

# Unidad 11

---

- Dinero e ideas; los recursos para la transición del sistema educativo mexicano

## **DINERO E IDEAS; LOS RECURSOS PARA LA TRANSICIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO**

*Out of college money spent*

*See no future pay no rent.*

*All the money's gone, nowhere to go.*

*Los BEATLES, You never give me your money*

No obstante que por largos periodos la SEP o, más ampliamente, el sector educativo, ocupó el porcentaje más alto de los presupuestos del gobierno federal, el SEM es pobre. La historia del gasto en educación muestra con claridad los saldos del Estado corporativo y ayuda a explicar por qué no se han cumplido las metas que se planteó el Congreso Constituyente en 1917. En el auge del desarrollo estabilizador fue cuando más se insistía en las bondades de la escuela para la movilidad e igualdad sociales. Pero parte de aquel discurso era propaganda: al menos por un largo periodo se inflaron los presupuestos para la SEP, mas a la hora de ejercerlos, los gastos resultaban menores a lo programado. Los bajos costos, si bien sirvieron para ampliar la cobertura, tuvieron efectos perversos al reproducir la desigualdad social y prestar un servicio de baja calidad. En el largo plazo, los ahorros en el gasto educativo resultaron muy costosos para la nación, ya que el SEM está en gran desventaja para afrontar con éxito los desafíos de la economía abierta y el libre comercio. A la educación, hoy en día, no sólo le afecta la astringencia financiera, sino que sus recursos intelectuales también son insuficientes para resistir las pruebas del futuro. La transición del SEM hacia una educación para más mexicanos, de mayor calidad y más democrática en sus contenidos y organización, exige recursos crecientes: más dinero pero también más talento.

### **PRESUPUESTO Y GASTO EN LA HISTORIA DEL SEM**

Aunque son innegables los rasgos autoritarios del Estado corporativo, el grupo en el poder también fundó su hegemonía en la construcción del consenso. La conformidad social no se puede generar únicamente con métodos arbitrarios; por lo contrario, el autoritarismo desgasta la hegemonía, como sucede en México después de 1968, cuando el régimen tiene ahora más opositores; tampoco por la propaganda, pues la supervivencia de la ideología dominante requiere que haya referencias concretas sobre las bondades que el discurso político pregona. La educación para las masas fue un instrumento eficaz para la erección de ese consenso. A pesar de que la movilidad social provocada por el SEM era limitada, hay muchas pruebas de que vastos

segmentos creían en sus postulados. No faltaba el ejemplo que lo justificara: el hijo del obrero que se convirtió en abogado de éxito gracias a la escuela; la enfermera cuya madre fue trabajadora doméstica pero cuyos hijos van a la universidad; la familia de clase media baja que se sacrificó para que el muchacho talentoso estudiara y ahora es embajador, etcétera. Y es probable que esa creencia perdure, aunque se haya erosionado con la crisis de los años ochenta. La paradoja es que la consolidación de ese consenso fue relativamente barata.

Se podría documentar con amplitud el punto de que todos los gobernantes del México moderno han planteado los efectos positivos que la educación tiene en la movilidad social, la formación de los recursos humanos, la preparación de los ciudadanos y, en consecuencia, se han comprometido a apoyar al SEM con el fin de brindar mayor igualdad de oportunidades para los mexicanos. Pero, como recomiendan algunos economistas, hay que juzgar a los gobiernos por lo que hacen, no por lo que dicen que van a realizar. Un breve análisis del gasto federal en educación, desde que se fundó la SEP, ayudará a diferenciar el punto.

No obstante, sería imposible analizar los presupuestos al parejo con las etapas de las reformas profundas del SEM, el comportamiento del gasto público no corresponde a esa lógica, sino que está definido por otras causas que en ocasiones no tienen relación directa con la educación, aunque ésta se beneficie o sufra sus consecuencias. Por ejemplo, durante la década de los setenta, la inyección de recursos financieros al estuvo determinada por la política social del presidente Echeverría o por el auge petrolero en el gobierno de López Portillo. El caso contrario tiene que ver con la crisis de la deuda externa, que puso al SEM —y al país entero— al borde del abismo.

### ***De la fundación de la SEP a la etapa de Echeverría***

Como se puede apreciar en el cuadro VII.1 en la cuarta columna se asientan las expectativas de gasto en educación como un porcentaje del presupuesto global del gobierno federal y en la quinta columna se registra lo realmente gastado. Como los presidentes comienzan su periodo de gobierno el 1 de diciembre, para efectos del gasto presupuestal se considera el año inmediatamente posterior a la toma de posesión como el primero de su ejercicio. De 1.929 a 1934 hubo tres presidentes, pero el liderazgo real del país recaía en el “jefe máximo” de la Revolución, general Plutarco Elías Calles.

De la fundación de la SEP hasta finales del periodo de la educación socialista, el gasto del gobierno federal creció de manera constante, con grandes disparidades entre lo planeado y lo ejercido en 1922 y 1923 que, sin embargo, muestra avances considerables en lo gastado. En esos años el presidente Obregón buscaba afanosamente el reconocimiento del gobierno de los Estados Unidos, se negociaron los pactos de Bucareli y el déficit fiscal era en realidad grave; aun así, el gasto en educación creció. Durante la administración del presidente Calles y el maximato, fue notable la tendencia al crecimiento, incluso hubo variaciones favorables entre lo presupuestado y lo ejercido en la SEP. Parece que la mancuerna José Manuel Puig Casauranc y Moisés Sáenz, como secretario y subsecretario, respectivamente, fueron fieles ejecutores de la política populista del general Calles.

En ese tiempo, conceder a las masas populares más educación, tal vez incrementaba la legitimidad del régimen y los caudillos revolucionarios. Una porción importante del gasto en educación se destinaba a la educación rural y se fundaron escuelas en barrios de obreros y de sectores populares en las ciudades. El número de escuelas rurales, por ejemplo, creció de 1044 en 1924 a 3 459 en 1929 y la proporción del gasto de la SEP para educación rural creció de 8.8 a 26.3% en el mismo periodo. El gobierno fundó la escuela secundaria para debilitar el monopolio que sectores medios conservadores tenían sobre la Escuela Nacional Preparatoria, se expandió ligeramente la enseñanza técnica y el gasto en administración era reducido.<sup>1</sup>

A lo largo del maximato la tendencia a crecer continuó, al igual que la parte proporcional dedicada a las escuelas rurales. Aun en los años de la depresión y crisis económica, el gasto ejercido en educación fue ligeramente superior al presupuestado. Aparte del apoyo del jefe máximo y del presidente en turno, los secretarios Puig Casauranc, en su segunda vuelta y Bassols, tuvieron la entereza de ánimo de defender sus proyectos y negociar con la Secretaría de Hacienda mejor trato para la SEP. Bassols incluso lo hacía con la energía que lo caracterizaba, lo que le restaba simpatías entre la clase política de aquellos tiempos.<sup>2</sup> Lo que contrasta con la debilidad de otros secretarios de educación en sexenios subsecuentes.

---

<sup>1</sup> José E. Iturriaga, *op. cit.*, p.159.

<sup>2</sup> Britton, *op. cit.*, pp. 114-115.

CUADRO VII.1. Gasto del gobierno federal. Secretaría de Educación Pública  
(Porcentaje del presupuesto total)

<i>Presidente</i>	<i>Año</i>	<i>Presupuesto autorizado</i>	<i>Presupuesto ejercido</i>	<i>Variación</i>
Obregón	1920	1.1	1.3	0.2
	1921	3.9	4.0	0.1
	1922	13.0	5.1	-6.9
	1923	15.0	9.3	-5.7
	1924	8.6	9.3	1.6
Calles	1925	7.3	7.1	-0.2
	1926	8.5	7.7	-0.8
	1927	8.3	8.0	-0.3
	1928	9.3	9.3	0.0
Maximato	1929	9.6	10.0	0.4
	1930	11.3	11.5	0.2
	1931	11.8	13.8	2.0
	1932	12.7	12.9	0.2
	1933	14.7	12.7	-2.0
	1934	12.8	11.8	-1.0
Cárdenas	1935	16.2	12.6	-3.6
	1936	17.0	12.8	-4.2
	1937	18.1	13.6	-4.5
	1938	16.3	13.0	-3.3
	1939	15.3	11.7	-3.6
	1940	16.5	12.4	-4.1
	1941	15.8	11.2	-4.6
Ávila Camacho	1942	16.4	10.2	-4.2
	1943	13.7	8.8	-4.9
	1944	10.8	8.9	-1.9
	1945	17.0	10.8	-6.2
	1946	17.3	11.2	-6.1
Alemán	1947	13.3	10.1	-2.2
	1948	10.7	8.5	-2.2
	1949	11.0	7.5	-3.5
	1950	11.4	9.1	-2.3
	1951	11.5	7.8	-3.7
Ruiz Cortines	1952	10.7	7.1	-3.6
	1953	11.5	9.3	-2.2
	1954	12.6	8.7	-3.9
	1955	12.5	8.2	-4.3
	1956	12.5	8.8	-3.7
	1957	13.6	9.1	-4.5
	1958	13.7	9.6	-4.1

CUADRO VII.1 (conclusión)

<i>Presidente</i>	<i>Año</i>	<i>Presupuesto autorizado</i>	<i>Presupuesto ejercido</i>	<i>Variación</i>
López Mateos	1959	15.8	10.6	-5.2
	1960	18.4	9.7	-8.7
	1961	19.1	10.8	-8.3
	1962	20.9	12.4	-8.5
	1963	21.8	14.2	-7.6
	1964	25.5	13.2	-12.3
Díaz Ordaz	1965	25.6	11.1	-14.5
	1966	25.7	14.5	-11.2
	1967	26.1	12.9	-13.2
	1968	26.8	14.1	-12.7
	1969	27.7	14.2	-13.5
	1970	28.3	14.8	-13.5
Echeverría	1971	25.5	15.9	-9.6
	1972	18.0	14.4	-3.6
	1973	15.0	14.0	-1.0
	1974	15.6	14.4	-1.2
	1975	14.7	14.8	0.1
	1976	14.4	14.4	0.0

Fuentes: James W Wilkie, *La Revolución Mexicana: Gasto federal y cambio social, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, cuadro VII.2, pp. 193-194, cuadro 7, p. 354, y cuadro 9, p. 358; confrontado hasta 1968 con Carlos Rivera Borbón, El gasto del gobierno federal mexicano a través de la Secretaría de Educación Pública, México, SEP, 1970, cuadro de las pp. 46-51 y cuadro 5, p. 70.*

Conforme lo planteaba el Primer Plan Sexenal, el presidente Cárdenas propuso incrementos constantes al presupuesto de la SEP; mas el gasto en educación no alcanzó nunca las metas previstas, los egresos en economía, defensa y administración consumían muchos recursos. Sin embargo, según refiere Wilkie, el gasto per capita fue el más alto hasta entonces y no se rebasó sino hasta 1963, en medio del esplendor del "milagro mexicano" con tasas de crecimiento del producto interno bruto superiores a 6% anual. Igualmente, la parte destinada a educación rural siguió creciendo al pasar de 33.2% en 1934 a 37% en 1940, dentro del gasto de la SEP.

En los primeros 20 años de la SEP, aunque con ligeros altibajos, el discurso de los gobernantes se concretó en buena medida en el ejercicio del presupuesto. Se podría incluso sostener que al destinar bastantes recursos al campo y a la enseñanza para los sectores populares y programas de alfabetización, se apoyó, junto con las otras reformas sociales, la movilidad social ascendente. Durante esos años, pero particularmente durante el interregno socialista, la protección de los sectores populares se afirmó además con la creación de internados para los hijos de los miembros de las fuerzas armadas, secundarias para hijos de trabajadores, e internados en las centrales campesinas agrícolas primero y escuelas normales rurales después; becas para hijos de obreros para estudiar en escuelas técnicas y luego en el recientemente creado

Instituto Politécnico Nacional. Sin embargo, a pesar de los aumentos en el presupuesto, no hay indicios de aumentos en la calidad de la educación.

En contraste con ese espíritu, los presidentes Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán mostraron intenciones conservadoras en el gasto educativo. Disminuyó lo presupuestado y lo realmente ejercido. En 1943 y 1944 México participó con los aliados en la segunda Guerra Mundial y el esfuerzo bélico consumió buena parte de los recursos económicos. Pero es claro que el presidente Alemán no mostró predilección por la educación y, tanto lo presupuestado como lo ejercido, se redujo de manera drástica. Eso causó enojo en la población ya que en su discurso pregonaba que el progreso de México dependía de la educación y que era su propósito hacerla mejor y ampliar su cobertura.<sup>3</sup> Sin embargo, en éste y el sexenio posterior, en las ciudades la gente tenía que hacer largas filas y peregrinar de una a otra escuela para encontrar un lugar para sus hijos, mientras se estancaba la construcción de escuelas rurales. La inversión en infraestructura educativa aumentó, sobre todo con la edificación de la Ciudad Universitaria, pero el ritmo del gasto y de la inversión en educación rural disminuyó de modo dramático al caer de 37% en 1940 a menos de 24% en 1947.<sup>4</sup>

En el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines, el gasto nominal se incrementó y en términos absolutos casi se duplicó en el sexenio. La mayor parte de la ampliación presupuestal se destinó a mejorar los salarios y prestaciones de los maestros —aproximadamente en 60% en el sexenio— y en hacer frente a la creciente demanda social por educación primaria y secundaria, aunque con poco éxito. El mismo responsable de la Secretaría de Educación Pública comentó con cierto tono de desesperanza que a pesar de los aumentos presupuestales, la SEP era prisionera del gasto corriente y que era muy poco lo que el secretario podía hacer para canalizar recursos con el fin de mejorar la educación. Señaló que apenas se había podido reducir el promedio de 67 niños por maestro de 1944 a 45 en 1953. Lo que hubiese podido significar

*...una mejoría en la calidad de la enseñanza, si se tiene en cuenta la falta de asistencia y la deserción escolar. Desgraciadamente eso no ha sucedido, porque un gran número de maestros fue comisionado o empleado en actividades distintas a la suya, con perjuicio de la educación primaria.<sup>5</sup>*

Es decir, una fracción, nunca bien identificada, del presupuesto para la educación se destinaba, vía los salarios de los “comisionados”, a otros menesteres, sindicales o políticos que, en primera y última instancias, perjudicaban a la educación. Parece una constante que en la historia de la ser, los secretarios —con pocas excepciones— resisten o se enfrentan en conflicto abierto con el SNTE por la cuestión de los comisionados. Conforme el corporativismo pierde terreno, disminuye la proporción de comisionados, aunque nadie sabe en realidad cuántos son.

Hacia el final del sexenio del presidente Ruiz Cortines, el porcentaje del presupuesto se incrementó de manera considerable, en contraste con el realmente ejercido, que creció a ritmos mucho más lentos. A partir de 1955 empezó la curva

---

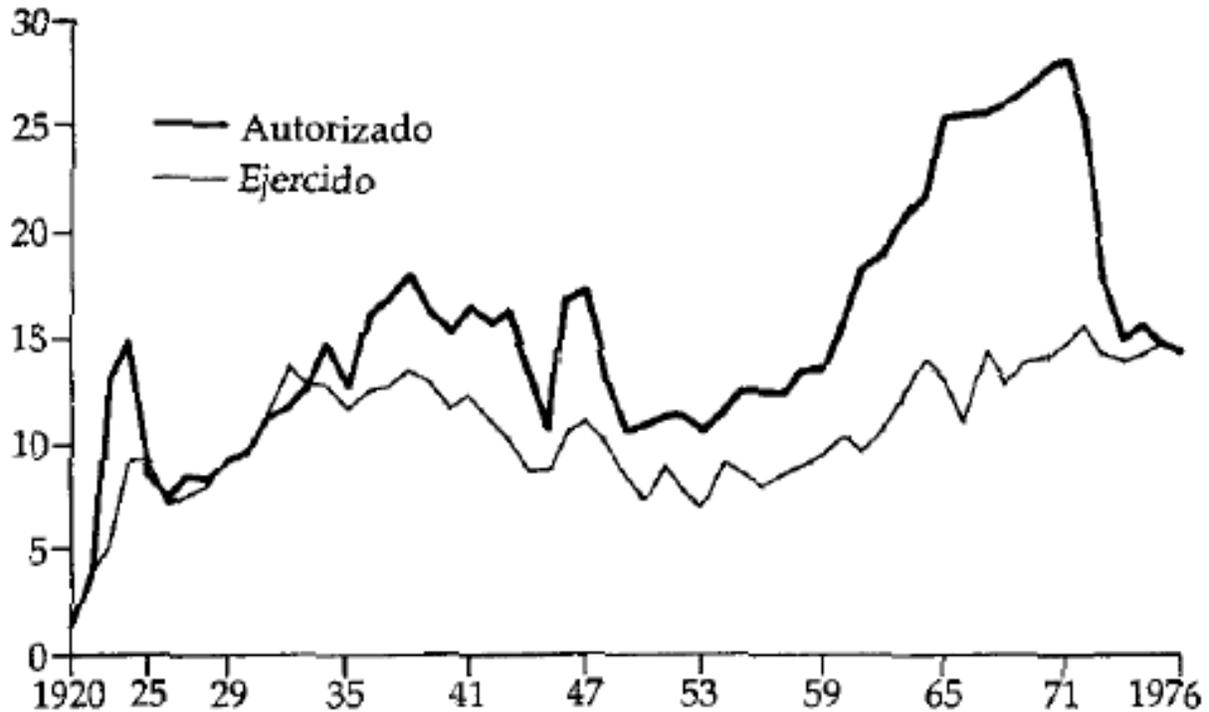
<sup>3</sup> Tzvi Medin, *El sexenio alemanista, México, Era, 1990, pp. 142-144.*

<sup>4</sup> José E. Iturriaga, *op. cit.*, p. 159.

<sup>5</sup> José Ángel Cenicerros, *Economía de la educación, México, SEP, r. s. f., p. 52.*

ascendente de los presupuestos de educación que contrastaba con el desembolso real. Según Wilkie, era más para efectos de propaganda política que de ejercicio presupuestal sano. El exceso más notorio de esa táctica se encuentra en el gobierno del presidente Díaz Ordaz.<sup>6</sup>

GRÁFICA VII.1. Gasta del gobierno federal.  
Secretaría de Educación Pública  
(Porcentaje del presupuesto total)



Fuente: Cuadro VII.1.

En la gráfica VII.1 se presentan de manera visual los datos asentados en el cuadro VII.1. En ella se nota lo que se acaba de afirmar. La curva de los presupuestos creció desmesuradamente de 1955 a 1970, en tanto que lo que en efecto se gastó también progresó pero a ritmos mucho menores. Durante el gobierno de López Mateos el incremento en el gasto real de la SEP fue notable año tras año. Empezó su gobierno con el afán de satisfacer toda la demanda real, en particular en las ciudades. Para 1963 ya estaba garantizado que habría lugar en las escuelas para quien lo solicitara, pero la educación rural continuaba marginada. El gasto en educación per capita creció como no lo hacía desde los años de la educación socialista y la inversión en infraestructura fue mayor que en ninguno de los gobiernos anteriores, sobre todo en la construcción de escuelas. Pero ese crecimiento siguió la pauta marcada por el gobierno del presidente Alemán y se benefició a los habitantes de las ciudades y las oportunidades de mejor educación, sin que ésta fuera de calidad excepcional, se concentraron en los sectores medios.

<sup>6</sup> James W. Wilkie, *La Revolución Mexicana: Gasto federal y cambio social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, pp. 196 y 353.

En la misma gráfica se muestra cómo en el gobierno del presidente Díaz Ordaz las curvas entre lo presupuestado y lo ejercido toman distancia una de otra, y es cuando se puede notar con más claridad el efecto propagandístico que se hizo de los presupuestos educativos. En 1965, el primer ejercicio de aquel sexenio, muestra un cambio moderado en relación con el presupuesto del último año del gobierno lopezmateísta, pero la diferencia entre lo autorizado por el Congreso y lo ejercido por el gobierno fue de 14.5%: la disparidad más alta en la historia.

Sin embargo, a pesar de que lo gastado fue de más o menos la mitad de lo presupuestado a lo largo del sexenio, el tono del discurso estatal no varió. Pero los datos muestran que el presidente Díaz Ordaz definitivamente no puso los pesos donde ponía sus discursos. La tendencia negativa en cuestiones de igualdad social se acentuó ya que continuó la inclinación de favorecer más a los sectores medios y urbanos en detrimento de la gente de las áreas pobres y más en el Distrito Federal que en el resto de las ciudades del país; tampoco hay señales de que la calidad de la educación fuese mejor en aquellos años que durante o después de la crisis.

Hay dos elementos que acaso arrojen alguna luz de por qué en esos dos gobiernos se siguió tal política presupuestal. La captación fiscal era menor a la esperada, los subsidios y estímulos fiscales a la industria eran muy grandes, el gasto en economía tenía prioridades y, en términos generales, los presupuestos de egresos se inflaban ya que en el mismo sexenio el desembolso en administración también fue menor a lo presupuestado, aunque no en las proporciones del gasto social. Por otra parte, si se aceptara cierta lectura entre líneas en las memorias de Jaime Torres Bodet, donde reseña sus desacuerdos con los “funcionarios de la Secretaría de Hacienda”, señala con frecuencia que ellos, junto con los de la Secretaría de Comercio, siempre estimaban las necesidades de educación muy por abajo de lo que era evidente a simple vista, al sentir las presiones callejeras por un lugar en la escuela.

Asimismo, si se tornan en serio las referencias frecuentes que Torres Bodet hacía acerca del apoyo que tenía que pedir al presidente López Mateos para poner en práctica ciertos programas, como el de los libros de texto gratuitos o para que el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) dispusiera a tiempo de los recursos asignados, es posible que el problema principal no estuviera en la SEP. Al parecer, el secretario de Educación Pública del presidente Díaz Ordaz, Agustín Yáñez, no tenía la misma entereza que Torres Bodet ni el apoyo del presidente para presionar al poderoso secretario de Hacienda y Crédito Público de aquellos dos gobiernos, don Antonio Ortiz Mena.

Al gobierno del presidente Echeverría le tomó dos años ajustar el presupuesto a lo que se gastaba en realidad. Paradójicamente, a pesar de la reducción porcentual del presupuesto global del gobierno, el gasto real en educación creció. Si el ajuste se hubiera hecho en un solo ejercicio fiscal las presiones políticas, en especial del Sindicato y de los sectores medios, hubiesen sido muy fuertes. En 1971 el presupuesto para educación fue de 25.5% del total del gobierno federal, en 1972 bajó a 18% y a partir de 1973 se ajustó a lo ejercido. Incluso en un año se gastó un poco más de lo presupuestado, como se puede observar en la gráfica VII.1, donde las curvas finalmente se unen a partir de 1973.

El gasto del sexenio del presidente Echeverría creció bastante en términos absolutos y perseguía dos propósitos principales. El primero, implícito, reconquistar el consenso de la clase media —intimidada por la política dura del gobierno anterior— y revitalizar la hegemonía del régimen y, el segundo, explícito, mejorar la situación de las áreas rurales. Esta segunda apuesta era consecuente con la política global del gobierno de ofrecer más servicios en esas zonas, con el fin de frenar la migración a las ciudades.<sup>7</sup> Con la primera se brindaron los recursos suficientes para la expansión de la matrícula en educación superior y media superior.

En ese sexenio los salarios reales aumentaron y en el sector educativo los ingresos de los docentes alcanzaron cifras históricas en 1976. Buena parte del gasto público de ese gobierno, pero más en el del presidente López Portillo, se financió con recursos externos. Esto tuvo consecuencias posteriores al originar una crisis económica sin precedentes desde la Revolución. La crisis de la década de los ochenta, sin embargo, no se puede achacar nada más a la deuda externa, tenía raíces profundas: causas estructurales, agotamiento del modelo del desarrollo estabilizador, caída de la tasa de ganancia y, en la visión más popular, errores en la política económica,<sup>8</sup> lo cual demanda un trato diferente al seguido hasta este momento.

### ***De la euforia petrolera al apogeo de la deuda externa***

En un lapso muy corto, México experimentó dos fenómenos opuestos que crearon un trauma nacional: auge y decadencia económicas. El primero tenía cimientos endebles ya que se apoyaba en el descubrimiento, que se anunció con cautela en el gobierno del presidente Echeverría, de extensos mantos petrolíferos. En una época de expansión de los precios internacionales del crudo, bajo la presidencia de José López Portillo, México se convirtió en exportador de petróleo y sobre ese acontecimiento giró la política económica. El segundo fue consecuencia del primero, sus bases eran firmes y todavía se resienten las secuelas. Era tal la euforia que causó el petróleo que se empezó a gastar sin medida, pocos controles y en programas o proyectos elaborados de manera imprevista. En aquel arrebatado infundado, desde la cúspide del poder se les dijo a los mexicanos que su país, más que subdesarrollado era subadministrado y que debían aprender a administrar la abundancia.

No obstante, tener yacimientos no significaba que se pudieran explotar de inmediato. Hacerlo significaba grandes inversiones en exploración y tecnología más avanzada y mejor organización de la empresa nacional, Pemex. Como el ahorro interno era insuficiente para ese tipo de inversiones, se recurrió al endeudamiento externo. Era tal el entusiasmo, que el gobierno pronosticaba tasas de crecimiento sostenido del Pm superiores a 8% anual de 1980 al año 2000.<sup>9</sup> No sólo en el gobierno, sino que el supuesto esplendor enardeció al sector privado y su deuda creció a ritmos todavía más altos que los del sector público. La inversión pública y privada se elevó, aumentó la

---

<sup>7</sup> Víctor Bravó Ahuja y Marco A. Carranza, *op. cit.*

<sup>8</sup> Eteberto Ortiz, *Competencia y crisis en la economía mexicana, México, Siglo XXI, 1994, pp.112-124.*

<sup>9</sup> Cf. Eduardo López Latorre y Rogelio Barriga, "Prospectiva cuantitativa del sistema educativo, 1978-2000: Interrelaciones con el medio socioeconómico", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 32, octubre-diciembre de 1979, pp. 77-80.

masa de dinero, las utilidades crecieron y, paradójicamente, en medio del auge y grandes expectativas, en 1977, para cumplir compromisos del gobierno federal con el Fondo Monetario Internacional, se impusieron los primeros controles al salario. Los aumentos salariales aquel año fueron de 10%, cuando la inflación ya empezaba a ser elevada. El salario mínimo, por ejemplo, se desplomó de 109.76 en 1976 a 75.10 (pesos de 1978) en 1982, una pérdida de 31 % real en el sexenio.<sup>10</sup>

En 1981, los precios del petróleo se desplomaron, el ritmo de endeudamiento no se pudo frenar por los proyectos en marcha y, al parecer, por desacuerdos en el gabinete. El hecho es que para febrero de 1982 la devaluación del peso empezó una carrera que aún no se detiene, aunque su velocidad es mucho menor. Aunado a eso, las tasas de inflación galoparon como no lo había visto la generación de mexicanos vivos en esos momentos y el gobierno cayó además en un gran desprestigio debido a la corrupción imperante.

El gobierno del presidente De la Madrid, al mismo tiempo que lanzaba una campaña moralizadora de la administración pública, con el fin de detener la inflación y sanear las finanzas públicas, puso en práctica el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).<sup>11</sup> Los resultados de este programa se observaron hasta finales del sexenio. El presidente De la Madrid, tal vez sin muchas opciones, decidió negociar con los deudores internacionales, cumplir los compromisos contraídos, conminar al sector privado a pactar sus adeudos y a “aguantar la vara” —como decían antes a los niños que castigaban los maestros, ya fuera por faltas de ellos o de sus compañeros—.

En el cuadro VII.2 se muestran los montos de la deuda externa a partir de 1977, De 1977 a 1980, la amortización y el pago de servicios no afectó grandemente a las finanzas nacionales ya que la pendiente apenas se iniciaba y las exportaciones petroleras inyectaban recursos al país. Para 1981, el año del desplome de los precios del crudo, el endeudamiento externo del sector público sobrepasó los 50 mil millones de dólares y para el año siguiente el pasivo creció en más de seis mil millones; el incremento de aquel año fue en la deuda financiera, es decir, para pagar intereses o sostener artificialmente el peso por lapsos cortos. Una de las paradojas más grandes en la historia del México contemporáneo es que el gobierno que prometió la abundancia, entregó saldos rojos a sus sucesores.

De 1983 a 1989 inclusive, el servicio y la amortización de la deuda consumió buena parte del producto interno bruto y los problemas financieros estuvieron a la orden del día. En 1989, ya en el gobierno del presidente Salinas de Gortari, se reestructuró la deuda, se consiguieron rebajas en las tasas de interés y plazos más largos. Lo cual permitió en 1992, que se amortizaran más de 20 mil millones de dólares y en realidad pagar menos por esos descuentos.<sup>12</sup> Sin embargo, el saldo, si bien ya no llega a los límites de 1987, sigue siendo alto. Pero lo que en la nueva terminología se denomina la deuda económica neta, es alrededor de 15 mil millones de dólares más baja que el

---

<sup>10</sup> *Banamex, op. cit., cuadro 6.10, p. 188.*

<sup>11</sup> *Francisco Báez Rodríguez, “La crisis y la política económica”, en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (coords.), México ante la crisis: El contexto internacional y la crisis económica, México, Siglo XXI, 1985, pp. 338-341.*

<sup>12</sup> *World Bank, Trends..., op. cit., p. 327.*

saldo bruto. Más allá de los éxitos en su negociación primero y reestructuración después, queda claro que la deuda es todavía un problema mayor.

CUADRO VII.2. Monto de la deuda externa  
(Millones de dólares a precios corrientes)

Año	Deuda saldo final <sup>a</sup>	Amortización (pagos) <sup>b</sup>	Saldo neto de deuda económica <sup>c</sup>
1977	22 911.1		
1978	26 264.3		
1979	29 757.2		
1980	33 812.8	3 723.4	
1981	52 960.6	4 806.3	
1982	58 874.2	4 935.1	
1983	62 556.2	33 507.8	
1984	69 377.9	3 618.0	
1985	72 080.1	4 050.1	
1986	75 350.9	4 782.1	
1987	81 406.8	6 573.5	
1988	81 003.2	9 258.7	
1989	76 059.0	7 607.6	
1990	77 770.3	5 518.2	63 643.3
1991	79 987.8	10 323.8	60 806.6
1992	75 755.2	20 383.2	60 860.3

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno; 1993, México, Poder Ejecutivo Federal, 1993.

- El saldo al final del ejercicio fiscal es el resultado del saldo inicial, más disposiciones, menos amortizaciones, más ajuste por tipo de cambio.
- Las fuentes consultadas para calcular la amortización de la deuda de 1977 a 1979 son incongruentes y con grandes variaciones. Se optó por omitirlas.
- Después de la renegociación de la deuda externa, en 1989, se inició el registro de la deuda económica que es igual al saldo final, menos el ahorro por disminución de tasas de interés.

Con la inflación a todo galope, una parte importante del presupuesto del gobierno federal destinada al pago de servicios y principal de la deuda externa y la interna, los presupuestos de egresos del gobierno federal dejaron de ser relevantes para los propósitos de este trabajo. El concepto de gasto programable se presta más para el análisis del desembolso en educación. El gasto programable es el total de los ingresos del sector público en un ejercicio fiscal, menos los pagos por principal interés de la deuda, participaciones y estímulos fiscales y adeudos de ejercicios anteriores. Además, como desde 1973 las variaciones entre lo presupuestado y el gasto real son leves, vale la pena poner la atención en lo gastado efectivamente.

CUADRO VII.3. Gasto programable ejercido del sector público federal<sup>a</sup>  
(Millones de nuevos pesos a precios constantes; 1978-100)

Año	Presupuesto total	Presupuesto educación	Sector de educación (porcentaje)	SEP (porcentaje)
1977	505.5	72.6	14.4	8.7
1978	565.4	77.5	13.7	8.3
1979	649.3	87.1	13.4	8.1
1980	776.8	93.7	12.1	7.1
1981	943.7	115.4	12.2	7.7
1982	870.7	121.4	13.9	8.9
1983	692.8	80.3	11.6	7.0
1984	704.2	83.0	11.8	7.4
1985	660.9	84.8	12.8	8.0
1986	577.2	70.1	12.2	7.6
1987	567.9	74.0	13.0	8.2
1988	495.8	68.7	13.9	8.6
1989	497.3	75.4	15.2	9.6
1990	521.0	81.7	15.7	9.6
1991	545.8	99.2	18.2	10.6
1992	559.5	113.5	20.3	12.1

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno: 1993, México, Poder Ejecutivo Federal, 1993.

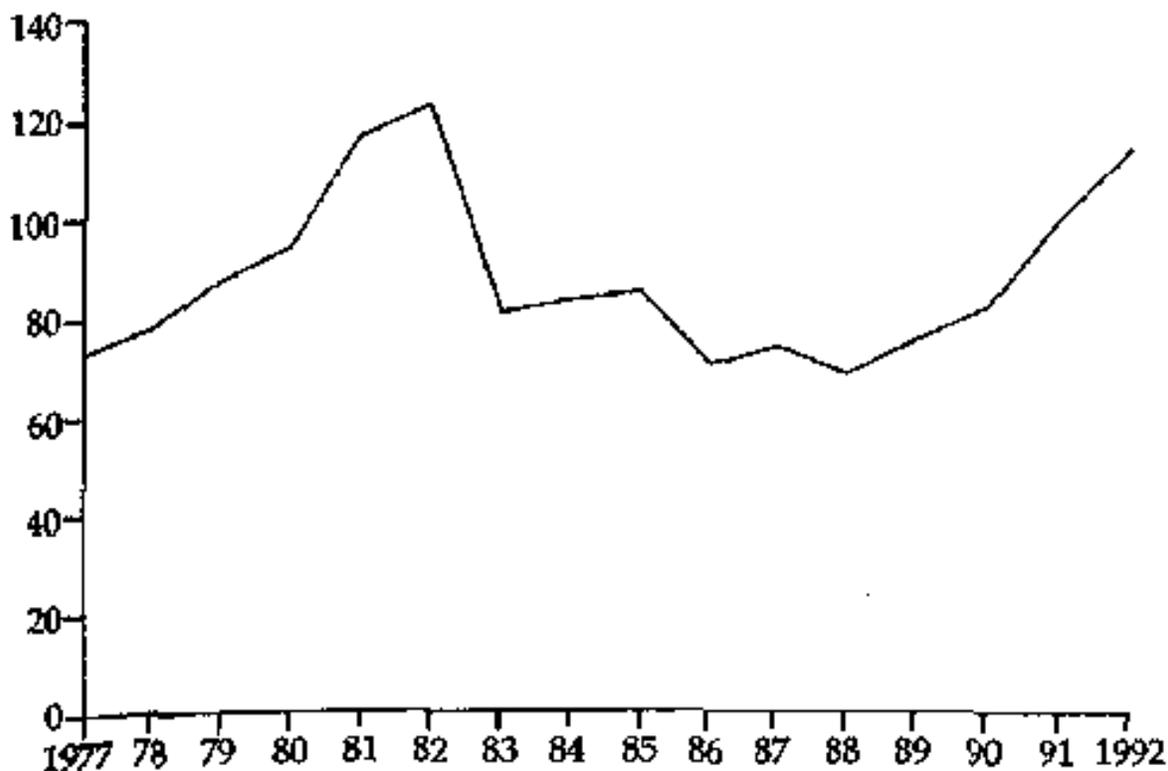
a. La deflación se hizo con base en el promedio anual del índice nacional de precios al consumidor.

Otra ventaja adicional, para la presentación de los datos, es que con el crecimiento y complejidad del SEM la SEP, sin dejar de ser la cabeza del sector educativo, ya no ejerce todo el presupuesto. Cuando se menciona al sector educativo en este trabajo es sólo para fines del análisis del gasto y ser congruentes con la información asequible. El sector incluye a la SEP y también a un sinnúmero de instituciones y organismos encargados de prestar servicios de educación (universidades autónomas, por ejemplo), fomentar el desarrollo científico o promover la cultura y el deporte. Todos éstos ejercen su propio presupuesto.

En el cuadro VII.3 se describe el comportamiento del gasto, tanto de la SEP como de todo el sector. Al hacerlo a precios constantes, se notan con claridad las variaciones de año con año. De 1977 a 1982 el crecimiento es continuo, fueron los años en que el SEM ha tenido más recursos financieros, llegando a la cifra récord en 1982, que como se verá en el cuadro VII-4, fue también el año en que la educación recibió la porción más grande del PIB. En el sexenio del presidente López Portillo, se pusieron en marcha proyectos importantes, como el de educación para todos y, vía el IMSS-

Coplamar, un programa compensatorio para zonas indígenas y rurales alejadas. También empezó la desconcentración administrativa de la SEP, aumentaron los subsidios a las universidades públicas, se creó el Conalep, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y la UPN y continuó la expansión de la matrícula en todos sus niveles (aunque el ritmo de crecimiento disminuyó en educación superior), como se vio en el capítulo anterior. En ese periodo hubo grandes conflictos sindicales que se originaron por la falta oportuna de pagos que, como se verá en el capítulo siguiente, condujo a la creación de la CNTE y se consolidaron muchos sindicatos universitarios que, entre otras cosas, pedían mejores salarios para sus agremiados.

GRÁFICA VII.2. Gasto ejercido en el sector educación  
(Precios constantes de 1978)



Fuente: Cuadro VII.3..

En el mismo cuadro VII.3 se muestra el crecimiento y la caída del gasto programable global del gobierno federal. Se nota un aumento constante de 1977 a 1981, que es cuando alcanzó su máximo histórico, para empezar a descender de manera paulatina hasta 1988, el último año del gobierno del presidente De la Madrid. En correspondencia con el gasto global, también el desembolso en educación disminuyó dramáticamente de 1982 a 1988, aunque, como se puede observar en el cuadro en mención, la parte proporcional sólo bajó 12% en 1983 y 1984, los años más áspersos en la crisis de la deuda externa. La recuperación se observa levemente en 1989; después de 12 años, apenas se rebasó el gasto de 1977, pero con cinco millones de alumnos más en el SEM. A partir de 1990 la recuperación es franca y es probable que en 1993 se haya gastado en educación entre 5.2 y 5.3% del producto interno bruto.

En la gráfica VII.2 se muestra el comportamiento del gasto en educación en esos 15 años.

A pesar de los esfuerzos para mantener alta la proporción del gasto programable para la educación en el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, la situación económica fue realmente crítica y el ajuste muy dolorosa tasas de inflación superiores a 100%, baja drástica de la inversión productiva, pérdida de empleos, años de crecimiento cero, incremento de la pobreza absoluta y relativa (según el índice que elaboró el Departamento de Estudios Sociales de Banamex, la pobreza en 1977 era de 54.1 %, en 1981 bajó a 45 %, y en 1987 había subido a 51 %; el aumento del número de pobres fue mayor en las zonas rurales e indígenas). En fin, fueron años duros para México, pero más para los asalariados y los pobres en general. La parte proporcional a los salarios, que en 1980 fue de 36% del PIB, disminuyó en 1988 a 26%, y en 1991 a 25%.<sup>13</sup> El salario mínimo real, a precios constantes de 1978, descendió de 75.10 pesos en 1982 a 44.92 en 1988, otra disminución de 40 por ciento.<sup>14</sup>

Mantener la deuda en niveles controlables, pagar los servicios que el monto representaba y negociar nuevos plazos con la comunidad financiera internacional, fueron logros que permitieron, ya en los años noventa, que el país tuviera un respiro seguro, regresaran las tasas de crecimiento del PIB y, con la apertura comercial y el Tratado de Libre Comercio, enfrentar nuevos desafíos. Nunca se podrá saber si una receta populista para salir de la crisis hubiera sido mejor —como lo demandaban algunos sectores, entre ellos los herederos del corporativismo—. Lo que parece un hecho, es que la estrategia del gobierno, a partir de 1986, con el ingreso al GATT empezó el cambio de modelo de desarrollo y, después, con el Pacto para la Solidaridad Económica (rebautizado luego como el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico), se encontraron mecanismos para frenar la inflación y la devaluación del peso. No obstante el costo del ajuste fue alto, México tiene ahora una economía si no más sana al menos más estable, aumentan las exportaciones y el PIB creció de 1989 a 1992, aunque a tasas moderadas. Sin embargo, los embates de la crisis afectaron severamente a la educación nacional y pusieron en riesgo algunos logros del pasado.

---

<sup>13</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Quinto Informe de Gobierno.1993. Anexo, México, Poder Ejecutivo Federal, 1993, p. 239.*

<sup>14</sup> Banamex, *op. cit.*, cuadro 6.10, p. 188.

**CUADRO VII.4. Tendencias del gasto en educación en términos absolutos y como porcentaje del PIB: 1982-1993<sup>a</sup>**  
(Millones de nuevos pesos)

Año	Federal		Estados <sup>b</sup> privados (porcentaje)		Total		PIB (por- centaje)
	Sector educativo	Otras secretarías			Pesos corrientes	Pesos de 1982 <sup>c</sup>	
1982	368.61	46.82	80.6	14.3	5.1	515.33	5.3
1983	488.67	64.40	82.0	13.4	4.6	674.44	3.8
1984	826.71	101.51	74.5	16.6	8.9	1 245.46	4.2
1985	1 332.03	148.51	77.1	15.1	7.8	1 918.99	4.0
1986	2 112.67	271.34	76.3	14.3	9.4	3 125.72	3.9
1987	5 034.27	484.81	78.3	12.0	9.7	7 046.79	3.7
1988	10 120.06	956.95	80.0	11.0	9.0	13 842.63	3.5
1989	12 998.23	1 754.25	76.5	14.9	8.6	19 281.68	3.9
1990	17 702.39	3 993.30	80.5	12.2	7.3	26 951.73	4.1
1991	25 039.26	5 650.20	82.7	10.2	7.1	37 088.76	4.2
1992 <sup>d</sup>	34 998.46	6 330.10	80.8	11.8	7.4	51 160.00	4.9
1993 <sup>d</sup>	47 760.20	6 950.00	82.7	10.2	7.1	66 114.66	5.2

Fuente: Centro de Administración, Sistemas y Desarrollo Social, con datos de la Secretaría de Educación Pública y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Quinto Informe de Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari.

<sup>a</sup> Las cifras reflejan el presupuesto ejercido.

<sup>b</sup> Los gastos de los estados incluyen los desembolsos de los municipios.

<sup>c</sup> La deflación se hizo con base en el promedio anual de los índices de precios al consumidor, excepto el de 1993 que fue el del mes de julio.

<sup>d</sup> Los gastos de 1992 no han sido ajustados, los de 1993 son preliminares.

El Centro de Administración, Sistemas y Desarrollo Social (Casdes), preparó para este libro un detalle elocuente del comportamiento del gasto global en educación a partir de 1982. En el cuadro VII.4 se resume lo más relevante y separa lo que desembolsa el sector educativo, incluida la SEP, de lo que gastan en educación otras secretarías del gobierno federal (por ejemplo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos otorga un subsidio a la Universidad Nacional Autónoma de Chapingo, la Secretaría de la Defensa Nacional controla sus propias instituciones de educación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social gasta en capacitación y entrenamiento, etcétera). También incluye gastos en investigación científica no controlados por la SEP o el Conacyt.

En primer lugar, en el cuadro se advierte con claridad la función hegemónica del gobierno federal en el gasto, sólo en 1984 fue menor a 75% del total; casi siempre está por encima de 80%. Donde se observa mejor la situación de la caída del gasto es en las dos columnas de la derecha. La primera es a pesos constantes de 1982, que muestra el descenso hasta 1988 inclusive, que fue casi la mitad de lo gastado en el primer año y que tal vez se equipare a lo ejercido en 1973 o 1974, lo cual corresponde a la parte proporcional del gasto en educación en relación con el PIB y es congruente con lo presentado en el cuadro VII.3.

La columna que muestra el porcentaje que gasta el gobierno federal en educación también es una muestra fehaciente del Estado educador. A primera vista, al tener cerca de 80% del gasto en educación y, hasta 1991, tener bajo control directo a 65% de la matrícula, se puede pensar de inmediato en una gran ineficiencia del gobierno federal para controlar el gasto. No se puede argüir que el Estado sea el más competente de los administradores y, por supuesto, que hay desperdicio, pero esa proporción tan grande también se hace cargo de lo que se destina a la investigación científica y la promoción de la cultura, publicación de libros de texto gratuitos, telesecundaria y otros programas nacionales, entre ellos los pocos que proporcionan los fondos extraordinarios a los sectores más pobres y los de construcción y mantenimiento de escuelas.

La situación del financiamiento de los estados requiere una nota aclaratoria ya que hay grandes diferencias de lo que asigna cada uno de ellos a la educación. Hay entidades federativas ricas que históricamente destinan grandes proporciones de su presupuesto al gasto educativo, como el Estado de México, Nuevo León, Veracruz y Baja California, mientras las hay pobres que apenas si hacen algo simbólico, como Oaxaca y Guerrero.<sup>15</sup> A partir del Acuerdo de 1992 las proporciones cambian, ya que 50% de la matrícula se encuentra bajo el control de los estados, como se verá en el capítulo siguiente, mas no la cuestión del financiamiento. El gobierno central mantiene la recaudación de los impuestos y, vía los convenios entre la federación y los estados, les transfiere recursos para la administración del aparato escolar. La aportación de los municipios en el gasto total es insignificante estadísticamente y se asimiló a la de los estados.

En resumen, en 15 años, a partir de 1977, el S M experimentó dos tendencias opuestas en su funcionamiento. La primera, recursos abundantes por pocos años,

---

<sup>15</sup> *Juan Prawda, op. cit., pp. 190-192.*

muchas veces mal usados que, sin embargo, sirvieron para ampliar la cobertura y poner en práctica algunos programas compensatorios para sectores pobres. Paradójicamente, el flujo financiero no se manifestó en incrementos salariales para los trabajadores de la educación o en una mejor calidad del servicio educativo. La segunda, de duración prolongada y cuyos efectos tal vez permanezcan hasta más allá de este siglo. Según Nora Lustig:

*La reducción del gasto educativo se refleja en la caída de los ingresos reales de los trabajadores de la educación y en la inversión del sector. Quizá también refleja un corte en la disponibilidad de materiales escolares... Con el paso del tiempo [por los bajos salarios] la profesión académica tal vez incorpore a personas menos calificadas y motivadas, algo que quizá tenga efectos perdurables en la [baja] calidad de la educación.<sup>16</sup>*

Aunque Lustig sugiere que con una inyección de recursos aparentemente la situación del SEM mejoraría, no es así. La educación es una tarea intelectual de gran aliento, no una empresa mercantil cuyas utilidades se observen a corto plazo, ni una industria donde la introducción de una nueva tecnología pueda significar incrementos rápidos en la productividad. Si hubiera más dinero y se pudieran recuperar en unos meses los salarios al mismo nivel de 1976, la calidad no mejoraría de manera automática ni disminuirían las desigualdades sociales en la educación. De hecho, la baja calidad de la educación es un efecto perdurable en la historia del SEM y de su pobreza crónica.

Otra observación que se deriva del cuadro VII.4 es la baja proporción del sector privado en cuanto al financiamiento de la educación, 7.6% en promedio de 1982 a 1993. En 1992 controló 10% de la matrícula y su intervención en el gasto fue de sólo 7.1%. Lo que demanda una breve advertencia, junto con una intervención en el debate acerca de la gratuidad de la educación superior.

### ***Participación privada y gratuidad de la educación superior***

En el libro del CIDAC, Educación para una economía competitiva y en el de Guevara Niebla, La catástrofe silenciosa, se hacen reflexiones interesantes sobre el financiamiento para la educación. Ambos coinciden en que las prioridades deben estar en la educación básica y en hacer un mejor uso de los dineros públicos. El de Guevara, además juega con ciertas opciones sobre cómo mejorar la aplicación del gasto y aboga por incrementos de 18% real entre 1987 y 1994 en un escenario factible y en 95% en uno ideal o deseable. En ambos casos, los autores aspiran a que la carga financiera principal recaiga en los estados y que el sector privado incremente su participación a 20%. El aumento real del gasto del sector educativo, de 1987 a 1992 fue ya de 50% y se destinó principalmente a resarcir el poder adquisitivo de los docentes. Algunos de los pronósticos de Guevara y asociados resultaron correctos, mas no parece realista que el sector privado aumente su participación si no hay estímulos fiscales adecuados.

---

<sup>16</sup> Nora Lustig, *Mexico: the Remaking of an Econon y*, Washington, Brookings Institution, 1992, p. 83. *Cursivas mías.*

Quizá esto se pueda aclarar si se regresa brevemente al argumento de la heterogeneidad del sector privado en la educación. Como se puede observar en el cuadro VI.2, en las modalidades de capacitación para el trabajo (sobre todo en escuelas comerciales y secretariales) y profesional medio (técnicos en especialidades industriales, comerciales y, más recientemente, en computación) es donde este sector predomina. Por regla general, estas escuelas se encuentran pobremente equipadas, tienen pocos profesores —y tan mal o peor pagados que en las escuelas públicas— lo que significa bajos costos. Lo mismo puede suceder con más de 200 instituciones de educación superior privada, cuya pobreza material se examinó en el capítulo V Muchas de estas escuelas son para sectores populares y, sin embargo, las familias pagan por la escolaridad de sus hijos.

Esta situación contrasta con un grupo selecto de universidades privadas que cuentan con las mejores instalaciones, bastantes profesores de tiempo completo, buenas bibliotecas y servicios suficientes. En éstas, la calidad de la educación es alta, pero también los costos son elevados y lo mismo las colegiaturas. Paradójicamente, en la década de los noventa, cuando las medidas para controlar la inflación parece que funcionaban —sobre todo a costa de los salarios— en las universidades privadas elitistas. el precio de las colegiaturas se disparó con aumentos de hasta 150% de 1991 a 1993. En el cuadro VII.5 se presenta un detalle del costo de matriculación por año en siete instituciones privadas de educación superior, en comparación con siete universidades públicas. Las cinco primeras de las privadas son las más caras y las dos restantes quizá ocupen los lugares nueve y 10 o nueve y 11.

Quienes se oponen a la educación privada por cuestiones ideológicas, afirman que lo hacen porque éstas contribuyen a la desigualdad social. No parece ser así. Ciertamente, las universidades privadas elitistas y otras de mediana categoría, promueven la separación de clase social pero, de manera marginal si se quiere, contribuyen a la justicia distributiva. En efecto, estos segmentos pagan por un servicio que, si satisficiera sus preferencias, lo podrían obtener sin costo.

En el mismo cuadro se puede observar las cuotas que por inscripciones y servicios se pagan en las universidades públicas. En la UNAM, la cuota vigente en 1991 era de 200 pesos viejos, que en 1994 equivaldría a 20 centavos. Parece ser que ya no se cobra inscripción. Esta observación sirve para elaborar conciso sobre la gratuidad de la educación superior y la justicia distributiva. Como se comentó con anterioridad, una de las demandas de segmentos que añoran el viejo corporativismo es la gratuidad de la educación superior y que el Estado garantice que se gaste 8% del PIB en educación.

CUADRO VII.5. Colegiaturas en universidades privadas y públicas  
(Nuevas pesos)

	1991	1993	Incremento (porcentaje)
<b>Privadas</b>			
Universidad Anáhuac	8 000	20 000	150
Tecnológico de Monterrey (ITESM)	14 000	19 600	40
Universidad de las Américas-Puebla	8 000	17 750	122
Instituto Tecnológico Autónomo de México	9 600	17 064	76
Universidad Iberoamericana	9 200	14 815	61
Universidad La Salle	9 040	12 520	38
Universidad Tecnológica de México	7 470	9 648	29
<b>Públicas</b>			
Universidad Autónoma de Aguascalientes	1 000	2 040	104
Universidad Autónoma de Nuevo León	475	1 000	111
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	720	900	25
Universidad de Guanajuato		340	
Universidad Autónoma Metropolitana	285	532	87
Universidad Autónoma de Puebla	100	148	48
Universidad Nacional Autónoma de México			

Fuente *Institute of International Education, Mexico Surveys, México, Instituto de Educación Internacional, enero de 1992 y enero de 1994.*

El tono de su discurso puede seguirse en los debates de 1992 en la Cámara de Diputados, cuando se debatía sobre la Ley General de Educación; en los artículos a favor del Consejo Estudiantil Universitario en 1986 y 1987, cuando el movimiento en contra del rector Carpizo; en 1991, durante el Congreso Universitario en la UNAM; en 1992 cuando se estudiaba el aumento de cuotas en la Universidad Nacional y en 1993 cuando las autoridades de la UAM proponían actualizar los costos de los servicios administrativos que se prestan a los estudiantes. A las medidas que promovían las autoridades para que las universidades tuvieran más recursos propios por la vía de las colegiaturas, se oponían argumentos populistas en favor de la gratuidad de la educación. Y, por la presión de las movilizaciones que organizaban los opositores y la cobertura que tenían en los periódicos, las autoridades dieron marcha atrás una y otra vez.

Los argumentos que los populistas esgrimían —que si se cobraban cuotas se privatizaría la educación superior, que se haría elitista y que cerraría las puertas a los sectores populares— son falaces. En la Universidad Autónoma de Aguascalientes, por ejemplo, las familias de los estudiantes pagan más de dos mil nuevos pesos al año, mas quienes son aceptados y no pueden pagar tienen opciones como becas o crédito

educativo. En esta universidad, aproximadamente 30% de su presupuesto es de ingresos propios, nadie la acusa de ser elitista y no se pone en duda que sea una institución pública. Además, quizá sea la más autónoma y la que ofrece mejor enseñanza de todas las universidades públicas de México.<sup>17</sup>

Parece que en el centro de la ideología corporativista, la gratuidad de la educación superior es un instrumento de movilidad social que permitirá que los hijos de obreros y campesinos accedan a estudios profesionales. Sin embargo, las constancias empíricas y hasta el sentido común lo contradice.<sup>18</sup> Existe una alegoría sin fundamento sobre la gratuidad de la educación superior. Es cierto; en la UNAM y más en otras universidades y tecnológicos de los estados, las pruebas de que cada vez hay más estudiantes que provienen de los segmentos populares son irrefutables. Pero no pertenecen a los estratos más bajos.

Si se hace caso a las insuficientes estadísticas disponibles sobre el origen de estrato social y a los escasos estudios sobre el punto, se encontrará que antes de la crisis, aproximadamente 12% de los estudiantes universitarios tenía antecedentes obreros y menos de 3% tenía raíces campesinas inmediatas. Eso, aun en universidades que bregaban por proyectos democráticos y populares, como en la UAP.<sup>19</sup> Es factible que en universidades como las autónomas de Guerrero y Oaxaca esos porcentajes hayan sido un poco más altos. Pero no mucho. También es probable que con la crisis, esos promedios hayan disminuido.

Además, al observar las estadísticas de eficiencia terminal presentadas en el cuadro V.3 y examinar las tasas de repetición y deserción tan altas, no es complicado aseverar que son precisamente quienes provienen de esos segmentos, las primeras víctimas de la repetición y el abandono. Como sostuvo en una entrevista el ex rector de la UAP y abogado de la reforma universitaria crítica, democrática y popular, Alfonso Vélez Pliego, al discutir el punto de la deserción de estudiantes pobres.

Para él, el problema residía en que la universidad abría las puertas a un título, pero no al saber. Quienes pertenecían a esos segmentos sociales no estaban equipados con las herramientas intelectuales, el pensamiento abstracto, ni siquiera con el hábito de leer, necesarios para tener éxito escolar.

Por tanto, la cultura universitaria les era extraña, por más que las exigencias académicas fueran laxas y fáciles los requisitos para aprobar materias. Él se autocriticaba porque la UAP no se encaminó a democratizar el saber, es decir, no ofrecía cursos remediales, sesiones extras con profesores y psicólogos que apoyaran a quienes provenían de esos segmentos a adaptarse a esa cultura y permitir que elevaran sus conocimientos, permanecieran en su carrera y egresaran como profesionales.<sup>20</sup> Y aunque se les hubieran brindado esos soportes complementarios, es probable que pocos los aprovecharan, ya que el capital cultural no se acumula tan

---

<sup>17</sup> Carlos Ornelas Y Bonifacio Barba, *“La Universidad Autónoma de Aguascalientes: En búsqueda de la excelencia académica”*, México, UAM-Xochimilco, 1988, mimeografiado.

<sup>18</sup> Cf. Pescador, *op. cit.*, y Quintero, *op. cit.*

<sup>19</sup> E. Cárpena, *“Modelos alternativos a la universidad tradicional”*, en *Crítico*, núm. 17, julio-septiembre de 1983, pp. 5-14.

<sup>20</sup> Entrevista con Alfonso Vélez Pliego, 7 de marzo de 1988.

fácilmente sin el apoyo de la familia, en excelente trabajo en la educación básica o con programas remediales efectivos en edad temprana.

Por supuesto que no se aboga porque se cierren las puertas a los muchachos talentosos que provengan de esos segmentos, éstas se deben abrir y, es más, hasta pagarles para que estudien y progresen en la universidad. Esa estrategia se enmarca dentro del proyecto democrático y equitativo, que se discutirá en el último capítulo. Por el momento hay que insistir en que la gratuidad de la educación es un mito, una alegoría —por su atractivo político— ya que en apariencia promueve la igualdad social pero, irónicamente, es su antónimo, va en contra de metas igualitarias y, de pasada, contribuye a la disminución de la calidad de la educación.

En el centro de esa alegoría subyace la creencia de que la educación es gratuita. Pero como se acaba de reseñar, en realidad es muy cara y la superior más costosa aún, como se puede observar en el cuadro VII.6, donde se presentan los porcentajes del costo de la educación superior pública bajo control directo de la SEP y los subsidios federales a las universidades públicas y otros organismos descentralizados, en comparación con la educación básica. En 1992, la básica equivalía a 47% del gasto y la superior a 14.3%. Pero la primera ofrecía servicios a más de 10 millones de infantes y adolescentes, en tanto que la superior a poco menos de 900 mil. Además, las universidades, aunque no mucho, reciben otros subsidios de gobiernos estatales.

En el último de los análisis, la gratuidad de la educación superior es un subsidio que las clases productoras —por intermediación del Estado— confieren a los segmentos medios, que son los beneficiarios auténticos de esa política. En un examen detallado, con fundamento en postulados filosóficos sobre la equidad y la justicia distributiva, como solución parcial y para completarse con otras medidas, Pablo Latapí señaló:

*... yo propondría intensificar fuertemente el gasto compensatorio [en educación básica para poblaciones marginadas, alfabetización y educación de adultos, entre otras], por 10 o 20 años hasta nivelar nuestras disparidades de educación básica, congelando en ese periodo todo crecimiento de las plazas de licenciatura y posgrados; no creo que hubiese una merma en la eficiencia productiva de la educación<sup>21</sup>*

Aunque esta propuesta parece razonable en términos estrictos de justicia social, tal vez no sea viable de manera política y tampoco una alternativa que solucione siquiera la desigualdad de oportunidades (claro el mismo Latapí lo reconoce, pero así lanzó la provocación). La respuesta definitiva no existe —quizá— pero si se aboga por más recursos para el SEM, con las prioridades en la enseñanza básica bien claras y con esquemas de financiamiento donde las familias de quienes asisten a la educación superior participen con el costo, acaso la solución esté más cerca.

Este asunto de las disparidades en el gasto no es sólo entre la enseñanza básica y la superior, sino entre la primera y la administración. El libro de Trejo et al., Educación para una economía competitiva, demuestra que la tendencia de la burocracia a

---

<sup>21</sup> Pablo Latapí, "Las nuevas funciones de la enseñanza básica", en Julio Labastida Martín del Campo, Giovanna Valenti Nigrini y Lorenza Villa Lever (coords.), Educación, ciencia y tecnología: Los truenos desafíos para América Latina, México, UNAM, 1993, p. 141. *Cursivas mías.*

reproducirse es muy fuerte y, aun en tiempos de crisis, los grupos luchan y logran mantener su predominio. Por ejemplo, del egreso global de la SEP, el porcentaje del gasto de administración creció de 4.8% en 1977 hasta alcanzar 16% en 1984, para luego bajar hasta 6% en 1988 y volver a subir en 1989, para retroceder un poco en 1990 y 1991 y aumentar de nuevo en 1992. En este renglón —sin presumir causalidad— se observan saltos presupuestales hacia arriba cada vez que se estrena un secretario de Educación Pública. Con excepción de 1985, ese fue el caso en 1978, 1983, 1989 y 1992, como se puede observar en el cuadro VII.6.

*CUADRO VII.6. Proporción del gasto ejercido de la Secretaría de Educación Pública, 1977-1992*  
(Porcentajes)

<i>Año</i>	<i>Básica</i>	<i>Administración</i>	<i>Superior</i>
1977	56.6	4.9	18.9
1978	52.3	7.6	18.6
1979	53.7	6.9	17.0
1980	50.3	5.7	21.6
1981	53.2	7.2	18.3
1982	50.9	7.4	19.6
1983	45.3	8.8	21.7
1984	41.5	16.0	16.7
1985	43.2	12.4	16.7
1986	44.7	8.1	19.2
1987	47.5	5.7	19.9
1988	46.5	6.0	19.5
1989	44.3	10.5	15.5
1990	45.6	8.9	15.8
1991	43.5	9.7	15.1
1992	47.1	10.9	14.3

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, *Quinto informe de Gobierno: 1993, México, Poder Ejecutivo Federal, 1993.*

En el cuadro VII.6 se muestra también que la participación de la educación básica cayó de 56.6 a 41.5% en 1984, para recuperarse paulatinamente y alcanzar 47% en 1992. El gasto en administración creció a cerca de 16% en promedio durante los años del auge petrolero, en tanto que en 12 años, de 1977 a 1989, el presupuesto para la educación básica en términos reales creció menos de 1 % en promedio anual y a 2.4% por año a partir de 1990, lo cual muestra con claridad en dónde se encuentran las prioridades auténticas más allá del discurso.

Tanto la crítica de Trejo y colegas acerca de la distribución del gasto en el sector educativo, como las propuestas de Guevara y colaboradores, sobre los incrementos necesarios para el SEM, son congruentes y no hay problemas en aceptar sus premisas. En este trabajo, sin embargo, cuando se discute sobre los recursos, se hace referencia

al financiamiento, pero también a los recursos intelectuales. Como se examinó en el capítulo I, los recursos intelectuales comprenden todos los elementos —humanos, materiales, de organización y las ideas que determinan la productividad del trabajo docente y el aprendizaje de los alumnos. Por esta razón, en lugar de restringir la propuesta de mayor financiamiento a asegurar que se cumplan las prioridades y que se reproduzca en lo fundamental el esquema del gasto, el proyecto democrático y equitativo incluye una inyección de recursos intelectuales del SEM, por supuesto en una perspectiva de mediano y largo plazos, pero empezando desde ya.

## **PUNTO DE FLEXIÓN: EL ASUNTO DE LOS RECURSOS INTELECTUALES**

La pobreza del SEM se origina en la escasez de recursos financieros, pero no concluye ahí, deriva al factor humano, a las cuestiones materiales, a las de administración escolar y también al mundo de las ideas. Sin embargo, la penuria del SEM es dispar: hay instituciones excelentes —públicas y privadas— que cuentan con todo y, en algunos casos, hasta en abundancia, pero hay escuelas que ni paredes tienen o están en ruinas, las atienden uno o dos maestros, que asisten poco y no tienen estímulos suficientes para realizar su tarea. Ya Nora Lustig indicó que los bajos salarios no atraen a muchas personas calificadas y motivadas para el trabajo docente y, no obstante, los sueldos no son las únicas recompensas que buscan quienes se dedican a la educación, ingresos decorosos pueden hacer más atractiva la profesión de maestro.

### ***El eslabón débil: La formación del magisterio***

Aunque nadie lo sabe y sería muy difícil cuantificarlo, en el contexto nacional hay de todo, buenos y malos maestros, veteranos y abnegados, profesionales y con cierta ética de trabajo, al lado de jóvenes que sólo ven en la profesión un medio de vida sin tener vocación. Pero también hay recién egresados de las escuelas que tienen disposición al servicio docente, junto a otros que llegan a la edad de retiro y sólo tuvieron una práctica burocrática y rutinaria.<sup>22</sup> Lo que sí parece un hecho, es que en las condiciones actuales es más difícil que en el pasado —entre otras cosas por ser ahora de licenciatura— motivar a jóvenes talentosos a la profesión magisterial.

El maestro es el eje sobre el cual gira el sistema de educación y el recurso intelectual más importante. La escuela mejor equipada, el currículum más avanzado, los textos mejor escritos y de contenidos importantes, magníficos sistemas de control y administración escolar, son insustanciales si el factor humano no responde a las demandas de una buena educación. El problema, tal vez, no resida en cada uno de los maestros, aunque la labor y responsabilidad individuales son claves para superar la calidad del conjunto. El meollo de la calidad de los maestros, de sus conocimientos, habilidades, rasgos ideológicos y personales, se encuentra en los procesos de formación y actualización. Y todos los indicios disponibles apuntan a que éstos (que son

---

<sup>22</sup> Mercedes Charles Creel y Guillermo Orozco Gómez, *Educación para los predios: Una propuesta integral para maestros, padres y niños*, México, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, 1992, pp. 92-94.

los recursos intelectuales que organizan y administran la cuestión escolar) andan por la calle de la amargura.

No obstante que la profesión magisterial no atraviesa por una “crisis de identidad”, es decir, la profesión tiene ciertos vínculos ideológicos y conocimientos especializados —la didáctica— que le sirven como lazo de cohesión, la formación intelectual es deficiente. Los problemas de la baja calidad de la educación, sus causas y efectos, descritos con detalle en los capítulos V y VI, se sintetizan —y tal vez de manera más aguda— en la educación normal: contenidos obsoletos, métodos rutinarios, mala organización escolar, conflictos por puestos burocráticos o luchas sindicales. Y de ahí egresan quienes tienen la responsabilidad directa de educar a las nuevas generaciones.

En la historia del SEM la educación normal es la que más reformas, cambios o adecuaciones ha sufrido, sin que hasta la fecha se haya encontrado un perfil claro de la profesión, a pesar de la identificación ideológica. A lo largo de la historia, las escuelas normales, salvo excepciones, sufrieron a su vez la falta de buenos maestros, instalaciones, bibliotecas, planes y programas de avanzada, así como de orientaciones para el futuro.<sup>23</sup> Sin embargo, en ciertas etapas, las instituciones formadoras de docentes han producido miles de excelentes cuadros, maestros distinguidos y ejemplares, así como muchos trabajadores de la educación que a pesar de todo hacen que el sistema funcione y tenga puntas de excelencia; pero no son la mayoría.

La profesión magisterial también tiene reglas de adscripción que no obedecen a un proceso escolar formal y continuo. Por medio de lo que —en el lenguaje de la profesión— se conoce como la actualización, la membresía del gremio se incrementó. Primero, el IFCM, fundado en la etapa de la unidad nacional, sirvió para la incorporación y certificación de cientos de miles de personas que por cuestiones de origen y en tiempos de expansión acelerada de la cobertura, empezaron a trabajar como maestros sin tener las calificaciones requeridas. Después, mediante centros de diversa índole y, más recientemente, en la unidades de la UPN, se ofrece la licenciatura a quienes nada más tenían la normal básica.

Estos centros y unidades, además de tener las mismas faltas de la enseñanza normal, pecan de dispersión, insuficiencia, y, en muchas ocasiones, irrelevancia para las necesidades del presente y del futuro. Ese conjunto de instituciones para la formación y actualización de los maestros demanda una revisión profunda con el fin de que el normalismo sobreviva y se supere el SEM. Hay otra reforma en marcha, sobre la cual el proyecto democrático y equitativo puede influir. Las sugerencias se examinan en el capítulo IX.

Aunque en el Acuerdo se estipula que la actualización del magisterio se coordinará dentro de una sola dirección general para evitar su dispersión e irrelevancia, parece que el Programa de Actualización del Maestro (PAM), que se pensó podría ser el principio de una nueva estructura que terminara con la anarquía en la actualización de los maestros, finalmente remató en un esfuerzo por coordinar lo que se hace en

---

<sup>23</sup> Luz Elena Galván de Terrazas, *Los maestros de ayer. Un estudio histórico sobre el magisterio: 1887-1940*, México, CIESAS, 1981.

varias direcciones e instituciones aparentemente sin conexiones entre sí. El propósito del PAM, sin embargo, no es de una envergadura tal que permita asentar que contribuye a modernizar la educación. Su propósito principal es dar a conocer a los maestros los objetivos, contenidos, estrategias y recursos de la educación básica, en particular los derivados de la reforma curricular reciente.

También persigue fortalecer las funciones de dirección y supervisión para mejorar la administración escolar. Se supone que esos cursos son para modernizar la educación y, paradójicamente, se usan los mismos métodos tradicionales, repetitivos, aburridos y monótonos que se discutieron con anterioridad. En 1992-1.993, se brindaron cientos de cursos convencionales sobre contenidos de los nuevos planes y sobre la docencia de las ciencias sociales, filosofía educativa, investigación educativa (como si se pudiera enseñar a investigar con cursos cortos y pobremente diseñados), dinámica de grupos y sus técnicas y otros más por el estilo de diferente nivel y duración. Estos cursos los tomaron casi un millón de maestros de preescolar, primaria y secundaria y de capacitación para el trabajo.<sup>24</sup>

De la información documental asequible es imposible calcular el costo de actualizar a casi un millón de mentores por año y no es posible pensar que los feudos preexistentes en diversas direcciones y áreas que se encargaban de estos cursos hayan desaparecido. Sin embargo, quizá valiera la pena que la SEP se detuviera un momento, analizara con cuidado el asunto, hiciera cálculos actuariales serios y mostrara la voluntad política de cambio real para replantear el asunto. En primer lugar, cerrar lo que existe, todas esas parcelas burocráticas ya cumplieron su papel, seguir haciendo lo tradicional en la actualización de los maestros es poner los recursos frescos en los lugares inapropiados. En la época de la modernidad y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, tal vez con lo que se gasta en dos años de pequeñas cursos, talleres y seminarios de dudosa calidad, se pudieran equipar con la tecnología más moderna y avanzada centros de innovación y difusión de nuevas técnicas y materiales educativos, mientras se prepara a una élite de maestros normalistas en esas áreas para que después se conviertan en multiplicadores de su experiencia. Acaso éste pudiera ser el prelude de la revitalización de la profesión magisterial y quizá pueda incidir en la revaloración social del maestro.

Durante el gobierno del presidente Salinas de Gortari se puso en marcha otro instrumento que quizá con afinaciones y asociado a los procesos de actualización profesional pueda ser el motor de la calidad de la educación y convertirse en un verdadero recurso intelectual: la carrera magisterial. Por el momento, más que ser un recurso de esa naturaleza, parece que se le asigna un papel político con el fin de regular ciertas presiones de mejoría económica y posición social del magisterio, Además, es una carta que tanto la SEP como el SNTE jugaron para alcanzar consenso entre las bases del Sindicato y llegar al Acuerdo de 1992. En el siguiente capítulo, donde se examinan las cuestiones de política educativa, se analizan sus detalles.

En el bachillerato y la educación superior, el panorama del magisterio tampoco es muy halagüeño. Vista en la perspectiva a largo plazo, en el contexto de escasez y en la forma en que surgieron las instituciones de educación superior, en realidad es una

---

<sup>24</sup> *Secretaría de Educación Pública, Informe..., 1993, op. cit.*

hazaña que muchas universidades, escuelas normales y tecnológicos funcionen, se hayan consolidado, y determinadas universidades se hayan convertido en los establecimientos de masas de hoy en día. La clave de ese proceso fueron los catedráticos, los primeros recursos a la mano, El catedrático es el profesor de tiempo parcial, el profesional que obtiene la mayor parte de sus ingresos del trabajo en el despacho, el consultorio, la fábrica o la oficina gubernamental. En general posee una licenciatura, aunque a partir de los años setenta, con la expansión de la matrícula en la educación superior, se aceptó a miles de ellos sin que terminaran sus estudios.

En esa misma década, al parejo de la expansión de la matrícula en la educación superior, se empezó a contratar a más personal docente. En 1970, en 59 instituciones de educación superior sólo 1712 —o sea 7.4%— era de tiempo completo y 350 de ellos estaban en la Universidad Nacional. Más de 20 mil profesores eran contratados por horas y 995 de medio tiempo, que tal vez pudieran considerarse catedráticos. En 1992, había 30 823 plazas de profesor de tiempo completo para las licenciaturas en universidades y tecnológicos, más otras 4 268 para el posgrado; la suma equivale a 28% del total, en tanto que 80 341 o 64.5% de los profesores tienen contrato por horas. No se sabe a ciencia cierta cuántos de ellos sean profesionales de la educación ya que pueden tener varias plazas por horas en diferentes instituciones.<sup>25</sup>

Lo que si es notable es que la figura del catedrático pierde presencia como el principal recurso intelectual en las instituciones de educación superior. Cada vez aumenta más el número de profesores de tiempo completo. Esta cuestión tiene dos vertientes. En la primera, es un salto adelante el que las universidades y tecnológicos cuenten cada vez más con educadores que vivan de y para ellos, aunque no necesariamente están bien equipados para cumplir las tareas. Por ejemplo, en 1992, había más de 35 mil profesores de tiempo completo pero sólo 3 947 investigadores nacionales y 2 655 candidatos a investigador. En la segunda, es que buena parte de esos catedráticos, los que toman en serio sus tareas docentes, ofrecen a los estudiantes una visión realista de la profesión. Y eso está en riesgo de perderse a largo plazo.

Se puede presumir que la mayoría de quienes son de tiempo completo no tiene estudios de posgrado o, si lo posee, es de baja calidad, al no pertenecer al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). También una parte de quienes son de tiempo completo tal vez hayan sido contratados cuando el posgrado era aún raro en México, particularmente en las instituciones de los estados. A finales de los años sesenta, sin que fuera necesaria una gran investigación, se detectó que la mayoría de quienes prestaban sus servicios en las instituciones de educación superior no tenían aptitudes suficientes para la enseñanza, aunque dominaran los contenidos de sus materias. Por tanto, se diseñaron y pusieron en práctica un sinnúmero de cursillos de didáctica y después de actualización. Tal vez éstos rindieron sus frutos, pero ya son insuficientes.

Respecto a los salarios, sin que lleguen a los niveles de 1976, los de educación básica aumentaron entre 120 y 125% real entre 1989 y 1993 y, vía la carrera magisterial, se pueden introducir métodos meritocráticos para pagar salarios diferenciales. Esta tendencia meritocrática ya se sembró y aparentemente está echando

---

<sup>25</sup> ANUIES, *La enseñanza...*, op. cit., y *Anuario Estadístico*, 1992.

raíces en la educación superior. Primero con la fundación del SNI y después por medio de diversos programas que en conjunto forman un esquema que bien podría denominarse de carrera académica. El propósito implícito de estos programas es estimular a quienes producen y ofrecen resultados tangibles a que hagan de la academia una profesión y que sepan que pueden acceder a posiciones de prestigio.

A partir de 1990, justo con la política de evaluación de la educación superior, la Secretaría de Educación Pública (SEP) canalizó recursos financieros frescos —y escasos— a las universidades y tecnológicos públicos para mejorar los ingresos de los profesores. Pero ese presupuesto fue condicionado a ciertos procesos de evaluación, de manera que permitiera separar a quienes producen de los que no. Primero se crearon las becas para el desempeño académico, exclusivas para los profesores e investigadores de tiempo completo con un mínimo de tres años de antigüedad en su plaza, por medio de concursos y evaluaciones de las propias instituciones. Se tomaron en cuenta para acceder a la beca: escolaridad, productividad, calidad, exclusividad, desempeño y trayectoria en la institución.<sup>26</sup> En un principio las becas bajas (1.5 salarios mínimos por mes en promedio) fueron sólo para 30% de los profesores de tiempo completo, y cada institución puso en práctica el programa de acuerdo con sus propios criterios, pero bajo los lineamientos generales. Como esas becas premiaban la investigación y discriminaban la docencia, después se crearon otras para recompensar a los maestros cumplidos.

Estos recursos, con todo y los conflictos que crearon y las insuficiencias que se puedan detectar, tienen varios rasgos que tal vez influyan en la calidad de la educación y en la organización de la academia: I) distingue a los académicos que producen y cumplen sus tareas de quienes no; II) mediante la evaluación de sus iguales, se premia la calidad de los trabajos; III) genera competencia y productividad, y IV) debilita a los sindicatos universitarios, ya que las becas y estímulos no son negociables como el salario; esta es una ventaja porque los sindicatos luchan por homologar los ingresos de los profesores sin discriminar por grados, productividad y desempeño.

Por supuesto que la introducción de los nuevos métodos provocó malestar entre profesores y autoridades de muchas universidades. En ciertas instituciones que no tienen la tradición de evaluar a los profesores ni para el ingreso, no sabían de comisiones dictaminadoras ni reglamentos de promoción, la medida provocó discordias pero, al final y tal vez de mala gana, se aceptó el principio de la evaluación. Estos métodos también generan distorsiones ya que al no ser parte del salario no se suman a las prestaciones ni al fondo para el retiro, pero tampoco pagan impuestos. Nadie puede presumir que las evaluaciones sean ecuanímes y libres de prejuicios; todavía hay muchas chapuzas y prácticas clientelares. Acaso la meritocracia no sea la solución a largo plazo ya que puede tener efectos contrarios a los esperados, como incitar la competencia desmedida entre colegas. Sin embargo, en las condiciones actuales, la meritocracia es una embestida contra el orden establecido. La organización del trabajo vigente aún en las escuelas, se apoya en el corporativismo y en tradiciones de amiguismo, compadrazgo y lealtades políticas.

---

<sup>26</sup> Conpes, *Evaluación de la educación superior, México, SEP, 1991, pp. 154-155.*

Acceder a las becas, estímulos y altos ingresos no es automático para todos. Parece que cada vez se toma mayor conciencia que al igual que en el mercado de trabajo, la profesión académica demanda tiempo, esfuerzo, dedicación, calificaciones y resultados. Establecerse profesionalmente y adquirir prestigio en el mercado abierto toma de 12 a 15 años. No hay razones para esperar que los jóvenes que apenas empiezan su carrera reúnan todos los atributos de la profesión, incluido el reconocimiento de sus iguales, como para acceder de inmediato a las recompensas extraordinarias.

Con el fin de fortalecer la planta de profesores en las instituciones de educación superior e impulsar la producción de ciencia y desarrollo tecnológico, vía el Conacyt, el gobierno puso en marcha un programa de repatriación de científicos. Desde hace lustros se comenta sobre la fuga de cerebros, aunque no se conocen trabajos serios que den cuenta de la magnitud del problema, ni a dónde se evaden y qué tan talentosos son los cerebros escapados. Esta retórica, sin ser de su patrimonio exclusivo, era usada por autoridades de universidades para solicitar mayores recursos para sus instituciones. Pero con los nuevos mecanismos y estímulos para los profesores, es de esperar que la situación cambie en poco tiempo. Sin embargo, existe la sospecha de que la famosa fuga no era de la extensión que se mencionaba y acaso no fuera una sangría intelectual considerable para el país, salvo los contados y conocidos científicos que se fueron a ocupar unas cuantas plazas de prestigio.

Muchos de quienes se fueron o no regresaron de los países avanzados, no trabajan en la producción de conocimientos sino en empleos que en términos de esas economías son mal pagados y de segunda clase, aunque sus salarios sean en dólares. Tal vez no valga la pena repatriarlos ya que es una recompensa inmerecida. Quienes se quedaron en las instituciones de educación superior, que tenían ritmos y pautas de producción demostrados —aun sin los estímulos y becas que ahora existen— quienes realizaron o realizan posgrados en el extranjero, así como quienes se preparan en el país, son los recursos científicos que valen y pertenecen a la vanguardia del país en la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

### ***Infraestructura, tecnología e investigación***

Además del factor humano que existe, aunque no en abundancia, con sus ideas, aspiraciones y visión del mundo y que puede mejorar tanto en sus conocimientos como en sus actitudes para el trabajo docente, hay penuria en la infraestructura para la educación. Durante décadas se construyeron escuelas y laboratorios, y se adquirió equipo, pero no se les dio mantenimiento o éste era muy deficiente. En México no existe la cultura del mantenimiento y supervisión del equipo y la planta física, siempre se espera a que se descompongan las cosas para luego improvisar una solución que demuestre “el ingenio” de los mexicanos. La triste verdad es que el famoso ingenio no es más que una coartada para ocultar la ausencia de previsión y planeación.

Un recurso que se utiliza poco para la educación, a pesar de que ya se tiene décadas de experiencia, es el de los medios masivos de telecomunicación. Por ejemplo, la telesecundaria sirvió como un vehículo para brindar oportunidades de estudio a jóvenes que es muy posible que de otra manera no los hubieran hecho. No

obstante la falta de evaluaciones recientes, parece que los problemas de calidad de la telesecundaria no son distintos a los de los programas escolarizados, lo cual no es para alegrarse ya que éstos están en entredicho.<sup>27</sup> También hay programas culturales de radio y televisión pero son marginales al SEM, de baja calidad y aburridos.

Ya está comprobado el potencial de las nuevas tecnologías para mejorar la instrucción, la actualización profesional, la educación de los adultos, la enseñanza de lenguas y otros fines educativos más, pero en México parece que hay resistencia y actitudes conservadoras para hacer un uso más intenso y extenso de los medios y otras tecnologías avanzadas. Ciertamente, también es una cuestión de costos pero, como lo demuestra el sistema de educación a distancia del Tecnológico de Monterrey, la inversión es alta, mas una vez que se alcanza el funcionamiento óptimo los gastos disminuyen y sus alcances son mayores.<sup>28</sup>

Finalmente, no obstante que abundan las maestrías en educación y que hay un número creciente de investigadores que trabajan sobre el SEM y sus problemas, la investigación educativa tiene poco apoyo, sufre de dispersión y sus productos apenas son conocidos. No obstante los avances registrados en el Segundo Congreso Nacional de Investigación Educativa y los intentos en marcha por constituir una organización de profesionales, la investigación de este tipo aún enfrenta muchos obstáculos y no es plenamente reconocida como una necesidad por quienes gobiernan el SEM. Aun dentro del mismo sector educativo los recursos destinados a la investigación de sí mismo son prácticamente insignificantes.

### ***La más trágica de todas las pobrezas***

Sin embargo, quizá de lo que el SEM está más falto es de talentos e ideas. Los problemas que se derivan de su pobreza crónica, de la desigualdad, del rezago del país y todos los demás factores analizados, se manifiestan con toda su crudeza en la escasez de talentos que se dediquen a la educación. Es cierto, hay una élite de investigadores y creadores que puede equipararse con los mejores del mundo y cuyos nombres se escuchan en los círculos académicos internacionales, pero son unos cuantos y no necesariamente trabajan en temas de interés nacional. También es verdad que en el sistema se pueden encontrar magníficos y esforzados maestros que cumplen a cabalidad y más allá de sus obligaciones formales con su trabajo, mas son una minoría. Igualmente, se puede documentar el punto de que a pesar de los tropiezos y la crisis económica, la investigación educativa sigue ganando adeptos y cada vez hay más interés en ella, no obstante, es aún insuficiente (en cantidad y calidad) para influir de manera congruente en la política de la educación y tener presencia social más allá de los pequeños círculos en que se desarrolla. De la misma manera, se puede documentar el punto de que se hace un uso cada vez mayor de los medios de comunicación de masas para fines educativos, sin embargo son marginales y los programas por regla general son aburridos, de poca calidad técnica y bajo valor intelectual.

---

<sup>27</sup> *Esther Weitzner de Schwedel y María de los Ángeles Fonseca Tortós, "Evaluación del rendimiento escolar en el sistema nacional de telesecundaria", en Educación: Revista del consejo Nacional Técnico de la Educación, vol. VII, núm. 38, octubre diciembre de 1981, pp. 141-151.*

<sup>28</sup> *Conferencia de Rafael Rangel Sostmann en la Universidad de Guadalajara el 8 de octubre de 1992.*

La desgracia real del SEM, donde se nota más nítidamente su penuria, es en la falta de ideas. Ese es el recurso intelectual más escaso. Y no es que se aspire a tener visiones maravillosas e iluministas sobre la educación como en los tiempos de Vasconcelos. No se espera que surjan debates acalorados y llenos de emoción como en la época de Bassols o los grandes proyectos de transformación social por medio de la escuela, como en los años de la educación socialista. Tampoco se anhela tener caudillos culturales que impriman su sello a la educación nacional y conciten el entusiasmo de sectores medios, como lo fue con Torres Bodet. Ya ni siquiera se ambiciona que se haga una nueva edición de los debates sobre la educación de los años setenta. En todas esas épocas las cuestiones de la educación incitaron a la imaginación y el surgimiento de ideas, de proyectos ambiciosos, controvertidos si se desea, pero llenos de vitalidad.

En los años setenta, por ejemplo, la discusión internacional sobre educación se nacionalizó y González Casanova fundó, dentro de la UNAM, el Sistema de Universidad Abierta y el CCH con un espíritu innovador y de exploración de respuestas nuevas a problemas añejos. Desde el gobierno del presidente Echeverría se impulsó la creación de nuevas instituciones como la UAM y otras universidades en los estados que, al menos en su estructura formal, intentaban cambiar los modos tradicionales de hacer las cosas. Y si esos intentos fracasaron se debió tal vez más a las condiciones materiales y a que por la vía de los profesores que habían sido educados en el sistema tradicional, los viejos sistemas se reprodujeron; el revés, en consecuencia, no se debió a las ideas que les dieron vida. Hasta la consigna de la universidad crítica, democrática y popular, por más que fuera un proyecto restringido a unas cuantas universidades y sus perspectivas intelectuales limitadas, fue capaz de avanzar conceptos novedosos sobre un terreno generalmente árido. En esos tiempos las ideas estaban en el centro de las discusiones y hasta servían para movilizar a vastos contingentes humanos.

Luego, el debate poco a poco se diluyó y perdió energía. La consigna, provocadora en realidad, del gobierno del presidente De la Madrid, de la “revolución educativa” no generó una polémica que desembocara en discusiones creativas acerca de la educación nacional. Esto es una ironía ya que, tal vez debido a que la crisis atrajo la atención cotidiana de todos, el debate no floreció. Ni siquiera en el mundo de las ideas se dio esa revolución. Lo mismo sucede en el presente. La vitalidad del debate sobre los libros de historia no duró mucho y se restringió a ese tema, además de que algunas de las participaciones más que interés en la educación sirvieron para mostrar causas mezquinas e intrascendentes. En ese litigio, en realidad no se cuestionó a la educación ni al SEM, sino a los libros, sus autores y al gobierno. Ni siquiera las reformas al artículo 3o., que hace unos años parecía intocable, sirvieron de detonante para prorrumpir la discusión nacional acerca de la educación. Ciertamente, hubo debates en las cámaras y la prensa se ocupó del asunto, pero no surgieron las grandes ideas o proyectos de envergadura. Las voces disonantes no presentaron opciones atractivas; sólo repitieron viejas figuras retóricas.

Incluso, a pesar de su importancia histórica y de ser una auténtica reforma profunda, la descentralización de la educación básica y normal no suscitó el entusiasmo de quienes la apoyan ni la inquina de los opositores a la medida. Fuera de unas cuantas notas editoriales, la opinión pública no se interesó en el asunto. La justificación

ideológica de los cambios curriculares, a pesar de los esfuerzos del secretario Zedillo Ponce de León de enmarcarlos en las necesidades de la apertura económica, también se vio ayuna de conceptos que remolcaran la discusión hacia el futuro, hacia los cambios radicales que se avecinan en la economía y la división internacional del trabajo. Para las reformas de los métodos y los planes de enseñanza, por presiones abiertas del gremio, se apeló al pasado: “lo que los maestros saben hacer”.

Quizá con las proposiciones recién puestas en la mesa de discusión acerca de la participación social en la Ley General de Educación, surjan nuevos conceptos, esta vez no del campo de los académicos, los profesionales, los intelectuales o del gobierno, sino de la gente sencilla, del ciudadano común que tenga un interés auténtico en la educación propia y la de sus vástagos. En el presente y el futuro inmediato, el SEM necesita más de recursos intelectuales que financieros. Es más, la abundancia de los primeros hará de los segundos un uso más racional.

## **PAUTAS PARA LA TRANSICIÓN**

En las postrimerías del siglo XX, México tiene un sistema educativo de grandes proporciones. Y, a pesar de ser una maquinaria pesada, se mueve y toma nuevos derroteros. Su crecimiento y expansión, quizá ya no será como en el pasado, aunque es urgente saciar la demanda completa de la educación primaria y cumplir por fin las expectativas de los constituyentes. Tal vez la educación secundaria y la media sigan creciendo a ritmos más modestos y, es casi seguro, la educación superior disminuirá aún más su orden de crecimiento. Sin embargo, la pura expansión ya no generará el consenso social básico, tal vez por lo contrario, se debilite la hegemonía del régimen. Ya no sólo se requiere más escolaridad para más mexicanos, se demanda que sea mejor y más relevante. Para asegurar esos propósitos los recursos del sistema educativo mexicano son insuficientes.

Con el fin de modular la transición del SEM es indiscutible que se requiere más dinero. Quienes abogan por mantener el modelo corporativista, insisten, subrayan, exigen, que el Estado —así sin más— garantice 8 % del PIB para la educación. No se vislumbran en sus planteamientos nuevos mecanismos de captación y asignación de recursos financieros; sólo que haya más y mejores salarios para los trabajadores del SEM. No obstante que en muchas ocasiones su discurso presenta argumentos en favor de la igualdad social, sus propuestas concretas —gratuidad de la educación superior, por ejemplo— contradicen sus fines. En términos de calidad de la educación, su ecuación es sencilla: mayores salarios igual a mejor educación. Por esta razón no ofrecen alternativas viables para el futuro, únicamente visiones al pasado y argumentos que no se sostienen por su lógica interna. En esencia, son defensores del orden establecido y abogados del Estado educador.

Los neoliberales, como ya se documentó, abogan por la transferencia de recursos públicos al sector privado vía los bonos educativos, no que el sector privado incremente su gasto en educación. Demandan que se haga un uso más racional de los recursos y, correctamente, critican el desperdicio, el derroche e ineficiencias del SEM. Mas su fe ciega en el mercado les impide concebir alternativas acordes con la historia y

el derecho positivo mexicanos. Al Estado educador parece oponérsele el mercado instructor. En su visión, el Estado no debe, y la sociedad es incapaz de, organizar respuestas coherentes y eficaces a los problemas de la educación. Sus recetas, en el mediano y largo plazos, conducirán a una mayor desigualdad social y, tal vez, mecanismos de asignación de recursos que resulten tan o más ineficaces que las actuales ya que la distribución de los bonos se haría por las instancias burocráticas, clientelares y corruptas heredados del corporativismo. No se puede pensar que la racionalidad del mercado se encargue de la circulación de esos bonos.

Para quienes contienden por un proyecto democrático y equitativo, los recursos para el SEM son insuficientes. Aparte de acrecentar los fondos públicos y estimular inversiones privadas, la política de asignación debe seguir orientaciones democráticas y crear instrumentos para acrecentar la calidad de la educación. Sus aspiraciones se sintetizan en una mayor igualdad social y en un nuevo contrato entre la sociedad y el Estado. Este, por medio de sus facultades constitucionales, puede captar y canalizar más recursos al SEM y a la sociedad, mediante organismos nuevos debe influir en la asignación. Igualmente, el Estado rector puede estimular y apoyar al sector privado a que participe más en la prestación del servicio por la senda de exenciones y estímulos fiscales a los particulares. En el proyecto democrático y equitativo, el Estado es el rector de la educación, es la garantía de que se alcancen ciertas metas de igualdad social, no sólo como un planteamiento ético de equidad, sino como una necesidad para mantener la cohesión social, incrementar el consenso y, en consecuencia, ampliar la hegemonía. En la transición de fin de siglo, ampliar la hegemonía, no significa fortalecer el autoritarismo sino, irónicamente, avanzar en la democracia.