímulos fiscales, sin que esto represente algún tipo de problema para las finanzas públicas. La cuestión que debe resolverse es cómo lograr que dichos incentivos ayuden a introducir mecanismos de mercado en el ámbito educativo. Hay que recordar que medidas como la de los créditos fiscales no representan un apoyo directo, sino indirecto y como tal el gobierno es el encargado de delimitar sus principales características a través del gasto fiscal. Los gastos fiscales no implican una erogación de recursos o ingresos previamente obtenidos, sino que permiten a los beneficiarios contribuyentes disminuir, evitar o diferir el pago de impuestos (SHCP, 2017), implicando

una renuncia recaudatoria por parte del gobierno. Dentro de este tipo de gasto se encuentran las deducciones, exenciones, facilidades administrativas, entre otras. En consecuencia, para realizar una propuesta seria de otorgamiento de créditos fiscales es necesario analizar los recursos a los que el Estado está dispuesto a renunciar, los cuales se encuentran plasmados en el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF).

Según dicho Presupuesto, para 2018 las personas físicas podrán realizar deducciones fiscales por una cantidad de \$2,394 millones en total; \$2,867 millones por conceptos de colegiaturas y \$67 millones por gastos de transporte escolar. La naturaleza del límite global a deducciones personales implica que éste es proporcionalmente menos estricto para los contribuyentes con mayor capacidad económica, ya que el porcentaje de los ingresos que pueden deducir es más alto en comparación con personas de menores ingresos (SHCP, 2017). De esta manera podemos observar que el decil X concentra el 93.9% y el 86.1% de las deducciones por transporte escolar y pago de colegiaturas, respectivamente, lo que sin duda representa un serio problema. En este sentido, lo que se planea es cambiar el esquema de deducciones por uno de créditos fiscales, modificando al mismo tiempo el sector poblacional de personas que puede acceder a ellos y el monto total destinado a dichas herramientas, ya que actualmente el programa de deducciones es sumamente restrictivo. El principal problema se encuentra en que solamente las personas que contribuyen mediante el pago de Impuesto Sobre la Renta pueden obtener dicho beneficio, dejando de lado a gran parte de los padres de alumnos de los primeros deciles, pues un 65% de ellos proviene de familias en la economía informal, es decir, que no pagan ISR (García, 2018). Por lo tanto, es prácticamente imposible aplicar una medida de créditos fiscales personales en beneficio del grueso de la población a menos que la recaudación de ISR aumente sustancialmente, lo cual es sumamente difícil de lograr.

En consecuencia, para que la propuesta de créditos fiscales sea viable ésta debe basarse en donaciones tanto de personas físicas como morales para contar con una fuente sustancialmente mayor de recursos a fin de ofrecer un apoyo económico más fuerte a las personas. Actualmente las donaciones pueden ser deducibles de impuestos, según la Secretaría de Hacienda, en 2017 se realizó un gasto fiscal de \$2,439 millones para personas morales por donativos no onerosos ni remunerativos a donatarias autorizadas, mientras que

para personas físicas fue de \$709 millones, resultando un total de \$3,148 millones, monto que fue suficiente para recaudar \$42,518.206,097 millones en donaciones en todo el país, de los cuales el 9.66% fue recaudado por donatarias educativas y el 1.57% por donatarias becantes.

Para la implementación de créditos fiscales, el actual esquema de deducciones para colegiaturas y gastos de transporte escolar debería derogarse, pues solo beneficia al sector de la población con más altos ingresos, en su lugar, el gasto fiscal por dichos conceptos deberá ser añadido al gasto para donaciones con el objetivo de que las donatarias autorizadas recolecten más recursos. Por consiguiente y según las proyecciones hechas por la SHCP en el PGF 2018, se tendría un total de gasto para donativos no onerosos ni remunerativos de \$3,356 millones⁵⁸; trasladando el gasto proyectado por colegiaturas y gastos de transporte (\$2,934 millones) al gasto para donativos se obtendría un gasto total de \$6,290 millones disponibles para donaciones. Así, manteniendo la misma proporción entre gasto fiscal y recursos recibidos por donatarias, podríamos observar un aumento de casi del 100% de estos últimos como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 13. Proyección del gasto fiscal para donativos (millones de pesos).

<i>Concepto\Año</i>	<i>2017</i>		<i>2018*</i>	
<i>Gasto fiscal para donaciones</i>	\$	3,148.00	\$	6,290.00
<i>Total de donaciones recibidas (nacional)</i>	\$	42,518.21	\$	84,955.37
<i>Proporción</i>		13.50642%		13.50642%

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Gasto Fiscal 2017.

*Cifras estimadas.

De esta manera las personas de deciles más altos que son las que se benefician en mayor grado de los incentivos fiscales por realizar donaciones lo seguirían haciendo pero a través de las mismas, las personas de menores recursos también se verían beneficiadas. Una vez delimitado el gasto fiscal destinado a donaciones, se debe establecer una manera para que una mayor proporción de dichas dádivas se destinen exclusivamente a donatarias becantes en el nivel básico, para lo cual es necesario otorgar incentivos mediante créditos fiscales que hagan más atractivo donar en este tipo de donatarias. En la actualidad tanto personas físicas

⁵⁸ \$2,600 para personas morales y \$756 para personas físicas.

como morales solo pueden donar un máximo de 7% de los ingresos acumulados el año fiscal anterior a la donación, pudiendo deducir el 100% de la misma, por consiguiente la mejor medida para aumentar los recursos destinados a donatarias becantes en nivel básico es otorgar un crédito fiscal equivalente al 50% de las donaciones hechas solamente a dichos organismos, tanto para empresas como para personas, lo que representa un beneficio de aproximadamente 43% más que con el actual esquema de deducciones por donaciones. Adicionalmente, es necesario crear más incentivos para que las donaciones dejen de concentrarse en la Ciudad de México, como sucede actualmente y comiencen a aumentar su participación otros estados de la República, principalmente los más pobres (Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz), por lo que las personas y empresas que hagan donaciones para organismos becantes en dichos estados podrán recibir créditos fiscales con un valor del 60% de las donaciones realizadas.

Cabe destacar que los créditos fiscales solo se otorgarán a personas que destinen recursos a donatarias becantes, mientras que para las demás se seguirá manteniendo el mismo esquema de deducciones con el fin de que sea más atractivo donar a las primeras sin causar un gran detrimento en los recursos captados por los demás tipos. Es preciso aclarar que se le da prioridad a las donatarias becantes porque éstas otorgan asistencia económica independientemente de la escuela a la que se inscriba el receptor de la beca, mientras que las donatarias educativas se excluyen del programa de créditos fiscales propuesta porque la mayoría de ellas se encuentran adscritas a determinadas escuelas y solo ofrecen apoyos a los estudiantes inscritos en las mismas; como las familias ya contarán con los recursos provenientes del bono educativo, los apoyos que podrían ofrecer dichas donatarias serían un tanto superfluos. En consecuencia, es más sencillo que los recursos otorgados por las donatarias becantes puedan ser utilizados en gastos suplementarios como la adquisición de material escolar, transporte e incluso vivienda; asimismo, las becas pueden ser utilizadas como recursos adicionales para el pago de colegiaturas cuando el bono educativo no sea suficiente.

En este sentido, cada donataria tendrá que crear sus propias políticas de elegibilidad de estudiantes, es decir, se reservarán el derecho de decidir a quién otorgar las becas, así como los criterios para conservar el apoyo económico. No obstante, dichas organizaciones deberán cumplir con ciertos requisitos impuestos por las autoridades educativas a fin de

garantizar que los recursos destinados realmente se utilicen en aspectos educativos y que la mayoría de la población se beneficie de ellos. Así se pueden enlistar una serie de requerimientos que deben cumplir:

- Destinar al menos el 90% de los recursos recibidos a becas, dejando el resto para asuntos operativos.
- Hacer que las becas realmente sigan al estudiante, es decir, que puedan seguir contando con ella incluso si se cambia de escuela.
- Que las becas solamente se otorguen a estudiantes que asistan a escuelas con validez oficial.
- En la medida de lo posible promocionar los servicios ofrecidos con el público en general.
- Deberán reportar al Estado y hacer pública la información correspondiente a cantidad de contribuciones recibidas; número de becas otorgadas y la cantidad monetaria de las mismas; pruebas de que las becas en realidad están siendo utilizadas en escuelas con validez oficial o en gastos suplementarios educativos, dependiendo de la naturaleza de la beca. Todo mediante contadores públicos certificados.

Conclusiones y recomendaciones

La presente investigación logró alcanzar los objetivos generales y particulares planteados, ya que en el primer capítulo se demostró que la intervención del Estado desde sus orígenes ha representado serias barreras a la libertad individual, principalmente en lo que se refiere a la producción y al goce completo del ingreso de las personas. Por su parte, quedó demostrado que el Estado adquiere sus principales atribuciones mediante el uso de la coacción, por lo que de ninguna manera se puede considerar a la intervención estatal como un acto benévolo, sino todo lo contrario.

Mediante una serie de consideraciones realizadas principalmente en el capítulo cuatro y cinco se corroboró que es la pretensión del Estado de controlar los aspectos educativos lo que ha causado el atraso educativo en el país, pues ha inhibido las principales características que podrían tener una influencia positiva dentro del sistema educativo y las cuales solo son observables en el contexto de las escuelas privadas, por lo que para crear las condiciones educativas idóneas, se deben introducir los mecanismos de mercado necesarios al ámbito de la enseñanza.

Por otro lado, la hipótesis general referente a la carencia de justificaciones reales dentro de la actual teoría económica acerca de la idoneidad de la intervención estatal se cumplió, pues en el capítulo uno se analizaron dichas justificaciones, quedando de manifiesto que éstas no se sostienen ante las principales críticas emanadas de otros sistemas teóricos más realistas. Adicionalmente, la hipótesis principal que establece que la alta interferencia en el ámbito educativo ha llevado a un estado de deterioro en la educación mexicana, el cual solo puede mejorarse mediante la privatización de la misma, se cumplió mediante el análisis hecho en los dos últimos capítulos. Con la propuesta para introducir mecanismos de mercado al ámbito educativo a través de vouchers y créditos fiscales educativos se busca terminar con años de estancamiento del sistema educativo mexicano; tarea de vital importancia. El análisis realizado en las páginas precedentes demuestra que solo de esta manera se puede lograr dicho cometido en el ámbito mexicano, no solo debido a la pobre calidad institucional del país, sino por todos los demás factores que hacen que las escuelas privadas presenten mejores resultados.

La implementación de las medidas propuestas implica realizar toda una reforma estructural y no coyuntural como se ha venido haciendo desde hace mucho tiempo; asimismo, por su naturaleza, se requiere que sea una reforma de Estado a fin de garantizar la permanencia de la misma en el largo plazo. Lo anterior convierte dichas propuestas en un proceso sumamente desgastante y ciertamente difícil de lograr debido al actual estado corrupto del Sistema Educativo Mexicano; no obstante, con la voluntad adecuada por parte de la sociedad civil y la convicción por mejorar la calidad educativa, la reforma puede volverse una realidad.

El reducir al mínimo posible la intervención estatal en el ámbito educativo ciertamente no es una tarea sencilla debido a la poca información existente en México acerca de sistemas educativos distintos al público. Casi la totalidad de estudios en distintos campos del conocimiento sobre la educación se han basado en el sistema público, analizando su historia, organización, entre otras cosas, buscando formas de mejorarlo, dejando al margen el estudio del comportamiento de la educación privada sin considerar que en ella se pueden encontrar las soluciones al problema educativo de México.

Es difícil ofrecer una explicación de por qué ha sucedido tal situación; puede deberse a la constante satanización y desacreditación que ha tenido la educación privada a lo largo de los años, pues aceptar que este tipo de educación puede mejorar sustancialmente la vida de las personas es aceptar implícitamente que el Estado no es la respuesta a todos los problemas de las personas como se ha creído desde hace mucho tiempo; o tal vez se debe simplemente a la ignorancia de los gobernantes al momento de considerar a la educación privada como un factor determinante para mejorar la calidad educativa. Es por la carencia de estudios serios sobre el comportamiento de este tipo de educación que se exhorta a que se realicen estudios sistemáticos sobre su comportamiento, solo de esta manera se tendrá más certidumbre de los aciertos o fallas que podría traer aparejada la implementación de las reformas propuestas.

En este sentido y como se mencionó en el capítulo 3, se debe buscar institucionalizar de manera más profunda las actividades de las escuelas privadas, así se puede plantear la necesidad de una instancia encargada específicamente de organizar dichas actividades ya sea pública como sucede en Costa Rica con la Dirección de Educación Privada o bien, de carácter privado, pudiendo elevar a rango de Cámara la actual Asociación de Escuelas Particulares,

de esta manera se garantiza que más sectores de la población consideren a las escuelas privadas como un factor decisivo en su bienestar.

Debe resaltarse que la introducción de mecanismos de mercado al ámbito educativo es solo una medida dentro del objetivo más general para reducir al mínimo posible la intervención estatal en toda la economía, ya que al igual que sucede en la educación, el Estado presenta serias deficiencias en otros sectores, por dicha razón se deben buscar medidas similares a la de los bonos educativos o créditos fiscales; sin que esto necesariamente implique la eliminación total de la presencia estatal, sino solo una reasignación de atribuciones, lo cual de ninguna manera representa una contradicción, como podría plantearse en distintos ámbitos ideológicos.

El objetivo de todo gobierno debería ser mejorar las condiciones de vida de las personas a través de los mecanismos necesarios, la presente investigación demostró que en el ámbito educativo el Estado ha fallado sistemáticamente, por lo que es momento de dejar de lado las pretensiones de las personas en el poder y aceptar que en el contexto mexicano la mejor manera de elevar la calidad educativa es mediante la privatización del sistema educativo, solo de esta manera los individuos podrán encontrar una mejor manera para conseguir sus fines más deseados, trayendo como consecuencia un mayor crecimiento y desarrollo económico en el país.

Muchos críticos a favor de la educación pública han señalado que la introducción de mecanismos de mercado en la educación tendientes a la completa privatización no son la mejor manera de alcanzar la calidad educativa, poniendo ejemplos de países con sistemas educativos públicos que muestran buenos resultados académicos, los cuales se han obtenido mediante políticas públicas “bien implementadas”; sin embargo, estas comparaciones simplistas no pueden representar una seria oposición, ya que se basan solo en vaguedades de la situación de la enseñanza en los países a los que aluden, es decir, no se toman en cuenta las características particulares que pueden afectar dichos resultados; por ejemplo, aunque en Japón (el país con los mejores resultados en la prueba PISA) la educación sea mayoritariamente pública, fácilmente se puede atribuir su éxito al mercado educativo existente en lo que respecta a clases de tutorías, es decir, la presión académica en el país nipón es de tal magnitud que los estudiantes se ven obligados a asistir a tutorías particulares,

independientemente del tipo de escuela al que asistan, lo que sin duda provoca que en general se den mejores resultados en pruebas estandarizadas. Este ejemplo pone de manifiesto que para poder emitir algún juicio de valor respecto a la idoneidad de la educación pública basándose en los resultados académicos, se debe tener un conocimiento lo suficientemente profundo del sistema educativo que se quiera enjuiciar.

Asimismo, es importante resaltar el hecho de que aunque los mecanismos propuestos tienden a crear un mercado educativo, nunca podrán lograr uno como tal, es decir, nunca podrán lograr un proceso de privatización completo, lo cual podría traer diversas críticas entre aquellos que plantean que la mejor manera de acabar con la ineficiencia del Estado es privatizando cuantos servicios sean posibles. Nuevamente aquí se tiene que ser cauteloso al generalizar afirmaciones como estas, pues en todo momento se debe tomar en cuenta el contexto en el que se encuentre cada país. Hay que mencionar que una verdadera privatización involucra muchos aspectos más, como la cuestión de los salarios que directamente se ve afectada por la productividad; la tasa impositiva; la pobreza, entre muchos otros. En consecuencia, la manera más adecuada para mejorar la situación educativa para el caso mexicano, es garantizar en la medida de lo posible que la misma se comporte como si fuera completamente privada. En este sentido, se deben dejar de lado las pretensiones ideológicas, ya que generalmente son estas disputas las que han impedido que se lleven a cabo las políticas necesarias para reformar aspectos clave en la vida de las personas.

Referencias

- Aedo, Cristián y Claudio Sapelli (2011), *El sistema de vouchers en educación. Una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile*, Estudios Públicos 82, Chile, https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184438/rev82_aedo_sapelli.pdf
- Alonso Salas, José (2012), *Historia general de la educación*, México: Red Tercer Milenio.
- Auditoría Superior de la Federación (2016), *Introducción al sistema fiscal mexicano*, https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/2_Introduccion_al_Sistema_Fiscal_Mexicano.pdf
- Ayala Espino, Juan (2002) *Fundamentos institucionales del mercado*, México: UNAM, Facultad de Economía: UNAM, Dirección General de Asuntos del Personal Académico.
- (1996) *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, México: UNAM, Facultad de Economía: M. A. Porrúa.
- Calderón, David y Jennifer L. O'Donoghue (2013), *(Mal) Gasto: Estado de la Educación en México 2013*, Mexicanos Primero, Visión 2030 A.C., septiembre 2013, <http://www.mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/como-esta-la-educacion/estado-de-la-educacion-en-mexico/mal-gasto-2013> [02/06/2018, 1:13 pm].
- Carneiro, Robert L. (1985), *Reflexiones sobre el origen del Estado*, Ágora: Papeles de Filosofía.
- Centro de Análisis de Políticas Públicas (2014), *Censo educativo. Radiografía del dispendio presupuestal 2014*, México, <http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/Estudio-Censo-Educativo-vf-2.pdf> [11/05/2018, 12:08 pm].
- Coleman, James S. (1988), *Social Capital in the Creation of Human Capital*, The American Journal of Sociology, Vol. 94, University of Chicago Press, <https://faculty.washington.edu/matsueda/courses/587/readings/Coleman%201988.pdf>

- Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (2016), *Opinión acerca de los fines de la educación, el modelo educativo y la propuesta curricular para la educación obligatoria*, México, http://www.consejoscolares.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/799/1/images/consulta_me_y_pc_conapase.pdf [13/12/2017, 11:31 pm].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 15 de octubre de 2017, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Coulson, Andrew (2017), *Market Education: the unknown history*, New York, Social Philosophy and Policy Center.
- Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa- DGPPE (2017), *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2016-2017*, coordinado por Secretaría de Educación Pública (SEP), CDMX, México, http://fs.planeacion.sep.gob.mx/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017_bolsillo.pdf [08/12/2017, 07:02 pm].
- Duarte, Jesús, Carlos Gargiulo, Martín Moreno (2011), *Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana: Un análisis del SERCE*, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Educación, <https://publications.iadb.org/handle/11319/4916> [07/06/2018, 07:46 pm].
- EdChoice (2018), *The ABCs of school choice. The comprehensive guide to every private school choice program in America*, <https://www.edchoice.org/wp-content/uploads/2018/01/ABCs-of-School-Choice-2018-Edition-1.pdf> [15/07/2018, 09:47 pm].
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2008), *Un enfoque de la educación basado en los derechos humanos*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001588/158893s.pdf> [25/02/2018, 04:16 pm].
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2001), *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*, <https://www.unicef.org/ecuador/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>, México.

- (2006), *Convención sobre los Derechos del Niño*, Nuevo Siglo, Madrid, España, <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Galindo, Mariana y Viridiana Ríos (2015), *Deuda Pública*, Serie de Estudios Económicos, Vol. 1, Agosto 2015. México DF: México ¿cómo vamos?, http://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/201508_mexicodebt.pdf?m=14535131 [10/03/2018, 04:04 pm].
- García, Hilario (2015), *La selección adversa y los mecanismos para corregirla*, Universidad Miguel Hernández, <http://dspace.umh.es/bitstream/11000/3747/1/GARC%C3%8DA%20JAVALOY%20HILARIO.pdf>
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2015), *Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno 2014 – 2015*, Ciudad de México, México, http://cdn.presidencia.gob.mx/tercerinforme/3_IG_2015_ANEXO-ESTADISTICO.pdf
- Gutiérrez, Adolfo y José Torra (2018), *Día de la libertad fiscal 2018*, Caminos de la Libertad, http://www.caminosdelalibertad.com/resources/uploads/pdf/20180517_212541_dia-de-la-libertad-fiscal-2018-final.pdf
- Hanushek, Eric A., Susane Link, Ludger Woessman (2012), *Does school autonomy make sense everywhere?*, Panel estimates from PISA, Journal of Development Economic, 2 August 2012 http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%20Link%20Woessmann%202013%20JDevEcon%20104_0.pdf [11/06/2018, 11.33 pm].
- Hayek, Friederich A. (1958), *Individualism and Economic Order*, The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, U.S.A., <http://www.library.fa.ru/files/Hayek-Individualism.pdf>
- Heckman J., James, *La inversión en el desarrollo durante la primera infancia: reduce déficits y fortalece la economía*. En: heckmanecuacion.org https://heckmanecuacion.org/assets/2017/01/F_080613_HeckmanSpanishOne_0.pdf [31/03/2018, 01:58 pm].

- Herbert, J, Walberg and Joseph, L. Bast (2003), *Education and Capitalism: how overcoming our fear of markets and economics can improve America's schools*, Hoover Institution Press.
- Hilke, John (1993), *Cost Savings from privatization: A compilation of Study Findings*, How to guide #6, <https://reason.org/wp-content/uploads/files/b987e7bd89f4c4e21c8a73857b7001e8.pdf>
- Hoppe, Hans-Herman (2006), *Economía y ética de la propiedad privada*, 2ª ed., Estados Unidos: Ludwig von Mises Institute, http://www.miseshispano.org/wp-content/uploads/2015/01/HansHoppe_EEPP.pdf
- HSBC (2014), *El valor de la educación: Un trampolín para el éxito*, México, https://www.hsbc.com.mx/1/PA_esf-ca-app-content/content/inicio/grupo_hsbc/sala_prensa/archivos/cp_valor_educacion.pdf [18/12/2017, 04:58 pm].
- Huerta de Soto, Jesús, *El paradigma Neoclásico y la economía empírica*, <http://www.jesushuertadesoto.com/articulos/articulos-en-espanol/proyecto-docente/2-el-paradigma-neoclasicoy-la-economia-empirica-160/> [25/01/2018, 02:40].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017), *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enoe_ie/enoe_ie2017_11.pdf [25/07/2018, 11:27 pm].
- (2015), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*, http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/encig15_principales_resultados.pdf [14/03/2018, 08:38 pm].
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, (2014) *Infraestructura, mobiliario y materiales de apoyo educativo en las escuelas primarias*, ECEA, México: INEE, <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/244/P1D244.pdf> [16/12/2017, 07:56 pm].

- Jay Nock, Albert, *Nuestro enemigo el Estado*, Mises Hispano, <http://www.miseshispano.org/wp-content/uploads/2015/01/NuestroEnemigoEstado.pdf> [26/11/2017, 11:39 am].
- Keeley, B. (2007), *Human Capital: How what you know shapes your life*, OECD Insights, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264029095-en>.
- Krause, Martín (2016), *Índice de Calidad Institucional 2016*, Red Liberal de América Latina (RELIAL), <http://www.libertadyprogreso.org/wp-content/uploads/2016/05/ICI2016-ES.pdf> [14/05/2018, 03:17 pm].
- Latapí Sarre, Pablo (coord.) (1998), *Un siglo de educación en México II*, México: FCE, Conaculta, 424 p.
- Ley General de Educación, Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 19 de enero de 2018, https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf
- Ley de Asociaciones Público Privadas, Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 15 de junio de 2018, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_150618.pdf
- Ley de Impuesto Sobre la Renta, Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 11 de diciembre de 2013, https://www.personal.unam.mx/dgpe/docs/ley_isr.pdf
- Ley General de Servicio Profesional Docente, Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 11 de septiembre de 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 27 de enero de 2017, https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_instituto_nacional_evaluacion_educativa.pdf
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 11 de agosto de 2014, <file:///C:/Users/master/Documents/leyorganica.pdf>

- Lubienski, Christopher, and Sarah Theule Lubienski (2014), *The public school advantage: why public school outperform private schools*, U.S.A., The University of Chicago.
- Lucas, Robert E. (1988), *On the Mechanics of Economic Development*, Journal of Monetary Economics 22 3-42, North Holland, <https://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/darcillon-thibault/lucasmehanicseconomicgrowth.pdf>
- Lueken, Martin y Michael Q. McShane (2016), *Estimating the fiscal impact of a tax-credit scholarship program*, https://www.edchoice.org/wp-content/uploads/2017/03/Tax-Credit-ESAs_Lueken-McShane_0.pdf
- Mccluskey, Neal and Jason Bedrick (coords.) (2017), *Educational Freedom. Remembering Andrew Coulson, Debating His Ideas*, Washington, D.C., Cato Institute Press.
- Miranda Camacho, Guillerrmo (2006), *Gramsci y el proceso hegemónico educativo*, Revista Electrónica Educare, vol. IX, núm. 2, pp. 13-39, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, <http://www.redalyc.org/pdf/1941/194119272002.pdf>
- Mises, Ludwig von (1996), *A critique of Interventionism*, Irvington-on-Hudson, N.Y.: Foundation for Economic Education, https://mises-media.s3.amazonaws.com/Critique%20of%20Interventionism%2C%20A_3.pdf?file=1&type=document
- (1994), *Bureaucracy*, New Haven Yale University Press, https://mises.org/system/tdf/Bureaucracy_3.pdf?file=1&type=document
- (1966), *La acción humana. Tratado de economía*,
- Musgrave, Richard A. (1989), *Hacienda pública aplicada: el caso de España*, Madrid; México: McGraw-Hill.
- Narodowski, Mariano (2018), *The Chile Experiment*, edChoice, <https://www.edchoice.org/wp-content/uploads/2018/05/The-Chile-Experiment-by-Mariano-Narodowski.pdf>
- OECD (2018), *Education spending (indicator)*. doi: 10.1787/ca274bac-en (Accessed on 26 May 2018)

- (2018), *Number of students (indicator)*. doi: 10.1787/efa0dd43-en (Accessed on 26 May 2018)
- (2018), *Public spending on education (indicator)*. doi: 10.1787/f99b45d0-en (Accessed on 24 July 2018)
- (2018), *Private spending on education (indicator)*. doi: 10.1787/6e70bede-en (Accessed on 24 July 2018)
- (2018), *Gross domestic product (GDP) (indicator)*. doi: [10.1787/dc2f7aec-en](https://doi.org/10.1787/dc2f7aec-en) (Accessed on 24 July 2018)
- (2017), *El panorama de la educación: indicadores de la OCDE 2017*, <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/EAG2017CN-Mexico-Spanish.pdf>
- (2017), *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>
- (2018), *School choice and school vouchers: An OECD perspective*, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/education/School-choice-and-school-vouchers-an-OECD-perspective.pdf>
- (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>
- (2015), *PISA 2015 Resultados Clave*, <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>
- (2015), *What do parents look for in their child's school?*, PISA in Focus, No. 51, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js1qfw4n6wj-en>
- (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>
- (2013), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices*, PISA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>
- (2012), *Does Money Buy Strong Performance in PISA?*, PISA in Focus, No. 13, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k9fhmfzc4xx-en>
- (2011), *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>

- (2011), "Private schools: Who Benefits?", *PISA in Focus*, No. 7, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k9h362mhtkd-en>
- (2009), *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2009-en>
- (2005), *Education at a Glance 2005: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2005-en>
- (2004), *Education at a Glance 2004: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2004-en>
- (2002), *Education at a Glance 2002: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2002-en>
- (2000), *Education at a Glance 2000: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2000-en>
- (1998), *Education at a Glance 1998: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-1998-en>
- (2016), *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*, PISA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en>.
- Organización de las Naciones Unidas (2016), *Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/10/S1700334_es.pdf
- Ornelas, Carlos El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo, 2ª ed., México: FCE, 2013, 359 p.
- Openheimer, Franz (1922), *The State: Its History and Development viewed Sociologically*, authorized translation by John M. Gitterman, New York: B.W. Huebsch.
- Ortiz, David (2009), *El orden sensorial, individualismo y conocimiento económico en la obra de Hayek*, revista de Economía Institucional, vol. 11, n.º 20, pp. 171-197, <https://www.economiainstitutional.com/pdf/No20/dortiz20.pdf>
- Ramírez, Rodolfo (2016), *Reforma en materia educativa. Un análisis de su diseño y aplicación 2012-2016*, Reformas estructurales: avances y desafíos, No. 4, Instituto Belisario Domínguez, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3408/4%20EDUCATIVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 16 de enero de 2018, <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5f29a659-4363-41d8-b7d2-f5886b9057c0/risep.pdf>
- Rojas, Mauricio, *Suecia y la reforma de la educación*, la Ilustración Liberal No. 59, <https://www.clublibertaddigital.com/ilustracion-liberal/59/suecia-y-la-reforma-de-la-educacion-mauricio-rojas.html> [15/07/2018, 11:00 pm].
- Rothbard, Murray (2009), *Anatomy of the State*, Ludwig von Mises Institute, Auburn, Alabama, https://mises.org/sites/default/files/Anatomy%20of%20the%20State_3.pdf
- (1999), *Educación libre y obligatoria*, Auburn, Alabama: Mises Institute
- Salinas León, Roberto (28/06/2006), *El mito del gasto social en México*, <https://www.elcato.org/el-mito-del-gasto-social-en-mexico> [14/03/2018, 08:33 pm]
- Sánchez, Escobedo, Pedro Antonio; Valdés Cuervo, Ángel Alberto; Reyes Mendoza, Nayely Melina; Carlos Martínez, Ernesto Alonso (2010), *Participación de padres de estudiantes de educación primaria en la educación de sus hijos en México*, Liberabit. Revista de Psicología, vol. 16, núm. pp. 71-80 Universidad de San Martín de Porres Lima, Perú. <http://www.redalyc.org/pdf/155/15511137012.pdf> [30/05/2018, 11:56 am].
- Secretaría de Educación Pública (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013 – 2018*, México, D.F., https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/11908/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.compressed.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018), *Reporte de Donatarias Autorizadas 2017*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/259242/Reporte_de_Donatarias_Autorizadas_2017.pdf
- (2018), *Presupuesto de Gastos Fiscales 2018*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/340074/PGF_2018.pdf
- Solana, Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coords.) (2001), *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*, 2ª ed. México: FCE, 645 p.

- Stiglitz, Joseph E. (2002), *La economía del sector público*; traducción de Ma. Esther Rabasco y Luis Toharia, 3ª edición, Barcelona: A. Bosch.
- Tank de Estrada, Dorothy (coord.) (2010), *Historia mínima de la educación en México*, México, D.F.: El Colegio de México, Seminario de la Educación en México.
- Tilly, Charles (2006), *Guerra y construcción del Estado como crimen organizado*, Revista Académica de Relaciones Internacionales no 5 (noviembre 2006), UAM-AEDRI, https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678494/RI_5_8.pdf?sequence=1
- Tooley, James (2013), *The beautiful tree: A personal journey into how the world's poorest people are educating themselves*, James Tooley.
- Torres Septién, Valentina (1997), *La educación privada en México, 1903-1976*, México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos.
- Villalobos, Guadalupe y René Pedroza (2009), *Perspectiva de la teoría del capital humano acerca de la relación entre educación y desarrollo económico*, Tiempo de Educar, vol. 10, núm. 20, pp. 273-306, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, <http://www.redalyc.org/pdf/311/31112987002.pdf>
- Zannoti, Gabriel (2012), *Introducción a la Escuela Austríaca de Economía*, Centro de Estudios sobre la Libertad, 2ª edición, Madrid: Unión Editorial.
- Zorrilla, Margarita y Bonifacio Barba (2008), *Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores*, Revista Electrónica Sinética, núm. 30, pp. 1-30 Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente Jalisco, México.

Anexo

Cuotas y colegiaturas del Colegio Internacional de México ciclo escolar 2018-2019 (Primaria y Secundaria).



PRIMARIA INTER CICLO 2018-2019

El Inter brinda a nuestras familias una experiencia positiva a través del bienestar, felicidad y atención del alumno. Somos una comunidad laica e incluyente, con diversidad cultural y una metodología educativa propia, ligada a la tecnología y al deporte, basada en el aprendizaje significativo y por conceptos, indagando y no memorizando. Estamos interesados en el desarrollo de habilidades sociales a través de nuestros valores: Responsabilidad, Respeto y Honestidad. Conocemos a nuestros estudiantes y les damos atención diferenciada para identificar sus habilidades y potencializarlas en grupos de máximo 26 alumnos.

El Colegio Internacional de México ha sido certificado como Colegio del Mundo IB para ofrecer el Programa de la Escuela Primaria (PEP) y el Programa de los Años Intermedios (PAI) de la Organización del Bachillerato Internacional (IB). El IB es una organización educativa mundial, motivada y centrada en el estudiante, que tiene como meta formar jóvenes solidarios, informados y ávidos de conocimiento, capaces de contribuir a crear un mundo mejor y más pacífico, en el marco del entendimiento mutuo y el respeto intercultural.

El idioma inglés se imparte desde Preescolar hasta Bachillerato, contando con las Certificaciones de Cambridge. A partir de Primero de Secundaria se cursa un idioma más, que puede ser francés, alemán o chino.

Nuestros planes de estudio están enriquecidos con materias extracurriculares como ajedrez, *stage*, robótica, música, arte y biblioteca. Fomentamos que los alumnos desarrollen inteligencia social para resolver los conflictos a través de la reflexión y la autoregulación.

La experiencia tecnológica inicia desde Preescolar hasta Preparatoria. Nuestros alumnos tienen acceso a experimentar y trabajar con tecnología avanzada, haciendo uso responsable de la misma, para que dominen con una

gran habilidad desde pequeños los dispositivos y soportes actuales de la información y comunicación, siendo una herramienta de trabajo y facilitador a la indagación y conocimiento global.

Programa Afterschool. El Colegio cuenta con un Programa de Educación Integral (PEI), que contempla el *Study Hall* en donde los alumnos de Preescolar y Primaria realizan la tarea asistidos por sus maestros titulares. Al terminar las actividades académicas, pueden realizar actividades deportivas como natación, fútbol, ballet, danza, *Tae Kwon Do*, básquetbol y tochito, entre otras. Además de actividades artísticas y culturales como CocinArte, barro, arte, música, y videojuegos, entre otras.

Inscripción y colegiaturas. Nuestros costos incluyen la inscripción, once colegiaturas y cuotas escolares como: libros, cuadernos, visitas culturales, taller de salud integral, educación en línea, seguro de accidentes personales y beca de orfandad.

Inscripción y cuotas escolares	\$17,425
Colegiatura de 1° a 4° de Primaria (11 mensualidades ago-jun)	\$11,890
Colegiaturas 5° y 6° de Primaria (11 mensualidades ago-jun)	\$12,355

Admisión. Para el ingreso, es necesario aplicar una evaluación, que se puede programar en persona, por email al correo: admisiones@colegiointernacional.edu.mx, o por teléfono al 5550.0101 ext. 209.

Los invitamos al Inter para que conozcan nuestras instalaciones, platiquemos sobre nuestro proyecto educativo y resolvamos todas sus dudas.



Nuestro programa está incorporado a la G.E.F. según acuerdo: 09070178-30/07/2007 y a la Organización del Bachillerato Internacional-PEP-FW-004257

Río Magdalena 263, Col. Tizapán, Álvaro Obregón, C.P. 01090 | México, D.F. | Tel. +52(55) 5550.0101 ext. 209

www.colegiointernacional.edu.mx



ColegioInternacionaldeMexico



@ColeInterMx



@ColeInterMx



ColegioInterMx



El Inter brinda a nuestras familias una experiencia positiva a través del bienestar, felicidad y atención del alumno. Somos una comunidad laica e incluyente, con diversidad cultural y una metodología educativa propia, ligada a la tecnología y al deporte, basada en el aprendizaje significativo y por conceptos, indagando y no memorizando. Estamos interesados en el desarrollo de habilidades sociales a través de nuestros valores: Responsabilidad, Respeto y Honestidad.

Conocemos a nuestros estudiantes y les damos atención diferenciada para identificar sus habilidades y potenciarlas al máximo.

El Colegio Internacional de México ha sido certificado como Colegio del Mundo IB para ofrecer el Programa de la Escuela Primaria (PEP) y el Programa de los Años Intermedios (PAI) de la Organización del Bachillerato Internacional (IB). El IB es una organización educativa mundial, motivada y centrada en el estudiante, que tiene como meta formar jóvenes solidarios, informados y ávidos de conocimiento, capaces de contribuir a crear un mundo mejor y más pacífico, en el marco del entendimiento mutuo y el respeto intercultural.

El idioma inglés se imparte desde Preescolar hasta Bachillerato, contando con las Certificaciones de Cambridge. A partir de Primero de Secundaria se cursa un idioma más, que puede ser alemán, francés o chino mandarín, certificados por la Alianza Francesa y el Instituto Confucio, respectivamente.



La experiencia tecnológica inicia desde Preescolar hasta Preparatoria. Nuestros alumnos tienen acceso a trabajar y experimentar con tecnología de punta, haciendo uso responsable de la misma, para que dominen con gran habilidad los dispositivos y soportes actuales de la información y comunicación, como una herramienta de trabajo y facilitador de la indagación y conocimiento global.

Promovemos en los alumnos la excelencia académica y un desarrollo integral, que aprendan a relacionarse con los demás y sepan resolver cualquier conflicto a través de la reflexión, la autoregulación y el diálogo. Nuestros planes de estudio están enriquecidos con materias artísticas que incluyen artes visuales e interpretativas. Además, fomentamos una visión y mentalidad internacional por medio de viajes académicos al extranjero.

Programa Afterschool. La entrada a clases es 7:20 y la salida a las 15:00 hrs. El Colegio cuenta con un Programa de Educación Integral (PEI), que contempla en Secundaria y Prepa, asesorías diarias para quienes lo requieren. Al terminar las actividades académicas, pueden realizar actividades deportivas como fútbol, básquetbol, hockey y tochito entre otras.

Inscripción y colegiaturas. Nuestros costos incluyen la inscripción, once colegiaturas y cuotas escolares como: libros, cuadernos, visitas culturales, taller de salud integral, servicio de educación en línea, seguro de accidentes personales y beca de orfandad.

Inscripción y cuotas escolares	\$18,480
Colegiaturas (11 mensualidades ago-jun)	\$14,400

Admisión. El ingreso a Secundaria requiere la aplicación de una evaluación que se puede programar personalmente, por teléfono al 5550.0101 ext. 209 ó por correo: admisiones@colegiointernacional.edu.mx.

Los invitamos al Inter para que conozcan nuestras instalaciones, platiquemos sobre nuestro proyecto educativo y resolvamos todas sus dudas.

Nuestro Programa de Secundaria está incorporado a la S.E.P según el Acuerdo no. 09070179 - 30/07/2007

Río Magdalena 263, Col. Tizapán, Álvaro Obregón, C.P. 01090 | México, D.F. | Tel. +52(55) 5550.0101 ext. 209

www.colegiointernacional.edu.mx



ColegioInternacionaldeMexico



@ColeinterMx



@ColeinterMx



ColegiointerMx

Tuition and Fees for the 2018-19 School Year

Tuition is charged from August through May. Additionally, registration fees are paid in December and March.

Fee	Description	Amounts in Mexican Pesos Unless Otherwise Specified
Admission	Per Student. One-time, non-refundable fee	USD \$5,000 (or peso equivalent)
Registration		
▪ March (Fall semester, 2018-19)	Kindergarten	\$15,795
▪ December (Spring semester, 2018-19)	Lower School (grades 1-5)	\$20,430
	Middle School (grades 6-8)	\$22,075
▪ March (Fall semester, 2019-20)	Upper School (grades 9-12)	\$22,555
Tuition	Kindergarten	\$15,795
Monthly fee charged from August 2018 through May 2019	Lower School (grades 1-5)	\$20,430
	Middle School (grades 6-8)	\$22,075
	Upper School (grades 9-12)	\$22,555
Mandatory Bus Service	Full Service (first child)	\$3,130
Monthly fee charged from August 2018 through May 2019	Full Service (second child & more)	\$2,810
	Special Routes	\$5,030



CUOTAS Y COLEGIATURAS

KINDERGARTEN / ELEMENTARY SCHOOL / MIDDLE SCHOOL / HIGH SCHOOL

CUOTA DE INSCRIPCIÓN - REINSCRIPCIÓN CICLO ESCOLAR 2018-2019

SECCIÓN	CUOTA
Kindergarden	\$16,355.00
Elementary School	\$21,420.00
Middle School	\$23,635.00
High School	\$23,950.00

CUOTA DE COLEGIATURA CICLO ESCOLAR 2018-2019

SECCIÓN	CUOTA A 10 MESES	CUOTA A 12 MESES
Kindergarden	\$8,830.00	\$7,360.00
Elementary School	\$11,155.00	\$9,296.00
Middle School	\$12,810.00	\$10,675.00
High School	\$14,385.00	\$11,988.00

