

# LOS RETOS DE CALDERÓN

## Desarrollo y Gobierno

POR LEO

### ZUCKERMANN / 128

**Los nuevos cimientos** - Se necesita reformar algunas instituciones para que el gobierno produzca mejores resultados para una población ávida de ellos.

POR JORGE

### CHABAT / 130

**El efecto Cenicienta** - El gobierno de Fox atrapó a grandes capos del narco. Pero eso sólo sirvió para demostrar la ineficiencia del resto del sistema judicial.

POR RODOLFO

### TUIRÁN / 132

**La entrampada escalada social** - En México, pasar de una generación a la siguiente, desde el último estrato social hasta el primero, se ha vuelto cada vez más difícil.

POR LUCRECIA

### SANTIBÁÑEZ / 134

**Una buena y una mala** - Fox durante su sexenio invirtió más en educación, pero esto no vino acompañado de mejores calificaciones en los alumnos.

POR JUAN

### PARDINAS / 137

**Rebasar por la izquierda** - ¿Qué debe hacer Calderón si le piden seguir la agenda social de AMLO, aunque el perredista haya hecho promesas imposibles de cumplir?

# Los nuevos cimientos

Se necesita reformar algunas instituciones para que el gobierno produzca mejores resultados para una población ávida de ellos.

POR LEO ZUCKERMANN

Fiel a su estilo, Andrés Manuel López Obrador tronó: "Al diablo con sus instituciones". En su Convención Nacional Democrática, aparte de autoproclamarse como presidente legítimo, formó una coalición encaminada a realizar un plebiscito "para consultar al pueblo de México si debe convocarse a un proceso constituyente que revise y reforme el orden constitucional". Como "las instituciones políticas del país se han usado para lograr y mantener los privilegios de una minoría divorciada con el interés nacional", México necesita nuevas instituciones que "sean efectivamente del pueblo y para el pueblo".

Al margen de los excesos retóricos que tanto gustan a López Obrador, la pregunta es si México de verdad necesita la refundación de sus instituciones políticas. Para contestar este cuestionamiento retomo el estudio del politólogo estadounidense Adam Przeworski y otros autores, *Democracy and Development* (2000), que examina por qué unas democracias sí se sostienen en el tiempo y otras fracasan para regresar al autoritarismo.

## LA DEMOCRACIA PODRÍA FRACASAR

El estudio examina el desenlace de diversos regímenes políticos en 135 países entre 1950 y 1990 y demuestra que la ausencia de un partido mayoritario en el Poder Legislativo tiene un fuerte impacto en la estabilidad de las democracias presidenciales como la mexicana. Cuando un partido no controla la cámara baja, el régimen se vuelve inestable. No sólo eso, sino que la situación más inestable es cuando el partido que tiene más representación en una cámara tiene entre un tercio y la mitad de los escaños. Es precisamente lo que ha venido ocurriendo en México durante los últimos nueve años y lo que sucederá por tres más. El partido gobernante, el PAN, es el que mayor presencia legislativa tiene, con 41% en la Cámara de Diputados y en la de Senadores.

De acuerdo con los rigurosos modelos estadísticos de Przeworski, una democracia de este tipo tiene una probabilidad de fracasar de 7.38%. Es la tasa más alta de todos los arreglos institucionales posibles, tanto de regímenes presidencialistas como de parlamentarios.

No comparto la retórica ni la actitud desafiante de López Obrador ante las instituciones. Tampoco creo que haya las condiciones políticas para realizar una Asamblea Constituyente que reforme o sustituya a la actual Constitución. Sin embargo, estoy convencido de que México necesita reformar algunas de sus instituciones políticas para incentivar la cooperación entre los actores políticos, de tal suerte que el gobierno pueda producir mejores resultados para una población ávida de ellos.

## ¿QUÉ CAMBIOS PODRÍAN HACERSE?

Los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución imponen las reglas para conformar las cámaras de diputados y senadores. La primera tiene un total de 500, 300 que representan a los distritos elegidos por mayoría y 200 que se eligen por representación proporcional en cinco circunscripciones. La segunda tiene 128, dos del partido que ganó la mayoría en cada una de las 32 entidades federativas, uno del partido que fue la primera minoría también de cada estado y 32 que se eligen por representación proporcional de una sola circunscripción nacional. Este sistema tan mezclado como complicado fragmenta el poder en varios partidos, tres de ellos con fuerza similar, lo que obstaculiza la posibilidad de formar coaliciones gubernamentales estables. Habría que revisar, en este sentido, todo el esquema para la formación de las cámaras legislativas.

Los artículos 65 y 66 definen los periodos ordinarios del Congreso. Son dos: el primero de tres meses y medio y el segundo de tres. Es decir, los legisladores tienen seis meses



**MÁS HORAS - CURUL.** Los seis meses de sesiones no son suficientes para consolidar alianzas ni analizar proyectos.

y medio para diseñar, discutir, modificar y aprobar todas las leyes del país. La Constitución establece que lo "ordinario" sea una labor correspondiente a 54% del año. El Legislativo necesita más tiempo para evitar trabajos maratónicos que engendran leyes esperpénticas. Además, un período ordinario mayor podría contribuir a la formación de coaliciones legislativas más sólidas.

Siempre y cuando se hiciera otra reforma para compactar los calendarios electorales. Resulta que los partidos están compitiendo todo el tiempo en elecciones municipales, estatales y federales. México tiene uno de los calendarios electorales más intensos y desordenados del mundo. En cada año del sexenio hay de ocho a 15 procesos repartidos en diversos meses. De esta forma, los partidos tienen más incentivos para competir que para cooperar. Las negociaciones se complican y hasta suspenden porque siempre hay una elección en puerta. Para corregir esta situación se requiere que todas las elecciones de un año se realicen en una sola fecha. De esta forma, los partidos competirían dos o tres meses antes de la jornada electoral anual y los meses restantes podrían dedicarse a cooperar.

La reelección consecutiva de diputados y senadores federales está prohibida, lo que condena al Legislativo a tener escasa experiencia y profesionalismo. Más aún, como los legisladores no pueden reelegirse, su siguiente puesto depende de quedar bien con aquellos que les pueden ayudar a conseguirlo. Un senador, por ejemplo, no puede presentarse a la reelección pero sí puede aspirar a convertirse en diputado, lo que coloquialmente se conoce como el "trampolín". Para obtener la nominación de su partido a este puesto de elección popular, el senador tiene que estar en buenos términos con las autoridades partidistas. De ahí que los legisla-

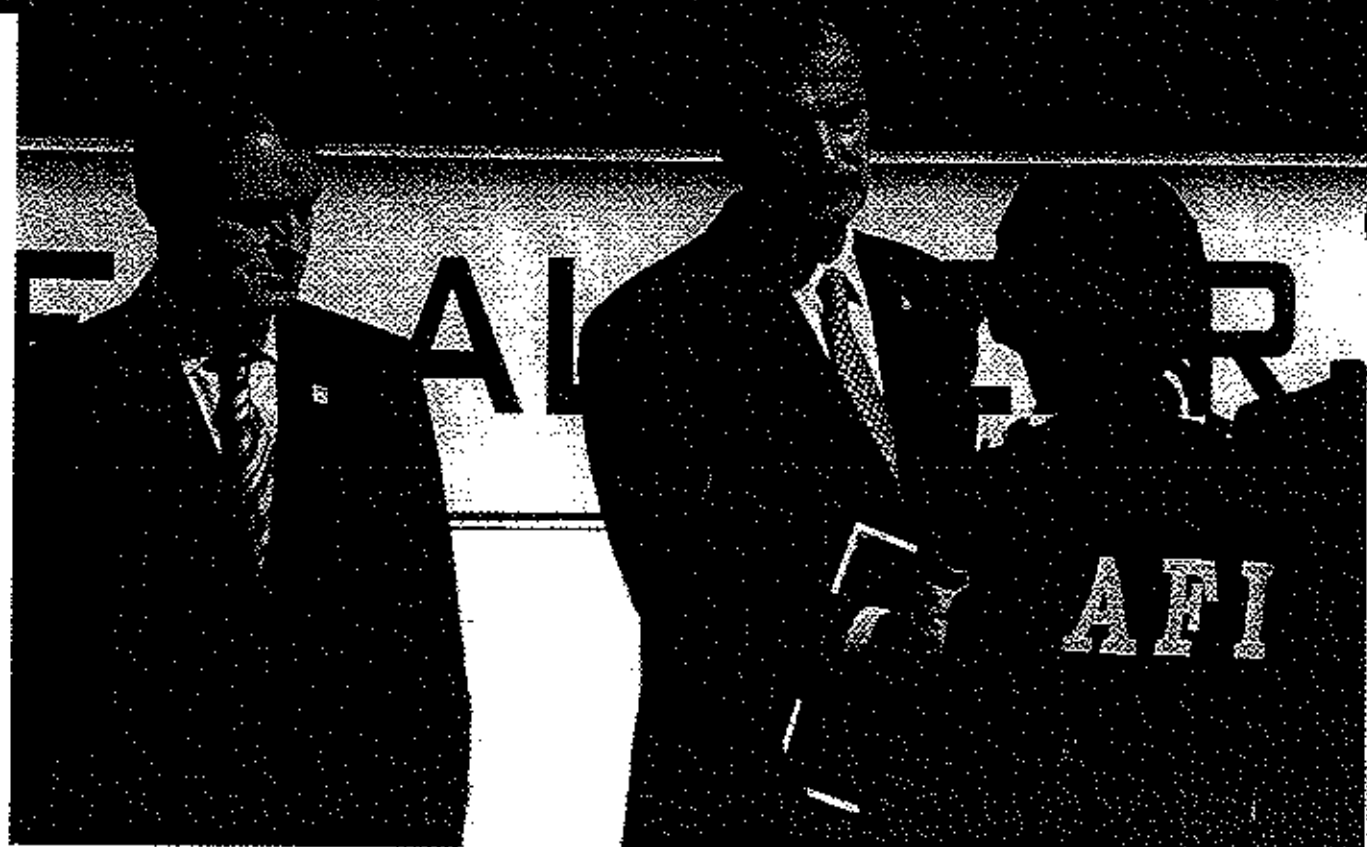
dores se sometan al control de los coordinadores partidistas de sus bancadas, no tengan incentivos para romper con sus distintos grupos parlamentarios y no se puedan hacer arreglos individuales en la formación de coaliciones ad hoc.

#### CONCLUSIÓN

Desde hace mucho tiempo vengo argumentando que hay que cambiar nuestro régimen político para tener un mejor gobierno. Mucho antes de las arengas de López Obrador, quien, al perder, súbitamente se dio cuenta de que es necesario construir nuevas instituciones. Aquí he presentado sólo algunas ideas de cómo podría cambiarse la Constitución para mejorar la gobernanza del país. Por supuesto que hay muchas más que podrían hacerse. Ahí está, por ejemplo, la idea de crear la figura de un jefe de gabinete que actuaría como intermediario entre el Presidente y el Congreso. Afortunadamente, la literatura de ingeniería constitucional, como la ha bautizado el afamado politólogo Giovanni Sartori, es abundante y llena de ideas.

Más temprano que tarde comenzará la discusión sobre la reforma política de nuestras instituciones. No creo que vayamos a acabar con una Asamblea Constituyente como propone el movimiento lópezobradorista. Pero la Constitución bien podría reformarse con lo que se conoce como el Constituyente Permanente, es decir con el voto de dos tercios partes de los diputados y senadores federales, más la mitad de las 31 legislaturas locales. Sólo espero que los legisladores federales y locales consideren que lo que México necesita es incentivos que produzcan una mayor cooperación entre los distintos actores políticos. ■

En este es analista político



**FOX ESTRENÓ POLICÍA.** El gobierno disolvió la desacreditada policía federal y creó la AFI, como sacada de una serie de televisión.

Frente a este panorama ¿qué tiene que hacer y, sobre todo, qué tiene que dejar de hacer el gobierno mexicano? Lo primero que debe no hacer es lanzarse a una guerra contra estas organizaciones sin estar preparado para manejar las consecuencias. En otras palabras, primero hay que prepararse bien y luego lanzar ataques contra el narcotráfico. Y eso significa tener mejores instituciones.

Elo implica reformar no sólo las policías federales sino también, sobre todo, reformar a las policías estatales y locales. Ése es, sin duda, el talón de Aquiles del sistema de seguridad en México. Con contadas excepciones, la mayoría de las policías estatales y municipales están mal preparadas y son corruptas. De hecho, son ineficientes para cualquier tarea que implique usar la fuerza, como hemos visto en el caso de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas, en Michoacán, o en el conflicto de Atenco. Obviamente, a la hora de enfrentar el narco, parecen boy-scouts tratando de conquistar el Everest. Y si no se resuelve este problema, difícilmente se va a enfrentar la violencia del narcotráfico de manera eficaz.

La reforma, sin embargo, tiene que ir más lejos: debe abarcar también al sistema judicial, el cual todavía presenta algunos problemas de corrupción y serios problemas de eficiencia. En este sentido, moverse hacia un sistema de juicios orales no parece mala idea, como ya se ha dicho hasta el cansancio. La reforma también debe abarcar al sistema penitenciario pues, como hemos visto, esa parte de la cadena también funciona bastante mal. De hecho, a raíz de las capturas de algunos de los capos de la droga, la debilidad del sistema penitenciario se hizo evidente: algunos seguían operando desde cárceles de alta seguridad e incluso ordenaban ejecuciones desde adentro de los mismos, mientras otros se escapaban tranquilamente de las prisiones.

Por último, también hay que poner más énfasis en la prevención. Si bien es difícil acabar de la noche a la mañana con la pobreza, una de las causas subyacentes de la criminalidad, si se puede poner más atención a los grupos sociales marginados que sirven de incubadora de delincuentes. Lo mismo hay que hacer con los que salen de prisión. La verdad es que no se hace mucho para readaptarlos a la sociedad en tanto que las prisiones sí hacen mucho para perfeccionar sus habilidades criminales.

Estas reformas sólo van a tener el efecto deseado si se realizan de manera simultánea y se sostienen en el mediano plazo. Esto es, una reforma de las policías, del sistema judicial y de las prisiones debe mantenerse por un plazo de 10 a 15 años para dar resultados. Elio implica no sólo un acuerdo en el Congreso para votar dicha reforma, sino un compromiso de mediano plazo entre las principales fuerzas políticas de que ésta se sostenga, independientemente de quién sea el Presidente.

Para ello, Felipe Calderón debe lograr un acuerdo político para este tema, y que trascienda su sexenio. También debe negociar con los gobernadores y los municipios para lograr una mejora sustancial de las policías estatales y municipales. Es obvio que ésta es una tarea complicada que va a requerir de mucha capacidad política. Y es claro que hay quienes estarían felices si Calderón no lograra este acuerdo ni ningún otro.

Sin embargo, si una reforma integral de la cadena de seguridad no se logra, quienes vamos a pagar el pato somos todos los mexicanos, incluidos los políticos que apuestan al fracaso del próximo Presidente. ¿Habrá pues sensatez en la clase política mexicana o seguiremos siendo un país con instituciones "venecientas"? Ya veremos. ■

El autor es profesor-investigador de la división de Estudios Internacionales del ICS.

# El efecto Cenicienta

**El gobierno de Fox atrapó a grandes capos del narco. Pero eso sólo sirvió para demostrar la ineficiencia del resto del sistema judicial.**

POR JORGE CHABAT

**C**ualquiera que haya visto a la Cenicienta llegar al baile de gala del príncipe hubiera afirmado que ella era una noble: no sólo su vestido era de princesa, sino todo lo demás, el carruaje, los sirvientes... En fin, era obvio que Cenicienta era una princesa por todos los costados, al menos hasta las 12 de la noche, cuando el carruaje se convirtió en calabaza y Cenicienta volvió a lavar pisos a la casa de su madrastra.

Toda proporción guardada, eso fue más o menos lo que le ocurrió a Fox en el combate al narcotráfico. De repente, el gobierno mexicano pareció ser un gobierno eficiente. Comenzó a hacer lo que ningún gobierno anterior había hecho: atrapó a los capos de las principales bandas, y eso le valió las felicitaciones del gobierno estadounidense y el asombro de buena parte de la opinión pública. De repente, el gobierno mexicano, plagado de policías corruptos, que eran incapaces de atrapar al tipo que vende droga afuera de una escuela secundaria, comenzó a arrestar a capos legendarios como los Arellano Félix. De pronto también, la vieja policía judicial federal se transformó en una Agencia Federal de Investigaciones (AFI) que parecía sacada de los cuarteles de policía de Miami Vice. En pocas palabras, de golpe y porrazo Cenicienta se transformó en una princesa que deslumbró a propios y extraños.

Sin embargo, como en todo buen cuento infantil, las cosas no fueron tan fáciles y pasada la euforia de las capturas espectaculares, vino la cruda realidad. Los capos atrapados comenzaron a operar desde el débil y corrupto sistema penitenciario, y uno de ellos incluso escapó de un penal de 'alta

seguridad'. Por si ello no fuera suficiente, los desequilibrios provocados por la captura de algunos de estos personajes desataron la peor guerra entre cárteles de la droga que se haya visto jamás en territorio nacional. De hecho, la gran eficiencia mostrada en la captura de los líderes de las organizaciones del narco, sólo sirvió para evidenciar la ineficiencia del resto del sistema de seguridad, del sistema judicial y de las prisiones del país. En otras palabras, la transformación de Cenicienta en princesa duró poco y sólo sirvió para evidenciar que, en efecto, Cenicienta seguía siendo Cenicienta.

¿Qué es lo que explica esta paradójica situación de combate al narco con consecuencias no deseadas? La razón es muy simple: una parte del gobierno funcionó bien, mientras el resto siguió haciéndolo tan mal como siempre.

La parte del gobierno que funcionó de manera eficiente fue un segmento de la AFI que se logró coordinar con el Ejército. Ello fue posible en buena medida porque el Procurador General de la República durante los primeros años del gobierno de Fox fue un militar. Eso facilitó la comunicación entre la PGR y el Ejército, lo que se reflejó en la captura

de los capos de la droga a la que hemos hecho referencia.

No obstante, la capacidad mostrada en estas capturas no se presentó en el resto de la cadena de seguridad: policías estatales y locales, sistema judicial y sistema penitenciario. Por ello la guerra entre cárteles no ha podido ser controlada por el gobierno. Por eso el esfuerzo en atrapar al 'Chapo' Guzmán fue inútil, pues éste se escapó del penal de Puente Grande. En fin, que la eficiencia mostrada en detener narcotraficantes ha sido opacada por la ineficiencia en todo lo demás.

**Una parte del gobierno funcionó bien, mientras el resto siguió funcionando tan mal como siempre.**



**CONTRASTES.** A 10% de la población más pobre, le llevaría 72 años alcanzar el ingreso de quienes están en el 10% de mayor ingreso.

**3.** En la actualidad, prácticamente la mitad de la población nacional es pobre, aunque la situación más apremiante la vive la quinta parte de los mexicanos, quienes cuentan con un ingreso insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación.

En este contexto de rezagos, no deja de sorprender que seis de cada 10 personas en el país opinen que los pobres lo son porque "no se esfuerzan lo suficiente". Sin embargo, existe evidencia que revela que las posibilidades de salir de la pobreza guardan relación con la estructura de oportunidades y la acumulación de capacidades y activos. En México, quien accede a (y aprueba algún grado en) la escuela secundaria tiene una probabilidad 24% mayor de evitar la pobreza que quien sólo concluye la primaria (y es incluso 2.7 veces superior entre quienes aprueban el bachillerato y 6.2 veces mayor entre quienes cursan el nivel superior). Estos datos sugieren la necesidad de apoyar la acumulación de capacidades y activos generadores de ingreso entre los pobres y expandir las oportunidades para que puedan utilizarlos productivamente.

**4.** Además de las marcadas desigualdades regionales, es bien sabido que México tiene una de las distribuciones del ingreso más desiguales del mundo. Basta señalar que una persona ubicada en el 10% más pobre de la población (primer decil) tiene un ingreso 32 veces inferior al de quien se encuentra ubicado en el 10% más rico (último decil).

Esto significa que incluso con un crecimiento de 5% anual en sus ingresos reales, a las personas del decil más pobre les tomaría 72 años alcanzar el nivel de ingresos de quienes integran el último decil. Estas dolorosas asimetrías conspiran contra la formación de un mercado interno cada vez más amplio y, lo que es peor, se encuentran alojadas en

la lógica de funcionamiento de muchas instituciones, lo que evidencia la urgente necesidad de llevar a cabo una profunda reforma que coloque la agenda a favor de la equidad en el centro de las prioridades nacionales.

**5.** Un hecho que llama la atención es que casi la mitad de los ciudadanos en el país opina que sus "padres vivían mejor" de lo que viven ellos hoy en día. Esta creencia es consistente con la idea de que el sistema de movilidad social se ha hecho más rígido. En México pasar de una generación a la siguiente desde el último estrato (jornaleros, ejidatarios y pequeños propietarios rurales) hasta el primero (profesionales, funcionarios y patronos) se ha vuelto cada vez más difícil: antes de 1982, la probabilidad de lograrlo era 20 veces menor comparada con la de quienes procedían intergeneracionalmente del primer estrato; más recientemente, ésta fue 40 veces menor. Este hallazgo sugiere que el papel de las instituciones sociales que operan a favor de una mayor equidad en el sistema de movilidad se ha ido debilitando, al tiempo que revela la necesidad de trastocar su desempeño con base en una adecuada estructura de incentivos. De no hacerlo, se corre el riesgo de que la migración hacia Estados Unidos se intensifique aún más, ya que una de las percepciones más arraigadas en el país es que este desplazamiento constituye el medio más efectivo para mejorar la condición social de las personas y sus familias.

Todos estos asuntos no agotan la agenda social, pero permiten identificar algunos de los más importantes nudos y desafíos que exigirán al próximo gobierno estructurar respuestas resueltas, imaginativas y audaces. ■

El autor es Premio Nacional de Demografía 2004; investigador del Ixer y fue subsecretario de Desarrollo Social en la actual administración (2002-2005).

# La entrampada escalada social

En México pasar de una generación a la siguiente, desde el último estrato social hasta el primero, se ha vuelto cada vez más difícil.

POR RODOLFO TUIRÁN

**M**éxico enfrenta al inicio del siglo XXI una situación paradójica: cuenta con un enorme potencial para generar riqueza, pero registra niveles de pobreza inaceptables y la persistencia de enormes brechas de desigualdad.

Uno de los saldos del largo proceso electoral es el reconocimiento de este estado de cosas y el consenso de las fuerzas políticas en torno a la idea de asignar la máxima prioridad a la construcción de una sociedad más justa.

Ésta fue una de las banderas que capitalizó el candidato de la izquierda, quien fundó su estrategia en la división entre pobres y ricos y advirtió sobre la importancia de impulsar una agenda redistributiva, incluso hasta por razones de gobernabilidad.

También hemos sido testigos en fecha reciente de la 'promesa' del hoy presidente electo, en el sentido de que rebasaría a su principal opositor "por la izquierda" con un plan de gobierno de alto contenido social.

Pronto sabremos qué tan seria es esa promesa. Lo veremos, entre otras expresiones, en el discurso político, en el presupuesto y las prioridades del gasto público y en el impulso a ciertos programas.

Para los gobiernos (ya sean de izquierda o derecha), la solución de fondo y de largo plazo al problema de la pobreza se encuentra sobre todo en el impulso a la expansión económica y a una mayor productividad, ya que ambos implican, en un contexto de estabilidad, más y mejores empleos, aumento de las remuneraciones reales y, eventualmente, una reducción en los precios de los bienes que integran la canasta de satisfactores básicos.

En consecuencia, para avanzar en esta dirección, resulta imprescindible construir las condiciones (altos índices de ahorro, un ambiente de certidumbre y un entorno amigable a la inversión, entre otros) que permitan acelerar el creci-

miento económico, lo que supone una intensa labor de concertación política que los haga viables.

En este marco, la política social debe tanto contribuir a sentar las bases de una nación más incluyente, como privilegiar la ampliación de las capacidades y oportunidades de los más pobres.

De la evolución reciente de la pobreza y la desigualdad emana una amplia variedad de desafíos para la economía y la sociedad, así como para el funcionamiento de la democracia. Revisemos brevemente algunos de los más importantes.

**1.** México debe recorrer aún un largo trecho para acercar los niveles de vida de su población a los de los países desarrollados. Nuestra nación ocupó en 2003 el lugar 53 (de un total de 177 países) en el ordenamiento mundial generado por el índice de Desarrollo Humano (IDH). No hay duda de que para elevar las condiciones de vida de las personas, alcanzar estadios superiores de desarrollo humano e insertarse más favorablemente en los mercados, México deberá continuar realizando cuantiosas inversiones sociales (y mejorar la eficiencia de las mismas) para alcanzar estadios superiores de desarrollo humano.

**2.** Los datos nacionales ocultan notables desigualdades regionales y su desagregación revela la existencia de "varios Méxicos". En el ámbito municipal, por ejemplo, la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, ocupó en el año 2000 la primera posición, con un IDH no muy distante del que registran países como Italia y Alemania, en contraste con Metlatónoc, en Guerrero, que detenta la última posición, con un IDH similar al de países como Malawi, Zambia y República del Congo. Para avanzar hacia la igualdad de oportunidades, es preciso impulsar las estrategias regionales y territoriales de la política social y fortalecerlas tanto en el ámbito rural, como en el urbano.



**MAL PRONÓSTICO.** Las habilidades de redacción de un alumno de sexto grado y uno que termina la secundaria son similares.

petitivos, este hecho pone de manifiesto las concesiones que la *SNTE* ha tenido que dar al sindicato para avanzar al menos partes de su agenda. Aunque hay veces que la influencia del sindicato ha sido positiva, por ejemplo logrando aumentar los deprimidos salarios magisteriales durante los 80, la percepción generalizada es que la mano de la cúpula sindical está muy metida en temas que no necesariamente están alineados con el objetivo de mejorar la calidad educativa y la eficiencia del sistema (¿alguien dijo Oaxaca?).

Basta resaltar el caso de las escuelas normales, únicas autorizadas para emitir títulos universitarios para la enseñanza de educación básica. Algunos estudios sugieren importantes deficiencias y retos de la formación docente. El Banco Mundial encontró en los 90 que sólo 50% de los maestros mexicanos tenían las competencias requeridas para ejercer. Muchos carecían de los conocimientos básicos de su disciplina y de las habilidades pedagógicas necesarias para enseñarla bien.

¿Por qué no puede un licenciado en matemáticas de la UNAM, el Instituto Politécnico Nacional o cualquier otra universidad adquirir una certificación docente como sucede en otros países y enseñar en una escuela pública? La respuesta quizá tenga que ver con el hecho de que en las escuelas normales el sindicato ejerce su poder. No es coincidencia que el yerno de la maestra Gordillo sea el director general del área que se ocupa de la educación normal dentro de la *SNTE*.

Los problemas son muchos, y no hay un remedio único para todo. La futura administración tendrá que dar pasos audaces, o por lo menos sentar las bases para la implementación de reformas estructurales que garanticen un mínimo de calidad en todas las escuelas. Es urgente revisar la legislación laboral del magisterio. ¿Por qué una vez que un maestro recibe una plaza docente, la conserva de por vida a pesar de su desempeño? ¿Por qué las relaciones entre el magisterio y

la *SNTE* tienen como único interlocutor al *SNTE*, al cual todos los maestros tienen que pertenecer les guste o no?

Es importante también atender las cuestiones de cobertura y equidad. No es suficiente con decir que tenemos más de 90% de cobertura en educación primaria, si en la mayoría de las zonas rurales este servicio se da en escuelas multigrado donde un solo maestro atiende a niños de distintas edades sin los materiales o la pedagogía necesaria. Este tipo de educación crea un sistema de segunda clase para aquellos de pocos recursos reduciendo aún más sus oportunidades de avance social y progreso económico.

Mejorar la calidad educativa necesitará todavía de más inversión. Se requieren más recursos en las áreas donde más falta hacen: infraestructura, materiales didácticos, actualización y formación docente y más horas de clase. Desafortunadamente, mientras la influencia del *SNTE* sea tal que cualquier incremento se destine a aumentar los salarios de los maestros sin ninguna responsabilidad añadida para ellos, los beneficios serán mínimos. Para lograr las reformas de fondo que se necesitan, el próximo gobierno deberá constituir una secretaría de educación independiente cuya agenda no esté supeditada a la del sindicato. A pesar de la descentralización de 1992, tenemos todavía un sistema educativo excesivamente centralizado. Para que una inyección de recursos adicional se traduzca en mejores resultados, el centro tiene que actuar como protector de los intereses de los niños, jóvenes y padres de familia. Este es su principal mandato y el que deberá cumplir para al menos tener la posibilidad de que los resultados educativos mejoren en los próximos años. ■

La autora es profesora investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).



# Una buena y una mala

**Fox invirtió más en educación, pero esto no vino acompañado de mejores calificaciones.**

POR LUCRECIA SANTIBÁÑEZ

**E**l último reporte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (ocde) sobre la educación en México cuenta la siguiente historia: México ha incrementado sus niveles relativos de inversión en educación: 6.8% del pib, contra 5.9% en promedio de la ocde. Además, 24% del gasto gubernamental en México se destina al sector educativo.

Sin embargo, dicho incremento no parece venir acompañado de mejoras en la calidad educativa. 60% de los jóvenes mexicanos de 15 años no tienen competencias suficientes en matemáticas (según resultados en las pruebas pisa). Más preocupante aún es la aparente falta de progreso en un nivel y otro. En las últimas evaluaciones nacionales, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación aplicó el mismo examen de redacción escrita a alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria. El resultado fue una mejora mínima entre ambos niveles. En términos de las habilidades para escribir un texto de forma analítica, lógica y estructurada, tres años de educación adicional parecen ayudar muy poco.

Para explicar los malos resultados educativos, la ocde sugiere que mientras la inversión relativa ha aumentado, continúa siendo baja en niveles absolutos. El gobierno gasta 1,656 dólares (ajustados por poder de compra) en un alumno de primaria, y 1,495 en secundaria, lo que representa entre un tercio y un cuarto del promedio de la ocde. Además, la mayor parte de esos recursos se destinan al gasto corriente, primordialmente a salarios de maestros.

Ciertamente, la falta de inversión en infraestructura, materiales y apoyo a la docencia afecta la capacidad de las escuelas de proveer una educación de calidad. Por ejemplo, en algunos estados se ha reportado que más de una cuarta parte de las telesecundarias no reciben la señal televisiva, y casi 35% no cuentan ni siquiera con televisor. O bien, está el caso de aquella escuela del turno vespertino que en su proyecto para entrar al Programa Escuelas de Calidad, explicó que utilizaría los fondos para mover el switch de la luz. Re-

sulta que el director de la mañana cerraba su oficina y ellos en la tarde se quedaban sin electricidad. Los recursos que reciben las escuelas por lo general no alcanzan para cubrir este tipo de cosas y los directores tienen muchas veces que recolectar fondos de los padres de familia para gastos tan elementales como la compra de papel de baño.

La falta de recursos, o la ineficiencia en su uso, inciden también en la capacitación docente. En los cursos nacionales, el modelo es *one size fits all* (unitalla). Un maestro de física con 30 años de experiencia toma el mismo curso o taller que un maestro de física con dos años de experiencia. Además, los cursos siguen el formato "cascada" por la falta de personal capacitador. En este modelo, los del centro capacitan a grupos de los estados, los cuales capacitan a los jefes de sector y así sucesivamente hasta llegar al maestro. Cualquiera que haya jugado al teléfono descompuesto se puede imaginar el tipo de información que se produce al final de esta cadena.

Pero no todo el problema es de recursos. Hay que resaltar también la interacción entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (snre) y la Secretaría de Educación Pública (sep) y sus agendas con frecuencia contrastantes. La negociación entre estos actores ha resultado en políticas cuyos beneficios son, en el mejor de los casos, inciertos.

Tal es el caso del programa Carrera Magisterial. Originalmente fue concebido para premiar a los mejores maestros de acuerdo con sus resultados en una evaluación objetiva y multidimensional. Sin embargo, la influencia del snre (el programa es regido por una comisión mixta sep-snre) llevó al programa a parecerse más a un nuevo sistema de escalafón horizontal, que a un sistema de estímulos meritocráticos. El snre logró no sólo incorporar a todos sus miembros (la sep originalmente quería incluir sólo maestros), sino que además consiguió que muchos de ellos entraran al programa automáticamente (sin evaluación formal) durante sus primeros dos años de operación. Aunque el programa ha mejorado de forma considerable desde entonces, y actualmente sus criterios de incorporación son más com-

# Rebasar por la izquierda

¿Qué debe hacer Calderón si le piden seguir la agenda social de AMLO, aunque el perredista haya hecho promesas imposibles de cumplir?

POR JUAN E. PARDINAS

**U**na de las ideas más repetidas en la prensa, después de la elección presidencial, es que el gobierno de Felipe Calderón tendrá que apropiarse de la agenda social que defendió López Obrador. A pesar de que la sugerencia ha ocupado mucho espacio en medios impresos y electrónicos, aún no se han ofrecido detalles de cómo transformar este rebase ideológico en políticas públicas viables. El desafío del próximo gobierno es promover la redistribución del ingreso y las oportunidades, sin darle al traste a la estabilidad financiera y al crecimiento económico.

En tiempos de campaña electoral, parte del trabajo de un candidato es ofrecer a sus seguidores el paraíso terrenal. El principal problema de apropiarse de la agenda de López Obrador es que el perredista hizo promesas imposibles de cumplir. La propuesta de la Coalición Por el Bien de Todos ofrecía ahorrar 5% del presupuesto federal, 100,000 millones de pesos al año, para invertirlo en gasto social. Su iniciativa de recortar a la mitad los salarios de la alta burocracia, de directores generales hasta el presidente, apenas ahorraría 3,000 millones de pesos. Con estas cifras aún le faltaría cumplir 97% restante de la promesa. El mensaje oculto detrás de esta demagogia de campaña es que el gobierno gasta mucho y gasta mal. La primera instrucción para rebasar por la izquierda es sacar las tijeras y administrar mejor los fondos públicos.

Si se hubiera distribuido todo el dinero del presupuesto federal del año 2000 entre cada uno de los 100 millones de mexicanos, a cada hombre, mujer y niño le hubiera tocado un cheque de 14,283 pesos (a precios actuales). Si se hubiera

repetido el ejercicio con el presupuesto de 2006, el cheque hubiera crecido de forma sustantiva a 19,191 pesos por cápita (otra vez, a precios actuales). Entre 2000 y 2006, los aumentos en el precio del petróleo y una mejor recaudación fiscal significaron un incremento real de 34% en el gasto federal. Con esta 'administración de la abundancia' los gobernadores estatales y el gobierno federal no tuvieron ninguna urgencia para hacer más eficiente el uso del dinero público.

Ricardo Lagos, ex presidente de Chile, afirmaba: "Un gobierno de izquierda debe generar las oportunidades para que cualquier niño pueda ser el próximo Bill Gates". El gasto público en México está más orientado a preservar el statu quo que a crear las condiciones para que el hijo de un campesino invente el futuro Microsoft. El programa de apoyo al campo, Procampo, es un ejemplo de dinero mal invertido en dejar todo igual. De cada peso que se gasta en Procampo, 25 centavos se van a los bolsillos de los agricultores más ricos del país. El subsidio al consumo de electricidad y a las empresas que la generan es otra muestra de desperdicio presupuestal. Un hogar de clase media

**La primera instrucción... es sacar las tijeras y administrar mejor los fondos públicos.**

en el DF recibe cerca de 3,000 pesos anuales en subsidios por consumo de electricidad. Con el mismo dinero con que se disfrazan los precios de la luz en un condominio residencial se puede dotar de computadoras a una escuela primaria. ¿En qué invertirá el gobierno de Felipe Calderón, en tecnología para modernizar la educación o en abaratar la electricidad de un hogar privilegiado?

En el año 2006, el dinero público entregado a la Comisión Federal de Electricidad y a Luz y Fuerza del Centro



OTRO ES HERNÁNDEZ

**CONTRA EL PATERNALISMO.** La alternativa de Calderón para reducir la pobreza debe estar atada al crecimiento de la economía.

representó 8.9% del total del presupuesto federal. Este porcentaje es mayor que los fondos entregados a la SEP (6.8%) y al programa Oportunidades (1.7%), durante el mismo año. Si el gobierno no tuviera la responsabilidad de invertir fondos a las empresas públicas de electricidad se podría duplicar el presupuesto de la Secretaría de Educación y de combate a la pobreza. López Obrador prometió en campaña aumentar los subsidios eléctricos, si Felipe Calderón quiere promover políticas a favor de los pobres, lo peor que puede hacer es hacerle caso a su antiguo adversario.

Sin embargo, en el empeño por transformarse en un gobierno de izquierda, el próximo presidente podría atender una de las propuestas de otro de sus contrincantes: Roberto Madrazo. Tener un pésimo candidato obligó al PRD a realizar un esfuerzo serio en sus planes de gobierno. Dentro de la vorágine mediática de la campaña quedó enterrada una iniciativa fiscal del candidato priista que merece atención y estudio. Madrazo propuso exentar del pago del impuesto sobre la renta (ISR) a quienes ganan entre 6,000 y 10,000 pesos. Esta iniciativa abriría un boquete en las finanzas públicas, equivalente al presupuesto de la Secretaría de Salud por un año. Una reforma fiscal para ampliar la clase media no tendría que ser idéntica a la propuesta del ex candidato priista. No obstante, la iniciativa es una de las pocas que buscan recortar impuestos a la población asalariada.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda, el 10% más rico de la población contribuye con 43% de la recaudación total por ISR. Se considera al decil más alto de ingreso, a los hogares que perciben un ingreso medio mensual de 22,500. Los trabajadores formales que tienen un ingreso medio entre 6,000 y 7,500 pesos recaudan cerca de 8.5% del total del ISR. Este rango de ingreso es más modesto que el

propuesto por Roberto Madrazo, pero también es más viable. Aquí hay una oportunidad clara de realizar una reforma fiscal que sacrifique menos de 2% de la recaudación total en aras de ampliar la puerta de acceso a la clase media. Un recorte parcial a las transferencias al subsidio eléctrico y a Procampo taparía buena parte de este agujero en el cobro de impuestos. Esta propuesta es factible en términos presupuestales, pero es un sueño guajiro en el terreno de la política. ¿Quién tendrá las agallas de elevar el precio de la electricidad en el DF y cancelar los subsidios corporativos a los agricultores más ricos del país?

Uno de los grandes obstáculos que enfrentó el gobierno de Vicente Fox, y que heredará Felipe Calderón, es que más de 90% del presupuesto federal está comprometido en gastos ineludibles por salarios, pensiones y otras obligaciones legales. En este sexenio de vacas gordas hubo escaso margen de maniobra. Si los precios del petróleo llegaran a caer o una desaceleración económica afectara la recaudación fiscal, cualquier estrategia de aventajar por la izquierda tendrá que ser abandonada en aras de mantener la estabilidad financiera. Nada genera más pobreza que una crisis económica.

No hay política de recaudación o de gasto público que resuelva el problema de pobreza si no hay crecimiento. La aceleración sostenida del dinamismo económico es la única cura definitiva contra la pobreza. Si la economía crece de forma constante durante los próximos seis años, las consignas de campaña de Andrés Manuel quedarán en el olvido. El carril del crecimiento es la ruta más segura para rebasar por la izquierda. ■

El autor es investigador asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDES)