

# **Evaluación y financiamiento: hacia una educación pública básica de calidad en un sistema descentralizado**

Leonardo M. Álvarez Córdova

Uno de los elementos más importantes que determinará si el actual proceso de modernización económica que está experimentando México nos llevará eventualmente a salir del subdesarrollo es el funcionamiento de las instituciones educativas.

El gobierno salinista demostró estar consciente de este hecho y ha promovido cambios en el sistema educativo agrupados dentro de un programa de modernización educativa.<sup>1</sup> En este proceso se ha fomentado una descentralización administrativa de los servicios de educación básica, una reelaboración de los planes de estudio y los libros de texto, una ampliación del calendario escolar, reformas a la Ley General de Educación que establecen las bases de la coordinación intergubernamental y la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, y aumentos en las prestaciones y percepciones salariales del magisterio.

Este proceso se encuentra incompleto en la actualidad, especialmente en lo que concierne a nuevos programas de estudio, técnicas de enseñanza y programas de capacitación y actualización del magisterio.

El ámbito relativo a la descentralización merece particular atención en este renglón. La descentralización no se acompañó de un sistema formal para proveer a los estados con los recursos necesarios para financiar la educación pública. Además de esto, actualmente no existen indicadores estandarizados que midan el desempeño educativo desde

---

El autor es profesor del Programa de Maestría en Administración Pública del CIDE.

<sup>1</sup> Véase Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, 1989.

el punto de vista de lo que los alumnos efectivamente aprenden; por lo tanto, resulta muy difícil determinar qué tan productiva es la inversión en la educación.

El gobierno federal podría corregir esta situación diseñando e implementando un sistema federal de transferencia de recursos a los gobiernos estatales, que se encuentre basado en una fórmula definida en relación con criterios objetivos de necesidad y en el establecimiento de evaluaciones del desempeño educativo.

El propósito de este trabajo es analizar las características que debería tener un sistema de esta naturaleza, los principales actores que serían afectados por esta política (el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, los gobiernos estatales, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Educación Pública), su posición y probable reacción ante la política y la estrategia general que habría que considerar para implementar estas políticas.

### El problema de la descentralización

La descentralización que actualmente existe es defectuosa, ya que la responsabilidad de la administración de los servicios educativos no está ligada a los recursos para ejercerla en una forma efectiva. Los gobiernos estatales no poseen recursos propios suficientes para financiar la educación pública básica en sus entidades y dependen de transferencias del presupuesto federal.

Este sistema, en la mejor de las circunstancias —eliminando al máximo los procedimientos burocráticos para hacer más expedita la asignación— no garantiza objetividad en la asignación de los recursos ni autonomía para los gobiernos estatales. Siempre está presente un elemento de incertidumbre relacionado con factores políticos que pueden afectar la asignación de los recursos en un momento determinado.

Además de esto, el sistema existente no permite a los funcionarios del gobierno federal saber si la distribución de los recursos es eficiente, puesto que no existen criterios objetivos en qué basar la asignación.

#### *Los requerimientos de un sistema de financiamiento*

Veamos cuáles son los requerimientos respecto al sistema de asignación de recursos para financiar la educación básica desde la perspectiva

de los distintos actores que serían afectados por esta política; esto es, los gobiernos estatales, el SNTE y el gobierno federal.

- Para los gobiernos estatales sería extremadamente importante recibir —en forma *periódica y expedita*— recursos *suficientes* para financiar los servicios educativos. Para permitir a los estados que manejen los recursos en forma autónoma, el sistema debe ser también *objetivo* en cuanto a que los recursos sean asignados de acuerdo con *criterios de necesidad previamente establecidos*.
- Para el gobierno federal sería importante tener un sistema que: pueda resolver el problema para *todos* los estados; *no sea muy complejo* para implementarse; trate a la gente en cada región en forma equitativa *asignando los recursos de acuerdo con las necesidades* de los distintos estados.
- Para el sindicato, la principal preocupación sería tener un sistema que garantice la asignación de *suficientes* recursos financieros para mantener o mejorar el gasto educativo, especialmente en lo concerniente a las percepciones salariales y prestaciones de los maestros. También sería importante para ellos que el sistema fuera *expedito* para evitar demoras en los pagos.

#### *Las opciones*

Existen varios mecanismos que eventualmente podrían ser empleados para transferir a los estados los recursos necesarios para la descentralización: la transferencia de fuentes tributarias, la distribución de recursos del sistema nacional de coordinación fiscal y la transferencia directa del presupuesto federal.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Otro mecanismo de financiamiento intergubernamental son los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) —establecidos durante el gobierno de Miguel de la Madrid— en los que gobierno federal y estado firmaban un documento en el que se delimitaba una serie de acciones que debían realizarse por cada parte, en materias que concernían a las dos esferas de gobierno. Típicamente el gobierno federal aportaba una serie de recursos financieros que eran calendarizados para emplearse en determinadas acciones específicas. El problema con este mecanismo es que no es muy flexible, expedito, y que en realidad no da autonomía a los gobiernos estatales. Estos convenios fueron señalados como el instrumento principal para el financiamiento para la descentralización en el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid. Véase como ejemplo el CUD con Aguascalientes en *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1983.

*Transferencia directa del presupuesto federal.* Este mecanismo tiene el inconveniente de que, desde la perspectiva de los estados, existe gran discrecionalidad por parte de los funcionarios federales, lo que, por lo tanto, produce incertidumbre por la posibilidad de cambios en el contexto político nacional.

*La redistribución de fuentes fiscales.* Éste es un mecanismo muy atractivo puesto que en principio tendería a fortalecer el sistema federal. Sin embargo, además de ser viable para sólo algunos estados,<sup>3</sup> complicaría enormemente el funcionamiento del sistema fiscal.<sup>4</sup> Por lo tanto, para el gobierno federal y para la mayoría de los gobiernos estatales éste no sería un método aceptable para el financiamiento de la descentralización.

*Empleo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.* Existen dos mecanismos para financiar la descentralización por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: 1) crear un fondo con un porcentaje de los recursos totales del sistema y distribuir los recursos mediante una fórmula, y 2) asignar los recursos del sistema de acuerdo con una fórmula basada en las necesidades de gasto por alumno de cada estado.

Ambos mecanismos podrían proveer a los estados de los recursos necesarios para financiar la educación pública. Sin embargo, si establecemos un fondo con un porcentaje del total de los recursos, podríamos producir preocupación en algunos estados por la posibilidad de ver reducidas sus participaciones cuando otras entidades incrementarían su porción, o si los recursos decrecieran como resultado de una recesión económica. La fórmula de participación por alumno le garantizaría a cada estado tener los recursos necesarios independientemente de la situación económica o cuánto obtuviera otro estado.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Los dos principales impuestos que podrían ser transferidos, dadas las limitaciones legales en materia fiscal, impuestas por la Constitución, son el IVA y el ISR. Aun olvidándonos de las restricciones legales, es pertinente pensar sólo en una de estas fuentes si hablamos únicamente del financiamiento de los servicios educativos, puesto que el gobierno federal tendría que solventar un gran número de obligaciones todavía. Dado el monto de recursos en cuestión, es claro que no sería factible hacer la transferencia para ambas fuentes fiscales. Tomando en cuenta estas consideraciones, resulta claro que no todos los estados contarían con suficientes recursos para financiar sus necesidades educativas provenientes de una de estas fuentes.

<sup>4</sup> El mérito del impuesto sobre la renta es precisamente que es global; si fuera transferido se fragmentaría el domicilio fiscal, y el sistema fiscal perdería progresividad. En el caso del IVA, las acreditaciones y devoluciones se harían enormemente complejas y sería mucho más difícil la fiscalización, haciendo más probable la evasión.

<sup>5</sup> Además, es razonable establecer ciertos mínimos en el gasto educativo por alumno, ya que

### *El empleo de una fórmula basada en el gasto por alumno*

El establecimiento de una fórmula para retirar recursos del sistema de coordinación fiscal, basada en el gasto por alumno, satisfaría todos los requerimientos planteados con anterioridad, y nos permitiría hacer una asignación racional de los recursos basada en criterios de necesidad claramente definidos.

El gasto por alumno debería estar basado en una estimación del costo (ideal) de educar un estudiante típico (esto es, un estudiante en un área urbana con costos de educación promedio) ajustada por otros factores. Para ajustar, de acuerdo con las diferencias en precios, se multiplicaría el costo de un estudiante típico por el salario mínimo regional dividido entre el salario mínimo promedio en el país.<sup>6</sup> De esta forma las áreas con costos más altos recibirían montos mayores de participaciones por alumno. También sería preciso hacer ajustes en los costos para estudiantes bilingües y para estudiantes en áreas rurales; esto podría hacerse multiplicando la cifra ajustada por costos por un coeficiente especial.<sup>7</sup>

El costo de educar un estudiante promedio calculado en el primer año no sería el mismo en años posteriores a causa de la inflación. Para evitar un desajuste, este valor podría ser indexado por la inflación en el sector educativo. Otra opción sería que la SEP recalculara cada año este valor, lo cual permitiría tomar en cuenta cambios pedagógicos y tecnológicos.

Para calcular el total de las participaciones para un estado tendríamos que calcular el gasto mínimo deseado en educación en el estado. Este monto sería igual a la suma del gasto por alumno en cada categoría (rural, bilingüe, etc.) para cada región del estado, multipli-

la educación es un proceso que requiere de continuidad para producir resultados. Por ejemplo, podríamos pensar en no construir una carretera durante dos años, pero no podemos dejar de dar educación a los niños.

<sup>6</sup> El salario mínimo es empleado como un indicador de las diferencias interregionales en el costo de la vida. Evidentemente, su alcance es limitado. Podrían también emplearse índices de precios al consumidor. El problema con estos índices es que existen únicamente para ciudades y no para áreas rurales, y que sería costoso hacer las mediciones para un número mucho mayor de localidades. Sin embargo, es posible que valiera la pena gastar más en información para tener una asignación de recursos más eficiente.

<sup>7</sup> Por ejemplo, si costara 30% educar un estudiante en un área rural, multiplicaríamos por 1.3 la cifra ajustada por costos. Igualmente, si costara 50% más educar a un estudiante bilingüe, multiplicaríamos dicha cifra por 1.5. Estos coeficientes podrían ser estimados por la SEP. Las cifras serían estimadas por la SEP con base en las diferencias en costos de educación entre estudiantes rurales y bilingües en diferentes zonas del país.

cada por el número de estudiantes en cada categoría (véase el ejemplo en el Anexo B). Las participaciones totales estarían dadas por el producto del gasto mínimo deseado en el estado por el porcentaje de la matrícula de estudiantes en escuelas públicas estatales.

El método apenas descrito lleva a los estados a continuar financiando aproximadamente el mismo porcentaje de estudiantes que financiaban anteriormente con sus propios recursos. La asignación de recursos es eficiente en cuanto a que lleva a los estados a gastar en educación tanto como estaban dispuestos a hacerlo antes. Sin esta cláusula, los estados ricos recibirían mucho más dinero de lo que realmente necesitan y el gobierno federal no podría destinar estos recursos a otras prioridades.

Para ser justos con los estados más necesitados, sería necesario establecer un límite en el porcentaje de estudiantes que financiarían con fuentes tributarias propias —independientes de este sistema— (por ejemplo 80% del porcentaje que actualmente financian). Así, evitaríamos penalizar a los estados que esperan grandes aumentos en su población estudiantil. En el caso de estados con gastos por estudiante previos menores al gasto mínimo deseado a nivel federal, éstos deberían recibir suficientes recursos para pagar por esta diferencia (el valor de *Di* en la fórmula del Anexo B está diseñado para tratar con este problema).

Siempre ha sido problemático en México ligar ingresos tributarios a categorías específicas de gasto. Sin embargo, en este caso, podríamos —y deberíamos— establecer un gasto mínimo por alumno que los estados deberían cubrir para tener acceso a los recursos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.<sup>8</sup> Este gasto mínimo sería determinado de acuerdo con la fórmula previamente descrita. De esta manera, garantizaríamos que todos los niños recibieran ciertos estándares mínimos en los servicios educativos, y podríamos estar seguros de que los recursos están siendo asignados en la forma planeada.

<sup>8</sup> Esta condición se haría válida después del primer año del establecimiento del sistema, y lo que realmente estaría controlando es que se gastaran en educación básica todos los recursos federales que el estado recibiera por este rubro.

## La falta de un sistema de evaluación adecuado

En el presente, no existe en México un sistema de evaluación con instrumentos pertinentes para medir la calidad de la educación pública básica. Los indicadores empleados son estudiantes en cursos, porcentaje de estudiantes que termina sus estudios y cifras de cuántos años pasan los estudiantes en la escuela. Estos números no dicen nada de lo que los estudiantes efectivamente *aprenden* en la escuela y qué tan valiosos son estos conocimientos para el resto de la sociedad.

Este problema se relaciona con el problema de la asignación de los recursos principalmente por dos razones:

1) El gobierno federal y los gobiernos estatales no saben con claridad qué tan productivos son sus esfuerzos y sus inversiones. Por lo tanto, no saben qué valor tiene la inversión en educación y cuáles son las áreas que necesitan mayor atención.

2) Para el gobierno federal sería deseable emplear las transferencias intergubernamentales como un mecanismo para fomentar el buen desempeño y la eficiencia en el manejo de los recursos y la gestión del sistema de educación pública en los estados. Para lograr esto, un elemento indispensable sería contar con indicadores confiables y pertinentes del desempeño de estas instituciones.

### *Alcances y límites de un sistema de evaluación en la gestión*

La introducción de un sistema de evaluación probablemente llevaría a una mejora inmediata del desempeño de las instituciones encargadas de la prestación de los servicios de educación básica, puesto que la gente sabría con mayor precisión lo que tiene que hacer. Esto introduciría un estímulo para trabajar en la dirección deseada, ya que los directivos se enfrentarían al hecho de que, una vez conociéndose con precisión los resultados de su trabajo, el que lo desempeñaran adecuadamente o no tendría mayores posibilidades de acarrear consecuencias positivas o negativas (según el caso) en el futuro.<sup>9</sup>

De hecho, cómo midamos tal desempeño tiene un claro efecto en

<sup>9</sup> En la corriente del *public management* estadounidense frecuentemente se hace referencia a este fenómeno. Gordon Chase —uno de los directivos más efectivos y estudiados en el sector público estadounidense— establecía esta situación en forma tajante y dramática:

el comportamiento de los administradores: mientras más constante y más pública sea la evaluación mayor la probabilidad de que conlleve un efecto positivo de magnitud considerable. Esto se debe a que mediciones constantes y continuas implican una repetición del mensaje de qué es lo que queremos lograr. Además de esto, permiten al individuo hacer pequeños cambios cada vez, de tal manera que se logra un proceso de perfeccionamiento continuo y gradual mucho más sencillo que el que implica grandes cambios.<sup>10</sup>

El hecho de que la evaluación sea pública pone en juego para el individuo un elemento motivacional fundamental: su prestigio ante colegas y personas que lo conocen. Es decir, que a los estímulos (positivos o negativos) proporcionados por la organización formal se añaden los relativos al *status* social del individuo sujeto al proceso de evaluación. Evidentemente, una repetición de este estímulo tiene efectos mucho mayores que si se presenta de manera aislada y escasa,<sup>11</sup> por lo tanto, resulta aconsejable un sistema de monitoreo y evaluación constante y regular.

Es evidente que el sistema de evaluación *per se* no proporcionará todos los estímulos y recursos que son necesarios para una gestión pública eficiente y adaptable a las cambiantes necesidades del contexto. Sin embargo, es claro que permitirá tener la información adecuada para tomar medidas a tiempo y aprender de los problemas que se suscitan en la organización.

Lo que hace el sistema de evaluación es advertir acerca de las

áreas que presentan situaciones particularmente problemáticas y señalar las unidades que muestran un comportamiento especialmente satisfactorio. Un buen sistema de evaluación permite detectar deficiencias e investigar sobre sus causas, ya sean éstas problemas de gestión, de capacidad individual y organizacional o simplemente la existencia de una asignación de recursos humanos e individuales inadecuada. También nos proporciona información útil para mejorar la calidad de los servicios al identificar las unidades que tienen un desempeño de excelencia y permitirnos indagar sobre las razones que le dieron cabida y propiciaron.

De hecho, identificar a las unidades organizacionales que tienen un desempeño sobresaliente puede funcionar como un mecanismo de motivación y como un sistema para el aprendizaje organizacional. Si a los directivos de estas unidades se les reconoce públicamente pidiéndoles que expliquen cómo lograr su éxito, esto conlleva para ellos una satisfacción por la admiración y respeto que ganan ante sus colegas, y permite a los demás entender métodos y técnicas de gestión innovadores que resultan particularmente útiles para la obtención de los resultados deseados. Así se fomenta una cultura innovadora, flexible y orientada a resultados en la gestión,<sup>12</sup> que tenderá a producir servicios educativos de mejor calidad.

### *Las características del sistema de evaluación*

Antes de medir el desempeño de las organizaciones que prestan los servicios educativos es necesario que sepamos en forma clara qué es lo que queremos lograr; la evaluación es sólo un instrumento para determinar el logro de algunos objetivos concretos. En México, casi todo el mundo está de acuerdo con los objetivos generales, pero no es

<sup>12</sup> Este tipo de gestión responde a un nuevo paradigma en la manera de pensar sobre las organizaciones y su funcionamiento. Tradicionalmente se ha hecho énfasis en que las organizaciones respondan a una serie de normas y procedimientos formales para la obtención de ciertos resultados. En la práctica lo que suele ocurrir es que los instrumentos desplazan a los fines. El burócrata se caracteriza por mantener sus ámbitos de influencia y reducir su incertidumbre mediante el uso de las normas de la organización. El cambio de paradigma implica una visión de resolver problemas más allá del aspecto normativo: las organizaciones identifican clientes y se preocupan por proporcionarles el servicio que éstos (los clientes) necesitan y consideran adecuado. Una reflexión acerca de esto que se ha llamado el modelo de gestión posburocrático, y la ejemplificación de su uso en la gestión pública se encuentra en el libro de Michael Barzelay, *Breaking through Bureaucracy*, Harvard, Cambridge, 1991.

Siempre que el producto de una organización pública no ha sido monitoreado en forma tal que ligue el desempeño con la recompensa, la introducción de un sistema efectivo de monitoreo producirá una mejora de 50% en el corto plazo [...] Si no puedes medirlo, no puedes controlarlo.

Gordon Chase, citado por Robert Behn en *Gordon Chase's Management Reporting System*, 1991, p. 4 (mimeografiado).

<sup>10</sup> Está probado que a la gente le resulta más fácil llevar a cabo los cambios pequeños que los grandes, porque se reduce considerablemente la incertidumbre (éste es uno de los elementos que provocan más intranquilidad y propensión a un comportamiento incoherente en los seres humanos que —en su mayoría— son naturalmente adversos al riesgo) cuando se trabaja para lograr un objetivo pequeño. Asimismo, la gente se siente más motivada para trabajar por una serie de pequeños triunfos, que tiene un efecto tangible y constante, que por los grandes logros. Al respecto véase el artículo de Karl Weick, "Small Wins", *American Psychologist*, vol. 39, núm. 1, pp. 40-49.

<sup>11</sup> Los experimentos de Skinner y los conductistas —aunque muy desacreditados en la actualidad— ponen de manifiesto la importancia de la repetición de un estímulo en la obtención de una respuesta. Evidentemente, un estímulo no siempre produce la respuesta deseada, especialmente si se trata de uno negativo, pues éste lleva a que el individuo aprenda a evitarlo pero no a que tenga una actitud positiva de contribuir al logro del objetivo explícito de la organización. Véase "El hombre a la espera de motivación", en Thomas Peters y Robert Waterman, *En busca de la excelencia*, México, Lasser Press, 1984, pp. 79-108.

claro que exista un consenso en relación con objetivos específicos y con cuánto énfasis debería dársele a las distintas áreas. Por lo tanto, la primera etapa para crear un sistema nacional de evaluación de la educación básica es la de establecer en forma realista y precisa qué es lo que esperamos de la educación pública.

El propósito de este trabajo no es determinar qué es lo que los estudiantes deberían aprender en las escuelas públicas de nuestro país. Los criterios para evaluar al sistema educativo (es decir, la operacionalización de los objetivos y la determinación de los mismos) deberían ser desarrollados por medio de un proceso basado en una consulta pública. Habría que establecer foros en cada estado en los que funcionarios estatales y federales, académicos de prestigio, asociaciones de padres de familia, representantes del SNTE y otras organizaciones sociales expresaran su opinión.

Después de recolectar y analizar toda esta información, la Secretaría de Educación Pública debería hacer públicos los resultados así como los criterios y razones que llevaron a su selección. Una vez pasada la prueba del escrutinio público, los técnicos de la SEP podrían elaborar instrumentos estandarizados de medición con base en estos criterios.

Los instrumentos de medición deberían ser alguna clase de exámenes estandarizados<sup>13</sup> para medir las habilidades y el conocimiento desarrollados por los niños en la escuela.<sup>14</sup> Estos exámenes se aplicarían, por lo menos, una vez al año. Los resultados serían utilizados para determinar rangos de lo que podría esperarse como desempeño de un estado o región.

Determinar qué resultado educativo se puede esperar en un estado o región de acuerdo con su situación socioeconómica, porcentaje de población indígena, porcentaje de población rural, gasto educativo

<sup>13</sup> Es sumamente importante que estos instrumentos de medición sean estandarizados, puesto que sólo de esta manera es posible hacer comparaciones interregionales y determinar cómo distintas situaciones, sistemas de gestión y diferencias en la provisión de recursos inciden en lo que los niños aprenden en las escuelas públicas. Estos instrumentos de medición evidentemente tendrían que estar diseñados de tal manera que se obtuviera la información más objetiva posible (es decir que las preguntas, ejercicios, etc., no sesgen sistemáticamente el resultado), y relacionada directamente con lo que se desea medir.

<sup>14</sup> De hecho, también sería posible y pertinente establecer exámenes para los profesores, para medir su conocimiento y habilidades de enseñanza, y vincularlos con estímulos económicos y promociones en la carrera magisterial. Todo esto conduciría, unido a programas de capacitación y actualización del magisterio, a elevar la calidad y profesionalismo del personal docente en nuestro país. Sin embargo, estos instrumentos podrían ser percibidos con mucha sospecha por los profesores y abriría terreno al sindicato para atacar todo el sistema de evaluación. Resulta prudente, por lo tanto, no introducir estas medidas hasta que el sistema de evaluación del aprendizaje de los alumnos estuviera consolidado.

per cápita y otras variables, es fundamental para evaluar la calidad de la gestión y las capacidades institucionales en un área determinada. Esto supone aislar el efecto del factor de la administración de los servicios educativos de las otras variables que inciden necesariamente en el desempeño escolar de los estudiantes en una región determinada.

Para llevar a cabo esta distinción de las variables que están más ligadas al desempeño académico de los estudiantes, cómo y en qué medida afectan este desempeño, es posible utilizar modelos basados en el uso de la técnica de regresión múltiple. La regresión múltiple es un modelo que está orientado a determinar efectos y relaciones causales en sistemas donde hay una multiplicidad de variables que afectan el resultado final.

Con este análisis sería posible calcular un puntaje promedio esperado para los diferentes estados y regiones (de acuerdo con las principales variables relacionadas con el desempeño educativo). Esta información sería sumamente útil para determinar la calidad de la administración y los esfuerzos del personal. Así pues, permitiría establecer un sistema de incentivos económicos para los distintos estados que recompensara, por un lado, a los que tienen un alto desempeño en relación con el valor esperado y, por el otro, a los estados que mostraran una mejora notable en su desempeño de un año a otro.

El sistema estaría basado en la distribución de un fondo especial (dentro del sistema nacional de coordinación fiscal, por supuesto) con un monto previamente determinado (por ejemplo, el 5% de todos los otros gastos federales en educación pública básica). El fondo se dividiría en dos: la mitad de éste sería usada para recompensar a los estados con un alto desempeño, y la otra mitad para recompensar el esfuerzo de mejoría en la gestión. Las ocho entidades federativas con mejores indicadores en términos de desempeño esperado<sup>15</sup> y las ocho que mostraran un mayor avance en relación con el año anterior<sup>16</sup> compartirían todos estos recursos equitativamente distribuidos en una base per cápita.<sup>17</sup> Los estados en la lista de alto desempeño no podrían recibir

<sup>15</sup> La cifra que determinaría cuáles son los mejores es el porcentaje en el que el desempeño real resultara superior al desempeño esperado. Mientras más alto este porcentaje, mayor la probabilidad de que un estado quede seleccionado para este estímulo.

<sup>16</sup> Este avance se mediría como el porcentaje que en el puntaje de los exámenes estandarizados fue superior al del año pasado.

<sup>17</sup> Esto significa que todos los estados recibirían la misma asignación por cada estudiante inscrito en sus sistemas de educación pública básica. Se evita deliberadamente el sistema de dar un porcentaje de los recursos igual para cada estado, pues esto produciría distorsiones en el comportamiento de los gobiernos estatales: para los gobiernos con gran población resultaría

transferencias adicionales por su esfuerzo de mejoría y, por lo tanto, serían excluidos de esta segunda lista.

El hecho de que estos recursos no estarían a disposición de todos los estados tendería a fomentar la competencia. La existencia de estímulos y recompensas para la mitad de los estados evitaría que la mayoría de los gobiernos estatales fueran desalentados por falta de expectativas. De hecho, recompensar la mejoría en los servicios educativos también daría estímulos para los estados que están en peores condiciones; frecuentemente es más fácil mejorar un sistema cuando las cosas están funcionando mal que cuando se encuentra operando eficientemente. En el primer caso, pequeños cambios en la gestión pueden producir un gran cambio en el desempeño.

### Los actores y la implementación

Si pensamos en el proceso de implementación de cualquier política como una cadena de decisiones en las que es previsible la presencia de distintos actores, de los cuales se requiere su cooperación, y que pueden en un momento dado ejercer poderes de veto o simplemente obstaculizarlo por falta de interés y cooperación, resulta entonces imprescindible prever de manera general cuáles serán estos actores y qué actitud tendrán frente al proyecto.<sup>18</sup> Las preguntas relevantes al respecto indagaban sobre la posición de los actores hacia el proyecto en cuestión, cuál es la intensidad de su preferencia (sea a favor o en contra), con qué recursos cuentan y qué cantidad de éstos están dispuestos a poner en juego para influir en la política.<sup>19</sup>

### La estrategia de implementación

Para que estas medidas tuvieran éxito sería imprescindible que fueran apoyadas por el presidente de la República, de otra manera posiblemente encontrarían resistencia abierta en las organizaciones vincula-

irrelevante el estímulo, puesto que se diluiría su efecto entre la gran población por atender y los estados pequeños, en cambio, resultarían enormemente beneficiados.

<sup>18</sup> Véase Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation; How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1973.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 117.

das con su implementación.<sup>20</sup> Para la Secretaría de Hacienda, el establecimiento de un sistema objetivo de asignación de recursos implicaría renunciar a algún poder político en relación con los estados, pero si la reforma estuviera fuertemente identificada con el presidente, no es probable que los altos funcionarios presentaran resistencia.

Para la Secretaría de Educación Pública, la reforma representaría una oportunidad para concentrar sus actividades en definir las estrategias fundamentales y los propósitos de la educación pública sin tener que meterse mucho a tratar con los problemas de la implementación. Estaría, por lo tanto, en posición de evaluar y monitorear los avances en la educación pública y al mismo tiempo dar asistencia técnica a los estados. Aunque esto implica un cambio (y ya sabemos que la mayoría de las organizaciones se resiste naturalmente al cambio<sup>21</sup>) y, por lo tanto, un problema en el corto plazo, a la larga le permitiría a la SEP mejorar su posición organizacional.<sup>22</sup>

### La posición de los gobiernos estatales

Actualmente los estados están, en alguna medida, a merced de los funcionarios federales y de la influencia de las consideraciones políticas en el sistema de asignación de recursos.<sup>23</sup> En general, esto es muy

<sup>20</sup> El hecho de que una medida sea promovida por el presidente no implica que ésta no vaya a encontrar resistencia en la burocracia relacionada con su implementación, simplemente que esta resistencia no puede ser abierta y total sin que los individuos con esta actitud corran un grave riesgo en sus carreras dentro de la administración pública. De hecho, los cuerpos burocráticos tienen gran facilidad para encontrar pretextos relativos a los procedimientos para obstaculizar una política. Ni el más poderoso de los mandatarios puede evitar que exista una gran discrecionalidad para interpretar lineamientos y normas (y aplicarlos en situaciones ambiguas) por parte de los trabajadores encargados de llevar a cabo las acciones cotidianas. Así, pues, no existe autoridad alguna que sea capaz de vencer por completo la resistencia burocrática si no existen estímulos de carácter positivo para cambiar el comportamiento. A este respecto véase el libro de Michael Lipsky, *Street-level Bureaucrat: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Fundación Russell Sage, 1980.

<sup>21</sup> Una buena formalización y ejemplificación de este problema se puede encontrar en la obra de Michel Crozier, *El fenómeno burocrático; ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.

<sup>22</sup> Esto a causa de que los recursos con que cuenta le permiten llevar de manera más efectiva esta labor que la que tradicionalmente desempeñó de prestador universal de servicios de educación básica. Más aún, se evita una serie de presiones político-burocráticas que eran extremadamente difíciles de enfrentar por la complejidad del aparato organizacional que constituye el sistema educativo, y obtiene mecanismos de influencia que son sustentados en la existencia de un sistema racional —y ampliamente aceptado— de asignación de recursos.

<sup>23</sup> En la práctica, la Secretaría de Hacienda en negociación con los gobiernos de los estados y la intervención de la SEP es la que acaba asignando el presupuesto. La instancia de apelación

problemático porque pone a los estados en una posición sumamente susceptible ante toda clase de presiones políticas relacionadas con la asignación de fondos de origen federal, y nunca hay certeza de que las cosas funcionarán de la misma manera el año que entra. Los gobernadores estatales, por lo tanto, tenderían a apoyar un sistema que les permitiera tener sus propios recursos, ya que esto incrementaría su poder y autonomía.

Sin embargo, un sistema de esta naturaleza también podría tener algunos inconvenientes para los gobernadores. En primer lugar no habría nadie a quien culpar de los errores cometidos, ni la posibilidad de poner como pretexto dificultades en la asignación de recursos. Esto implica asumir por completo la responsabilidad, algo que en ocasiones podrían estar temerosos de hacer algunos políticos estatales, especialmente aquellos con poco apoyo político y una situación conflictiva dentro de la entidad. Otro problema sería que tendrían que enfrentar más directamente al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (que históricamente ha mostrado ser una organización muy poderosa y con una gran capacidad de presión política) en las negociaciones para los salarios de los profesores.

No obstante, haciendo un balance general podríamos pensar que los gobernadores de los estados tenderían a percibir mayores beneficios que costos con la adjudicación de recursos propios para financiar la educación, pues esto les daría mucho mayor campo de maniobra en su gestión. De hecho, podemos decir que los políticos, cuando se ven ante una situación que les permite aumentar su poder e influencia, normalmente tienden a aprovecharla.

La otra parte de la reforma propuesta en este trabajo, el sistema de evaluación, no sería tan atractiva para los gobiernos estatales ya que tendería a exhibir las debilidades de la educación pública en cada estado, creando presiones del público para su corrección. En vista de que los gobiernos estatales tienen frecuentemente escasa experiencia en la dirección de la educación pública básica y la situación del sector es a menudo crítica, esto puede ser un motivo de preocupación para los gobernadores.

Puesto que los gobiernos estatales ya tienen la responsabilidad por la gestión de los servicios de educación pública básica, es muy

---

que hay después de esto es el propio presidente, puesto que en el Congreso los presupuestos son aprobados prácticamente tal y como son propuestos por el Ejecutivo.

probable que estuvieran dispuestos a aceptar un sistema de evaluación si éste viniera acompañado de un esquema de financiamiento satisfactorio. Además, ningún gobernador sería suicida como para enfrentarse al gobierno federal en este asunto, ya que los gobiernos estatales actualmente no tienen control sobre el monto de recursos que recibirán en el futuro.

### *El sindicato*

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) agrupa a la mayoría de los trabajadores en el sistema de educación pública básica en México. Son más de 800 mil trabajadores, lo cual lo hace el sindicato más grande de América Latina.<sup>24</sup> En el pasado esta agrupación se opuso sistemáticamente a los intentos de descentralización, porque esto afectaría el poder de la dirigencia central al dar mayor autonomía a sus secciones para negociar con los gobiernos estatales.<sup>25</sup>

La oposición del sindicato a la descentralización venía también del hecho de que durante más de 40 años hubo una preponderancia de líderes no formales dentro de la organización, que ejercían el poder en una forma patrimonial, completamente incompatible con prácticamente cualquier medida orientada a mejorar la eficiencia del sistema.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Véase SNTE-Sección IX, *XI Congreso Ordinario*, México, 1987, sin pie de imprenta.

<sup>25</sup> "Desde que se anunció la iniciativa del presidente De la Madrid —afirma Regina Cortina— se discutió mucho que si se descentralizaba la educación, el sindicato también debería dividirse. Como lo expresaron los líderes sindicales en su congreso nacional de 1983, la idea de descentralización es la crisis más seria que jamás haya enfrentado el SNTE. Desde su punto de vista, afecta directamente las funciones y el poder sindical." Regina Cortina, "La vida profesional del maestro mexicano y su sindicato", *Estudios Sociológicos*, México, vol. VII, núm. 19, El Colegio de México, enero-abril de 1989, p. 101. Para una descripción de cómo se suscitó históricamente este problema, véase el capítulo "Los intentos de desconcentración y descentralización del sector educativo", en Leonardo Álvarez, *Elementos para la descentralización de la educación pública básica en México*, México, El Colegio de México, 1991. Tesis de licenciatura. Puede encontrarse una exposición pertinente al respecto también en Eduard Weiss, "La articulación de las formas de dominación patrimonial, burocrática y tecnocrática: el caso de la educación pública en México", *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. V, núm. 2, 1987.

<sup>26</sup> El control del sindicato de 1949 a 1972 estuvo en manos de Jesús Robles Martínez y su grupo. De 1972 a 1989 Carlos Jongitud ejerció el control sobre la dirigencia nacional (y la de la mayoría de las secciones sindicales) por medio de una organización llamada Vanguardia Revolucionaria. A este tipo de dirigentes los he clasificado anteriormente como caciques institucionales por el uso de métodos de control tradicional dentro de la estructura institucional (tanto en lo político como en lo burocrático) para ejercer su dominación. Lo relevante para este problema es que este tipo de dirigencias se sustenta en el reparto de puestos y prebendas de manera tradicional, por lo que los criterios de eficiencia simplemente intervienen con esta lógica o, por lo menos, la exponen de tal forma que se erosione su legitimidad. Para una discusión más



En 1989 hubo cambios significativos en el SNTE cuando una nueva dirigencia —encabezada por Elba Esther Gordillo, antigua aliada de Carlos Jongitud, quien ejerciera el control del sindicato por un largo periodo— se hizo cargo del sindicato. Aunque el predominio personalizado ha disminuido considerablemente en el SNTE, aún subsisten muchas de las condiciones que le dieron origen y lo permitieron, principalmente la rigidez y verticalidad en la estructura de la organización.

Sin embargo, los cambios también han permitido que se fortalezcan algunos de los grupos que se oponían fuertemente al viejo liderazgo. Cualquiera de estos grupos intentaría, ante una situación de cambio organizacional, aprovechar el desconocimiento e incertidumbre que esto naturalmente conlleva para incrementar su poder. Posiblemente algunas de las viejas tácticas empleadas por el grupo de Carlos Jongitud, de desestabilizar políticas para obtener concesiones a cambio de calmar a la oposición, podrían ser empleadas por algunos de estos actores.

Así, la dirigencia central del sindicato probablemente no favorecería que los estados tuvieran sus propios recursos financieros, pues esto implicaría aumentar la capacidad negociadora de los estados y de sus propias secciones, disminuyendo su control sobre las diferentes instancias regionales. Sin embargo, como esta medida favorecería a los miembros de las dirigencias sindicales seccionales y locales, no sería conveniente para los miembros del Comité Ejecutivo Nacional oponerse directamente a las medidas con base en razones débilmente argumentadas.

Sería difícil convencer al magisterio de que cambios en el sistema de asignación de recursos podrían dañarlos, a menos de que existiera la percepción de que esto conduciría a una disminución de los recursos disponibles para la educación en su región o que habría demoras en los pagos.<sup>27</sup>

El sindicato quizás resentiría la existencia de un sistema objetivo

detallada sobre las características de este cacique, su diferencia con otras formas de dominación de tipo tradicional, y cómo funcionó en el SNTE, véase el capítulo "La situación político-sindical como factor condicionante sobre la descentralización", en Leonardo Álvarez, *op. cit.*, pp. 1-53.

<sup>27</sup> Pocas cosas han sido tan conflictivas con los trabajadores educativos como las demoras en los pagos. Cuando se llevó a cabo la desconcentración administrativa de la SEP en el periodo de José López Portillo se presentaron problemas con los pagos, que fueron empleados por diversos dirigentes sindicales como mecanismos para crear conflictos y obtener mayores espacios de poder. Al respecto véase Enrique Ávila y Humberto Martínez, *Historia del movimiento magisterial (1910-1989); democracia y salario*, México, Quinto Sol, 1990, p. 56.

de evaluación. Dado que el énfasis estaría en la obtención de resultados, este sistema limitaría su discrecionalidad para hacer arreglos en relación con la asignación del personal, pues eventualmente llevaría a un componente de desempeño en el proceso de contratación y promoción del personal. Esto podría ser compensado con el desarrollo de mecanismos de promoción que abrieran nuevas oportunidades de superación profesional y económica al magisterio, ya que permitiría a los dirigentes sindicales adjudicarse —en parte, al menos— este triunfo.

El personal docente posiblemente se preocuparía por la implementación de los nuevos instrumentos de evaluación, porque podrían ser percibidos como una posible amenaza en su contra. Los profesores que tuvieran consistentemente malos resultados en lo relativo a los exámenes de sus alumnos podrían ser despedidos u obligados a trabajar con mayor ahínco del que estaban dispuestos.

De cualquier forma, si a los profesores se les explica con claridad que el sistema, más que utilizarse para evaluar las habilidades de enseñanza estaría orientado hacia una asignación más eficiente de los recursos, con mayor inversión en las zonas que más lo necesitan (de tal manera que los profesores puedan desempeñar mejor sus tareas), además de que se basaría en criterios objetivos de necesidad, el sindicato probablemente tendría poco campo de acción para producir oposición a la política.

Sería de suma importancia explicar en forma amplia y clara las ventajas y objetivos del nuevo sistema. De hecho, para ser efectiva, la campaña de información no debería darse únicamente dentro de las organizaciones del sector educativo sino que debería extenderse, asimismo, a los medios de difusión para ganar el apoyo del público y reforzar el mensaje para los trabajadores educativos.

## Recomendaciones y conclusiones

- Es deseable proveer a los gobiernos de los estados de recursos propios para financiar la educación pública básica en sus respectivas entidades. La mejor forma para llevar esto a cabo es mediante el establecimiento de una fórmula de gasto por alumno y sustentar este gasto con los recursos del sistema nacional de coordinación fiscal.
- También es necesario establecer un sistema de evaluación de la educación básica, basado en lo que los estudiantes *aprenden*

en las escuelas. La existencia de dicho sistema de evaluación permitirá canalizar y emplear en forma más eficiente los recursos para la educación pública. Para llevar a cabo la evaluación es necesario definir, en forma clara y precisa, lo que esperamos de la educación pública, tomando en cuenta la opinión de los diferentes sectores por medio de una consulta nacional.

- Relacionar la evaluación con un sistema de monitoreo e incentivos que permita detectar los problemas a tiempo, flexibilizar la organización y fomentar una cultura organizacional de desempeño en relación con resultados.
- Establecer mecanismos que faciliten el aprendizaje organizacional detectando y diseminando los logros de estrategias innovadoras desarrolladas a nivel local. Dentro de esta lógica sería recomendable el establecimiento de un premio a la innovación o a la excelencia en la gestión en el sistema educativo.
- Concentrar a la SEP en su función evaluadora y proveedora de apoyo técnico.<sup>28</sup> Esta última función requiere que la SEP se encargue del estudio de contenidos y métodos educativos, pero también (y especialmente) que proporcione asesorías sobre procesos de gestión y maneras de mejorarlos en la práctica.
- Es de suponerse que los gobiernos estatales apoyarían la creación y establecimiento de un nuevo sistema de asignación de recursos que les permitiera financiar en forma autónoma el gasto en educación, pero serían mucho menos entusiastas en lo relativo al sistema de evaluación. Por esta razón es importante que ambos sean propuestos simultáneamente y como un solo paquete; de esta manera los gobiernos estatales se verían en la necesidad de aceptar todas las partes de la nueva política educativa, ya que encontrarían en esto un beneficio neto global.
- Los líderes sindicales de distintas posiciones probablemente tratarían de aprovechar los cambios para mejorar su posición de poder dentro de la organización. Es muy importante que el gobierno aclare a los trabajadores educativos que el nuevo sistema de financiamiento y evaluación: 1) permitirá destinar más

recursos y asistencia a las zonas que más lo necesitan, facilitando la labor de los maestros; 2) no tendrá ninguna incidencia sobre la forma en que se tramitan los pagos del magisterio, por lo que no acarreará ninguna demora o dilación en este renglón; 3) será completamente objetivo en lo relativo a los mecanismos de asignación de recursos; 4) permitirá establecer un sistema más completo de capacitación y desarrollo profesional para los trabajadores educativos.

## Anexo A. Breve descripción del sistema fiscal mexicano

### *Concurrencia de fuentes gravables*

La recaudación tributaria está contemplada como materia concurrente en la Constitución.<sup>29</sup> En el artículo 31, fracción cuarta, se señala que es obligación de los mexicanos: “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Existe ambigüedad en el texto constitucional respecto a la delimitación de competencias en materia fiscal entre las distintas esferas de gobierno. En el artículo 117 se establece que los estados no podrán gravar el tránsito de personas o mercancías extranjeras o de origen nacional. Tampoco podrán gravar directamente, aunque participarán del rendimiento de estas contribuciones (según la fracción XXIX del artículo 73): la energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

Los estados, en virtud de lo estipulado en el artículo 124 constitucional, tienen la facultad de establecer las contribuciones necesarias para cubrir sus presupuestos de egresos. Por otra parte, el artículo 115 establece que las legislaturas locales podrán decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos municipales. La sobreposición en materia fiscal proviene del hecho de que no existe una delimitación clara de los impuestos que puede recaudar el gobierno federal, pues el Congreso de la Unión puede establecer libremente todo tipo de contri-

<sup>28</sup> Evidentemente la prestación directa de servicios deberá ser cada vez menos una función de esta secretaría. La función de regulación y establecimiento de normatividad seguramente continuará siendo importante, pero no podemos hacer de ésta su función central en un contexto en el que buscamos flexibilizar el funcionamiento organizacional para que se rija más por un sistema de incentivos y una cultura que propicien el desempeño, que por normas y controles muy estrictos que podrían volverse asfixiantes.

<sup>29</sup> El texto constitucional citado a lo largo de este capítulo es *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 16a. ed., México, Delma, 1993.

buciones para cubrir el presupuesto federal de acuerdo con lo señalado en la fracción VII del artículo 73.

Así pues, tal como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal de 1979, "...tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los estados, pueden establecer las contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de las facultades impositivas de federación y estados".<sup>30</sup>

Esta ausencia de límites precisos en materia fiscal entre municipios, estados y gobierno federal ha planteado la necesidad de desarrollar y formalizar sistemas de coordinación y distribución en materia de recaudación fiscal.

### *La Ley de Coordinación Fiscal*

En el año de 1979 el Ejecutivo presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal que proponía un nuevo sistema en el que, a diferencia del anterior, ya no habrían de otorgarse participaciones respecto a ciertos impuestos federales, sino que la parte correspondiente a los estados y municipios se determinaría en función del total de impuestos federales, incluyendo a los que por tradición eran considerados exclusivamente federales, como lo son los impuestos a las importaciones y exportaciones.<sup>31</sup>

La iniciativa de ley no tenía por objeto incrementar en forma inmediata los montos de tributación nacional que recibirían los estados (en 1978, 12.07%), sino establecer mecanismos sistemáticos y objetivos para la repartición de los recursos fiscales, lo cual evitaría, al menos, que continuaran deteriorándose las finanzas de los estados. De cualquier forma, se consideraba que el sistema podría servir en el futuro para dotar de mayores recursos a los estados al mismo tiempo que éstos asumieran mayores responsabilidades, con lo que se constituiría en "...un instrumento idóneo para el fortalecimiento de nuestro federalismo".<sup>32</sup> De hecho, el monto de recursos distribuido por estos meca-

<sup>30</sup> SHCP (comp.), "Exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal", *Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas*, México, SHCP, s.f., p. II.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. IV.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. V.

nismos ha aumentado en forma importante en la presente administración, pues pasó, a principios del sexenio, de 13 a 18% de los ingresos participables.

La ley vigente en la actualidad consta de cuatro capítulos referentes a: las participaciones de estados y municipios en ingresos federales; el sistema nacional de coordinación fiscal; la colaboración administrativa entre las entidades y la federación, y los organismos en materia de coordinación.

En el primer capítulo se establece la existencia de un Fondo General de Participaciones, que se constituye con 18.1% de la recaudación total de impuestos de la federación, así como por los derechos sobre hidrocarburos y minería (con excepción de los impuestos adicionales por arriba de 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, de 2% en las demás exportaciones, y los derechos extraordinarios adicionales sobre hidrocarburos y minería). Dicho fondo se distribuye conforme a dos criterios: 1) el 50% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad federativa en el ejercicio de que se trate; 2) el otro 50% conforme a la proporción de la suma total del ingreso por participaciones de la entidad en el año anterior, multiplicado por un cociente del incremento en "participaciones asignables"<sup>33</sup> del último ejercicio fiscal en relación con el ejercicio precedente al mismo.

La ley establece que los municipios deberán recibir al menos 20% de los recursos que le correspondan al estado por el Fondo General de Participaciones y que dichos recursos serán distribuidos conforme a las disposiciones de las legislaturas locales.

Se integrará un Fondo de Fomento Municipal, con 0.42% de la recaudación federal participable, el cual se distribuirá entre los estados en proporción inversa a la participación dada por habitante de cada entidad en el fondo general en el ejercicio de que se trate. De este monto de recursos, 70% se distribuirá únicamente entre las entidades coordinadas en materia de derechos.

Los municipios colindantes con la frontera o los litorales, por los que se realice la entrada o salida del país de los bienes que se importen o exporten, recibirán 95% de los impuestos generales de importación

<sup>33</sup> Se consideran "participaciones asignables": los impuestos federales sobre automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos; especial sobre producción y servicios en los conceptos petrolíferos, aguas envasadas, bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos labrados, así como el predial y los derechos del agua.

y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, así como 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos y del impuesto general de exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

Un estado puede optar por no adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal, en cuyo caso participará de cualquier forma de los impuestos esenciales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional. Los convenios de adhesión o, en su caso, la separación del sistema de coordinación fiscal por parte de un estado se convendrán con la SHCP y deberán contar con la aprobación de su legislatura. Los estados pueden optar por no coordinarse en materia de derechos sin perjuicio de continuar adheridos al sistema. La ley establece los mecanismos para sancionar o apelar por el incumplimiento de lo establecido en el sistema.

También se establece en la ley que el gobierno federal y los gobiernos estatales podrán celebrar convenios de coordinación en materia de ingresos federales que comprendan las funciones de administración. Así, las autoridades fiscales locales podrán actuar en representación de la SHCP cuando así sea pactado, debiendo sujetarse a las normas y recursos que establezcan las leyes federales. Las autoridades de una entidad encargadas de recaudar impuestos federales deberán concentrarlos directamente en la SHCP, la cual, también directamente, hará el pago a las entidades de las cantidades que les correspondan. Por lo tanto será posible establecer, en caso de haber acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.

## Anexo B

### Gasto por alumno

$$GPA = C * (SML/SMN) * B * R,$$

donde:  $GPA$  = Gasto mínimo deseado por alumno.

$C$  = Costo (proyectado de un estudiante típico).

$SML$  = Salario mínimo local.

$SMN$  = Salario mínimo nacional.

$B$  = Coeficiente para estudiantes bilingües.

$R$  = Coeficiente para estudiantes rurales.

### Participaciones totales al estado $i$

Participaciones totales  $i = GMEi * (1 - Di * Ei)$ ,

donde:  $GMEi$  = Gasto mínimo deseado en el estado  $i$ .

$Ei$  = Porcentaje de los estudiantes a cargo del estado del total de estudiantes de escuelas públicas en el año de 1992.

$Di$  = Factor de descuento para el estado  $i$ .

### El cálculo de $GMEi$

Para calcular el gasto mínimo deseado en el estado  $i$  ( $GMEi$ ) obtendríamos primero el valor de  $GPA$  para cada categoría de estudiantes en las distintas zonas (me refiero a las zonas con distintos salarios mínimos) y multiplicaríamos estos valores por el número de estudiantes en esa categoría en esa zona. Finalmente, sumaríamos todas estas cifras para obtener  $TMEi$ .

Supongamos que el estado  $X$  tiene dos regiones en las cuales hay estudiantes urbanos y rurales (para hacer más simples las cosas supondremos que no existen estudiantes bilingües). La zona I tiene 50 000 estudiantes urbanos y 5 000 estudiantes rurales. La zona II tiene 20 000 estudiantes urbanos y 10 000 estudiantes rurales. Los valores de  $GPA$  (en miles de pesos) son los siguientes: zona I, urbanos \$10, rurales \$12.5; zona II, urbanos \$8, rurales \$10. (Está implícito en estos valores que la zona I tiene salarios mínimos 25% más altos que los de la zona II, y que el valor de  $R$  es de 1.25.) En este caso  $GMEi = 50\ 000 \times (10) + 5\ 000 \times (12.5) + 10\ 000 \times (10) + 20\ 000 \times (8) = \$822\ 500$ .

### El cálculo de $Di$

$Di$  = Gasto por alumno del estado (histórico)/( $GMEi$ /núm. estudiantes en estado  $i$ ).

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, Leonardo, *Elementos para la descentralización de la educación básica en México*, México, El Colegio de México, 1991. Tesis de licenciatura.
- Ávila, Enrique y Humberto Martínez, *Historia del movimiento magisterial (1910-1989); democracia y salario*, México, Quinto Sol, 1990.
- Barzelay, Michael, *Breaking through Bureaucracy*, Harvard, Cambridge, 1991.
- Chase, Gordon, citado por Robert Behn en *Gordon Chase's Management Reporting System*, 1991, p. 4 (mimeografiado).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 16a. ed., México, Delma, 1993.
- Cortina, Regina, "La vida profesional del maestro mexicano y su sindicato", *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. VII, núm. 19, enero-abril de 1989, p. 101.
- Crozier, Michel, *El fenómeno burocrático; ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.
- Lipsky, Michael, *Street-level Bureaucrat: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Fundación Russell Sage, 1980.
- Peters, Thomas y Robert Waterman, *En busca de la excelencia*, México, Lasser Press, 1984.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, 1989.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky, *Implementation; How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1973.
- SHCP (comp.), "Exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal", *Ley de Coordinación Fiscal y sus Reformas*, México, SHCP, s.f., p. II.
- SNTE-Sección IX, *XI Congreso Ordinario*, México, 1987, sin pie de imprenta.
- Weick, Karl, "Small Wins", *American Psychologist*, vol. 39, núm. 1, pp. 40-49.
- Weiss, Eduard, "La tecnocracia: el caso de la educación pública en México", *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. 2, 1987.