

T-68
CENTRO DE INVESTIGACION DEL IPN

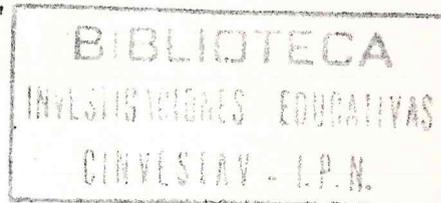
APARTADO POSTAL 19-197

MEXICO 19, D. F.

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES EDUCATIVAS

"POLITICA EDUCATIVA A TRAVES DE POLITICA
DE FINANCIAMIENTO 1958-1982"

T E S I S



Que para obtener el grado de Maestro en Ciencias
en la especialidad de Educación

P r e s e n t a

Maestra en Matemáticas

Blanca Margarita Noriega Chávez

Director de Tesis: Licenciado en Filosofía
Olac Fuentes Molinar
Profesor Titular

febrero, 1984.

Para Olac

Para mi gente, mi familia

Para los trabajadores administrativos
del DIE.

Y para el caballo blanco, porque a pesar
de todo, ¡llegó!

I N D I C E

| | |
|---|-----|
| 1. Introducción..... | 2 |
| 2. La política educativa 1959-1982 | |
| El período de Adolfo López Mateos 1959-1964..... | 15 |
| El período de Gustavo Díaz Ordaz 1965-1970..... | 31 |
| El período de Luis Echeverría Alvarez 1970-1976..... | 47 |
| El período de José López Portillo 1977-1982..... | 67 |
| 3. El gasto educativo y las finanzas públicas 1959-1981.... | 91 |
| El período de López Mateos..... | 97 |
| El período de Gustavo Díaz Ordaz..... | 99 |
| El período de Luis Echeverría Alvarez..... | 104 |
| El período de José López Portillo..... | 108 |
| 4. Análisis global de período. Conclusiones..... | 115 |
| 5. Bibliografía..... | 129 |
| 6. Documentos..... | 132 |

INTRODUCCION

El objeto de este trabajo es analizar las grandes líneas de acción estatal en materia educativa durante el período 1959-82, en su relación con la política presupuestal y la capacidad financiera del sector público.

Al período corresponde un proceso acelerado y sostenido de crecimiento, diversificación y transformación del sistema educativo nacional. De poco más de 5 millones de alumnos atendidos en 1959, se llega en 1982 a cerca de 21 millones de personas incorporadas a la vida escolar. En relación a la población total, en ese lapso, el aparato educativo pasó de absorber casi el 15% de ella, al 30%.

A la expansión le acompañó también un proceso permanente de transformación que fue conformando un sistema más complejo y diversificado. En esa dinámica se constituyó todo un subsistema de educación técnica que abarca todos los niveles, desde el elemental hasta el superior.

En educación media, las opciones se abrieron en abanico; de la existencia casi exclusiva de preparatorias y vocacionales, el servicio se amplió con instituciones de modalidades diferentes: propedéuticas, terminales, bivalentes; de carácter técnico, etc.

En educación básica, si bien la cobertura se incrementó fundamentalmente a través de la escuela tradicional, se probaron y establecieron otros servicios que ofrecen perspectivas de una mayor expansión; radioprimaria, cursos comunitarios y telesecundaria son algunos ejemplos.

Con cierto rezago en relación a la dinámica sectorial, la formación de maestros y otros recursos humanos y su capacitación en el servicio también fueron ampliándose y transformándose. A las escuelas normales se les agregaron las normales técnicas y a los servicios del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio se le incorporaron las licenciaturas. Posteriormente surgió la Universidad Pedagógica Nacional con nuevas especialidades.

De igual manera, el sector creció administrativamente. En varias ocasiones, durante ese lapso, se reestructuró la SEP. Se crearon nuevas dependencias y desaparecieron otras y se fue con figurando un complejo aparato burocrático que para finales de 1982 debía atender y apoyar el trabajo de alrededor de 700 mil maestros.

Obviamente, expansión y transformación no hubieran sido posibles sin el respaldo financiero creciente por parte del Estado. El gasto federal canalizado al sector en 1959 era de 1 506 millones de pesos y en 1982 ascendía a 368 608 millones, lo cual, en relación a la población total del país, representaba un gasto per cápita de 43.2 y 4 998 pesos, respectivamente.

Para el gobierno federal, el impulso a la educación pública exigió un considerable esfuerzo financiero, que entraba en competencia objetiva con otros destinos potenciales del gasto, particularmente en un caso como el del Estado mexicano, que en el período de análisis amplió en forma notable su participación directa en el proceso productivo, al mismo tiempo que extendía su intervención en el terreno del consumo social.

En este sentido, resulta evidente que sostener el ritmo de desarrollo educativo experimentado en el período de análisis obedeció a la funcionalidad de la expansión escolar en la reproduc-

ción ampliada de la formación social de una nación capitalista como la nuestra. Esta funcionalidad ha sido puesta de manifiesto en el discurso y la acción del gobierno mexicano por lo menos desde 1921, cuando se inicia un programa educativo-ideológico que conserva una continuidad esencial hasta el presente.

No es propósito de este trabajo analizar las diversas funciones que la educación ha cumplido en la reproducción de la formación social mexicana. Solo nos remitiremos esquemáticamente a las formulaciones básicas que el desarrollo de la teoría sociológica sobre las funciones escolares arrojó durante la década de los 70's, con una orientación marxista o cercana al marxismo. Para ello, seguimos la sistematización de las tesis propuesta por Fuentes.

- a) La función ideológica cultural. Esta define al sistema educativo como aparato ideológico de Estado, destinado a imponer la ideología dominante sobre el conjunto social. Esta concepción se abre a partir de los trabajos de Althusser y es aplicada por Baudelot y Establet al caso de Francia y por Vasconi para América Latina.

Baudelot y Establet caracterizan al aparato escolar como integrado por dos redes, distinguidas por una triple diferenciación: el origen social de los sujetos que reclutan, las formas de ideologización que identifican a cada una y el destino ocupacional probable de sus egresados. Ello resulta no solo en una adecuación a la dominación ideológica, sino también y simultáneamente, en la reproducción de la fuerza laboral en correspondencia con la división social del trabajo^{1/}

Para América Latina, Vasconi propone que la escuela muestra una notable autonomía en relación a las condiciones histó -

rico-concretas de funcionamiento del aparato productivo, respondiendo más a las necesidades de dominación ideológica, en el contexto de dominación colonial y neocolonial que han sufrido las sociedades nacionales^{2/}

- b) La formación de recursos humanos requeridos por el aparato productivo. En esta función se incluyen, no siempre distinguiéndolas, acciones que generan capacidades generales y específicas para la producción y acciones que generan la socialización adecuada a los requerimientos de conducta de trabajo en las formaciones capitalistas. En esta línea se sitúan las aportaciones de Bowles y Gintis, Carnoy, y en cierto sentido de la corriente althusseriana.

Bowles y Gintis sostienen que el sistema educativo no aumenta ni disminuye el grado global de desigualdad social sino que sirve para perpetuar las relaciones sociales preexistentes. La escuela tiene una estructura similar a la de la fábrica y la oficina y facilita el desarrollo de la personalidad individual -en cuanto autoridad, motivación, relaciones interpersonales- conducente al cumplimiento de los futuros roles de trabajo de los estudiantes. Para Bowles y Gintis, la aportación de la escuela en el desarrollo de las destrezas no cognitivas o comportamentales, asociadas con la clase social, es su valor fundamental^{3/}

También Carnoy ha seguido en esta línea, ampliando el análisis hacia el contexto del engranaje internacional

... "Así como se ha utilizado la comprobación de la capacidad para legitimar la estructura clasista de las sociedades capitalistas industrializadas, echando la culpa del fracaso en las pruebas a los individuos, los criterios de "eficiencia" para los sistemas escolares y los mercados de trabajo se aplican para legitimar la estructura internacional de clases, echando la culpa a la incapacidad en

que están los pueblos no industrializados de manejar con eficacia sus propias instituciones o de movilizar recursos adecuados para el desarrollo económico "4/

Finalmente, Althusser, al considerar la escuela como un aparato ideológico de Estado, le concede el papel de reproducir puestos en la división capitalista del trabajo, al mismo tiempo que mediante la imposición ideológica asegura el dominio de la clase dominante^{5/}

- c) La función de reproducción legitimada de la estructura de clases y de sus relaciones de poder, a través del acceso de sigual a la escolaridad, determinando por el origen de clase, acceso que a su vez determina la ubicación diferenciada en la división social del trabajo. En este planteamiento son centrales los trabajos de Bourdieu y Passeron. Para ellos, la influencia del origen social perdura a lo largo de toda la escolaridad y se hace especialmente sensible en los grandes virajes del recorrido escolar. El porvenir escolar de un individuo es más o menos probable en la medida en que constituya el porvenir objetivo y colectivo de su clase o su categoría^{6/}

Aunque los estudios generalmente enfatizan más alguna de estas funciones; la idea predominante en ellos es que las acciones educativas cumplen con más de una, en combinaciones diversas y que, en última instancia, existe una sobredeterminante, de acuerdo con el carácter de la situación histórica por la que atraviesa una formación social.

En esa dinámica reproductora de la sociedad, la expansión del sistema educativo también genera contradicciones como las que ya señalan algunos autores. Altvater, por ejemplo, establece que existe una sobrevalorización tendencial de la fuerza de trabajo vía la escolaridad: "Una vez finalizados sus estudios -que

han supuesto un mayor costo educativo- se enfrentan al capital con un mayor valor de su fuerza de trabajo, pero sin desarrollar una mayor capacidad de trabajo generadora de valor"^{7/}

Rossana Rosanda, et.al, por su parte, señalan el agotamiento de la legitimación de la estructura social pasados ciertos márgenes de masificación^{8/}

Estas contradicciones llevan a plantear si un sistema educativo puede crecer indefinidamente, o si existen límites que obstaculizan su funcionalidad reproductora; ¿puede un Estado en una formación capitalista sostener ese crecimiento siguiendo sólo la inercia acelerada que genera la dinámica de la demanda? ¿hasta dónde puede sostenerlo y destinar los recursos financieros que la expansión exige? ¿qué factores determinan los límites de esos recursos?. Entrado en crisis, ¿puede el Estado continuar atendiendo de igual forma las demandas educativas y priorizando el gasto educativo por sobre otros requerimientos de orden económico?

Esta problemática constituye el tema central de la tesis. El asunto se aborda de una manera más general desde la perspectiva teórica que sobre la crisis del Estado intervencionista desarrolla Elmar Altvater y más específicamente para el análisis de las finanzas públicas, el problema se enfoca desde los planteamientos de James O'Connor sobre la crisis fiscal del Estado.

Altvater señala como una función del Estado en la sociedad burguesa, la creación de las condiciones materiales generales de producción. El proceso social del trabajo plantea determinadas exigencias que no pueden ser satisfechas en condiciones de producción capitalista -en función de la tasa de ganancia- y son asumidas por el Estado.

"...Lo que desde la perspectiva de las unidades de capital se manifiesta como un prerrequisito para la producción capita-

lista desde la perspectiva del proceso de trabajo se manifiesta como una esfera ignorada por el capital; representa una especie de "vacío" que el Estado debe suplir necesariamente, porque a diferencia de las unidades de capital, no está sometido a la exigencia de crear valor: aquellos sectores de la producción social de valor que son asumidos y ocupados por el Estado, dejan de ser capital, al estar en sus manos" 9/

Sin embargo, la intervención estatal tiene límites que le marca el propio proceso de acumulación. Para financiarse, el Estado burgués necesita retirar un fondo del capital social, fondo cuya magnitud debe ser tal que no afecte el proceso de acumulación. Es decir, el fondo retirable tiene límites y esto condiciona la autonomía estatal:

"Los presupuestos para la satisfacción de las exigencias funcionales (del proceso de acumulación social) no se pueden, por tanto, establecer. Esto se debe fundamentalmente a la forma del Estado en la sociedad burguesa como Estado fiscal. El sistema político no puede producir por sí mismo los medios de su existencia, y tiene, por consiguiente, que reunirlos en forma de impuestos y endeudamiento estatal. Esto es una particularidad condicionada por el sistema, y proviene de que la utilización capitalista sólo puede tener lugar como apropiación privada, y ésta, si bien puede ser garantizada por el Estado, no puede ser llevada a cabo, de ninguna manera, por él. Por lo tanto, resulta que el aseguramiento de la base material del Estado está vinculado a la acumulación de capital, una condición más segura para una autonomía de lo político únicamente limitada" 10/

Estos límites hacen que se presente una contradicción entre la creciente necesidad intervencionista del Estado y los limitados medios disponibles. Contradicción que se agudiza con la crisis económica cuando los ingresos o los incrementos en los ingresos estatales se reducen como consecuencia del desempleo, de la reducción de la ganancia y de los ingresos de impuestos sobre las ventas, etc., en tanto las demandas funcionales al fisco aumentan rápidamente: medios subsidiarios del fomento económico, demandas sociales, etc. De este modo, afirma el autor, el estado

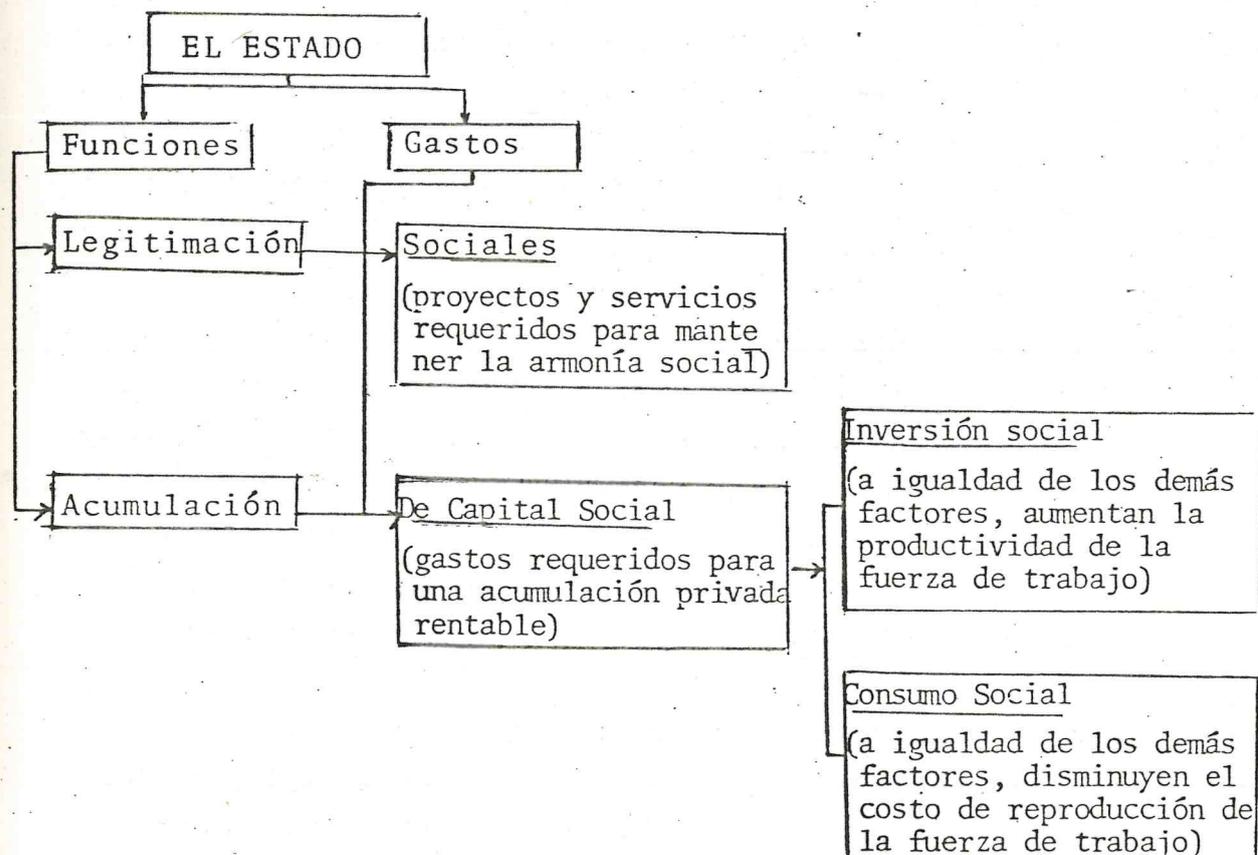
fiscal cae en la crisis fiscal.

A su vez, la crisis fiscal puede ser postergada temporalmente mediante el endeudamiento estatal pero también hay límites económicos señalables que son impuestos al Estado nacional por el contexto del mercado mundial.

O'Connor por su parte, atribuye al Estado dos funciones básicas y con frecuencia mutuamente contradictorias: la acumulación y la legitimación. El Estado debe tratar de mantener o crear las condiciones en que es posible la acumulación rentable del capital. Sin embargo, también debe tratar de mantener o crear las condiciones para la estabilidad social, condiciones indispensables en el proceso de acumulación.

El estado capitalista no puede utilizar ilimitadamente sus fuerzas coercitivas para que una clase acumule capital a costa de otras sin perder legitimidad. Es en ese sentido que explica las finanzas públicas en términos de la lucha de clases, "El volumen y la composición de los gastos gubernamentales y la distribución de la carga impositiva no están determinados por las leyes del mercado sino que reflejan y están estructuralmente determinados por los conflictos sociales y económicos entre clases y grupos" ^{11/}

En este marco, O'Connor propone una categorización para el análisis de los gastos estatales, que esquemáticamente puede resumirse como sigue:



Sin embargo, el esquema no es lineal ya que los gastos de capital social y los gastos sociales no son categorías excluyentes. Generalmente, un mismo gasto sirve al Estado en el cumplimiento de sus dos funciones básicas. Por ejemplo, los transportes constituyen un servicio prestado o subsidiado estatalmente y disminuyen el costo de reproducción de la fuerza de trabajo. Así el presupuesto para transportes es un gasto de inversión, pero también legitima al Estado, en tanto se concibe como un servicio que atiende las demandas y necesidades de la población. Con esto, se convierte en un gasto social.

Los gastos educativos también se ubican doblemente en esas ca-

tegorías: por un lado, con los servicios educativos se atiende una demanda social que aumenta en tanto la educación aparece como vía de movilidad social y en ese sentido juega un papel "democratizador". Bajo este enfoque los gastos educativos constituyen un gasto social. Desde otra óptica, es a través de la educación que se forman los recursos humanos que utiliza el capital y con ello contribuye a elevar la productividad de la fuerza de trabajo. Así planteados, los gastos educativos se categorizan como gastos de capital social. ^{12/}

En resumen, el Estado para atender sus dos funciones básicas asume y socializa una parte creciente de los costos de la acumulación. Esto tiende a provocar una brecha definitiva entre los ingresos y los egresos estatales lo que conduce a la "crisis fiscal del Estado", definida como... "la tendencia que experimentan los gastos gubernamentales a crecer más rápidamente que los ingresos". ^{13/}

Con la problemática aquí planteada y partiendo de los elementos teóricos descritos, el trabajo se integra con dos partes: en una primera, partiendo de las orientaciones educativas planteadas en los discursos de toma de posesión presidencial, se describen y analizan las políticas efectivas que a lo largo de cada sexenio siguió el sector. Se hace un seguimiento de la matrícula y su evolución, por niveles y por control administrativo (federal, estatal, particular y autónomo); de los recursos federales que se le destinaron, intentando dilucidar algunos factores que intervinieron en la dinámica educativa.

La segunda parte, describe y analiza el gasto educativo en su relación con la situación económica del país y con las finanzas públicas y se le ubica dentro del presupuesto federal total. También se analiza la relación entre crecimiento del PIB, déficit financiero y aumento neto de la deuda. Partiendo de estudios

sexenales, al final se identifican las tendencias de todo el período.

La elaboración del trabajo se sustentó fundamentalmente en las fuentes estadísticas y documentales oficiales con las limitaciones que ello ofrece, sobre todo en las series estadísticas. Los primeros intentos por sistematizar, depurar y homogeneizar los datos estadísticos del sector educativo como series históricas son recientes y coinciden con la creación de la SPP y específicamente dentro de ella, con la implantación del Sistema Nacional de Información. Los técnicos de esa dependencia y de otras como COPLAMAR coinciden en señalar que las cifras se encuentran sobrevaloradas y que los márgenes son variables en los diferentes sexenios pero que, en todo caso, como serie histórica arrastran una sobreenumeración. Reconociendo esta limitación, el trabajo descansa en buena parte en el análisis de esas cifras porque si bien no se ajustan exactamente a la realidad sí permiten tener una idea aproximada de la evolución del sector, de sus prioridades y de los ritmos de crecimiento de los diferentes niveles y modalidades que integran el Sistema Educativo Nacional.

En cuanto a la información sobre gasto educativo, el análisis se centró en el presupuesto federal por dos razones fundamentales. En primer lugar, por la disponibilidad de la información. Es posible que pueda reconstruirse la serie para el lapso 1959-1982 sobre gastos estatales y municipales, pero se requeriría un esfuerzo que rebasa las posibilidades reales de este estudio. La segunda deriva de considerar que los servicios federales constituyen la parte fundamental del gasto nacional en educación y son los que norman la vida educativa en su conjunto.

Las fuentes usadas para esta información y la relativa a las finanzas públicas fueron las Cuentas de la Hacienda Pública Fede-

ral correspondientes a cada uno de los años incluidos para el período de estudio hasta 1981 -la Cuenta de 1982 aún no estaba disponible al elaborarse el trabajo-. Sin embargo, si bien los datos globales del sector educativo se tomaron de esas fuentes, para lograr el nivel de desglose que el análisis implicó, se recurrió a otras que variaron según el período. Para obtener las cifras del lapso 1959-1964 se recurrió al Plan Integral de Educación; del Banco de México se obtuvieron los datos para la serie 1965-74; de los trabajos del Grupo de Análisis del Sector Educativo (GASE) se tomó la información correspondiente a 1975 y 1976; y para las series más recientes, incluyendo 1982, se consultaron los Anexos estadísticos de los informes presidenciales. En todos los casos se hicieron los ajustes pertinentes que permitieran el seguimiento.

Por último, para facilitar la comparación entre los datos presupuestales, éstos se convirtieron a pesos constantes de 1960. Se usaron los índices de precios elaborados por el Banco de México (hasta 1976). De 1977 a 1982, los índices se obtuvieron de los implícitos en el PIB, según las cifras que figuran en las series históricas del Anexo estadístico del Informe presidencial de 1983. Aunque estas fuentes difieren de otras, se optó por usar los indicadores oficiales pues aún cuando resultan ligeramente más bajos, las diferencias no implican cambios sus-tanciales en la distribución de los recursos ni en su compara-bilidad.

REFERENCIAS

- (1) Baudelot y Establet. La escuela capitalista. Siglo XXI. México, 1975.
- (2) Vasconi, Amadeo. Aportes para una teoría de la educación en La educación burguesa. Nueva Imagen. México, 1977.
- (3) Bowles y Gintis. La instrucción escolar en la América capitalista. Siglo XXI. 1981.
- (4) Carnoy, Martín. La educación como imperialismo cultural. Siglo XXI. 1978.
- (5) Althusser, Louis. Sobre la Ideología y el Estado. Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado, en Escritos, Laia, Barcelona, 1974.
- (6) Bordieu y Passeron. La reproducción. Ed. Laia, Barcelona, 1977.
- (7) Altvater, Elmar. Estado y capitalismo. Cuadernos Políticos No. 9. Ed. ERA, México, 1976.
- (8) Rossana, Rossanda, et.al. Il Manifesto. Tesis de una disidencia comunista. Ed. ERA, México, 1973.
- (9) Altvater, opus cit. (p.12).
- (10) Altvater, Elmar. Política económica y crisis. Cuadernos Políticos No. 22. Ed. ERA, México, 1979 (p.24).
- (11) O'Connor, James. Estado y capitalismo. Ed. Periferia, Buenos Aires, 1973. (p.11).
- (12) Idem.
- (13) Idem. (p.10).

LA POLITICA EDUCATIVA 1959-1982

El Período de Adolfo López Mateos 1958-1964

El país cuya dirección López Mateos heredaba en 1958, acumulaba los problemas generados por el "desarrollo estabilizador": tendencia al estancamiento económico -en especial del sector agrícola-, concentración en la producción y en la riqueza, desigualdades regionales en el desarrollo, entre los más agudos. En educación los males no eran menores. De cada dos mexicanos, uno no sabía leer. La insuficiencia de los servicios, la inequitativa distribución de la oferta y la falta de adecuación de la misma a las necesidades de la población, hacían que aún el nivel elemental resultara inaccesible para amplios sectores. Además, las condiciones laborales del magisterio así como la falta de democracia en la vida sindical venían provocando desde 1955 y 56, algunos movimientos que en el momento de transición del poder presidencial habían cobrado fuerza. En estas circunstancias, es explicable que López Mateos se manifestara, al inicio de su gestión, por ampliar las oportunidades educativas y considerara como cuestiones prioritarias, la educación normal y la capacitación, ésto bajo el supuesto de que su impulso aumentaría la productividad.

"Acentuaremos las tareas educativas en los grados primarios y medio para que llegue a todos si es posible, la educación elemental y la enseñanza media al mayor número, sin descuidar las formas superiores de la cultura e investigación".

"Concederemos especial atención a tres cuestiones urgentes; aumentar el rendimiento de las escuelas normales y crear otras en la provincia, para contar cada uno con mayor número de profesores bien preparados, desarrollar la capacitación agrícola y acelerar la capacitación de los obreros".(1)

En efecto, en el marco de una educación para la "democracia y la paz", el período de López Mateos inició un ciclo de expansión acelerada del sistema educativo. Se incorporaron en ese

lapso 2.6 millones de nuevos alumnos, los recursos federales canalizados al sector se duplicaron en términos reales, se construyeron 21 mil aulas, se implantó el libro de texto gratuito, se formuló e inició el Plan de Once Años, se reformaron planes y programas de estudio, se fortalecieron los servicios de mejoramiento profesional del magisterio y se aprobaron medidas tendientes a apoyar las tareas escolares. El análisis por niveles da cuenta de la evolución operada en el sistema y permite un balance de las acciones e iniciativas. (2)

Educación preescolar

A pesar de que este nivel venía cobrando importancia desde la década de los 40's, a raíz del proceso de industrialización que incorporaba al empleo a un creciente número de mujeres, (3) la expansión del servicio había sido por demás limitada y concentrada en las zonas urbanas. En 1958 sólo se atendía al 8.9% de la demanda y el 90% de la matrícula estaba constituida por población urbana.

Durante el período de López Mateos la situación no fue diferente pues aunque el nivel aumentó su inscripción en 107 mil niños más, llegando a finales del sexenio a la atención de casi 314 mil preescolares, apenas cubrió un 11% de la demanda. La federación fue quien hizo un mayor esfuerzo aumentando los recursos destinados al nivel. En 1959 asignó, para gastos de operación, 36.3 millones de pesos y para 1965, alcanzó una cifra de 93 millones. En pesos constantes de 1960, significó un aumento de 43.8 millones. Esto permitió que la matrícula federal creciera a un ritmo del 11.5% promedio anual, superior a la de los controles estatal (5.3%) y particular (8.6%).

El sector no modificó su política para la ubicación de los servicios, basada más que en criterios de equidad, en el de la concentración de la demanda social. El Distrito Federal absorbió más de la mitad del aumento en la matrícula de los planteles federales y federalizados, otro 12% se asentó en los Estados de México y Jalisco. Siguió siendo casi imposible pensar en jardines de niños ubicados en zonas rurales, y los servicios públicos de las pequeñas ciudades excepcionalmente contaron con ese nivel.

Educación primaria

A unos cuantos días de iniciado el régimen, se promovieron dos acciones tendientes a analizar y resolver el problema de la educación primaria. En el Distrito Federal, se enfrentó la falta de cupo construyendo en forma acelerada 1,729 aulas y reintegrando al servicio a más de tres mil maestros.⁽⁴⁾ Todo ello en el lapso de diciembre de 1958 a febrero de 1959, con el fin de que al inicio del nuevo período escolar la demanda pudiera ser atendida.

A nivel nacional, la respuesta inicial del sector fue instalar una comisión encargada de analizar la problemática y plantear soluciones. Para octubre de 1959, la comisión presentaba los resultados de su trabajo integrados en el Plan de Once Años. En él se proponían acciones para garantizar a todos los niños del país la educación primaria, objetivo a lograrse en 1970. Esto significaba absorber paulatinamente la demanda generada por el crecimiento de la población y por el rezago debido a la insuficiencia en la oferta del servicio, que se estimaba en 1958 ascendía a 3.08 millones, lo que constituía el 40.7% de la demanda potencial.⁽⁵⁾

El sector inició entonces acciones congruentes con el Plan, incorporó anualmente, en promedio 50 mil niños más, logrando para el último año de gobierno, una inscripción de 6.5 millones de alumnos, cifra que sobrepasaba las previsiones del Plan. La federación aumentó en casi un millón y medio su matrícula, los Estados ofrecieron el servicio a 407 mil niños más y los particulares a 221 mil.

Sin embargo los logros fueron desiguales. Los esfuerzos se concentraron en la expansión del servicio siguiendo la inercia tradicional y no se exploraron ni propusieron medidas que evitaran problemas evidentes desde el inicio del sexenio. Así, se siguió privilegiando a la población urbana -ésta constituía en 1963, el 37% de la demanda no atendida, en tanto la población rural constituía el 63% restante-⁽⁶⁾; la deserción y la reprobación, sobre todo en los primeros años, siguió afectando fuertemente al nivel. De modo que para 1964 apenas recibían su certificado 22 de cada 100 alumnos inscritos en primer año en 1959. Obviamente el problema era aún más grave en el campo, allí sólo 6 de cada 100 alumnos de esa misma generación lo obtuvieron;⁽⁷⁾ y es que no se propusieron alternativas que reforzaran la atención de la población rural y de las zonas marginadas y no se destinaron los recursos suficientes a este propósito. Aún cuando la federación elevó en términos reales el gasto de operación de 801.4 millones a 1.349.0, el nivel redujo su participación en el gasto sectorial del 55.5% al 50.1%. Por otra parte, el gasto no se distribuyó equitativamente. Durante todo el sexenio, el gasto del Distrito Federal representó un 40% del total de los montos asignados a las primarias en los Estados y Territorios, incluidos los gastos por concepto de federalización -en los Estados de Hidalgo, Querétaro, Tamaulipas y Oaxaca.⁽⁸⁾

Si esta fue la tónica de la federación, no se podía exigir más a los particulares, cuya participación está condicionada por

las posibilidades de obtener ganancias y que ofrecerán el servicio donde la atención pública no sea suficiente y además asegure un buen rendimiento económico. Las primarias particulares se ubicaron solamente en las zonas urbanas para atender de manera especial y diferenciada a las capas socioeconómicas de mayores ingresos. Así se constituyeron en instituciones que daban "prestigio" o mayor status social a quienes tuvieron posibilidades de acceder a ellas. De este modo, durante el sexenio, apenas lograron mantener constantes su participación en la matrícula, a pesar de que el servicio público resultaba insuficiente.

Una de las medidas más influyentes fue la implantación del libro de texto gratuito, que benefició especialmente a las capas socioeconómicas menos favorecidas. Para el Estado, el costo de la decisión fue más político que económico. Según el informe presidencial de 1960, los 16 a 18 millones de libros editados tuvieron un costo de 36.1 millones de pesos, es decir sólo un 3.7% del gasto de ese año en el nivel. El costo político resultó más alto debido a la ola de protestas de la iniciativa privada y de los sectores conservadores tradicionales. Las ganancias que dejaban de percibir las editoriales que negociaban al respecto y el temor al control ideológico que la medida significaba, eran el origen de tales ataques. Para el Estado, el libro constituía un instrumento de apoyo, tanto en el plano ideológico como de legitimación. Por un lado, le permitía difundir una concepción del mundo, de la patria, de la sociedad, adecuada a sus intereses; y por el otro, el texto fue y es mencionado como uno de los grandes beneficios que proporciona a la población. La trascendencia que le significaba la medida fue puesta de manifiesto en el cuarto informe presidencial.

"En el caso de los libros de texto, como en el de los programas de estudio renovados con hondo sentido mexicano genuino y de mayor eficacia práctica, cuatro elementos han intentado desorientar a los mexicanos. Cuando el gobierno se empeña más que nunca en cumplir los mandatos de nuestros grandes movimientos de independencia, autodeterminación y justicia social, sorprende que haya quienes invoquen lo que llaman dolorosamente libertad de enseñanza para luchar contra la enseñanza. Frente a tal actitud, que contrasta con la voluntad de concordia y progreso cívico de la inmensa mayoría del pueblo, hemos de repetir que, por encima de cualquier sectarismo, se yergue la Constitución de la República. La paz de la escuela es la paz de México; no la enturbien quienes, con pretexto de sus creencias pero con impulso real de sus pasiones pretenden ignorar o desconocer que la libertad de creer no sólo es una garantía vigente en nuestras leyes, sino lo que es evidente, una condición de nuestra vida social". (9)

Educación secundaria

En este sexenio se inició un proceso sostenido de expansión acelerada de la enseñanza secundaria. Torres Bodet, entonces Ministro de Educación, había señalado: "democratizar la segunda enseñanza nos parece uno de los mayores compromisos de la época"⁽¹⁰⁾.

El proceso surgía de la demanda que la dinámica del mercado de trabajo y la expansión de primaria comenzaban a originar. La industrialización, basada en el uso intensivo de capital y el estancamiento agrícola, aumentaban día a día el volumen del ejército de reserva. Así, el certificado de secundaria iba desplazando la simple exigencia de los estudios de primaria en la selección de personal y con ello aumentaba la presión de la población por acceder a la secundaria.

En estas condiciones, la matrícula creció a un ritmo mayor que cualquier nivel, alcanzando como promedio anual un 20.3%. De los 180 mil inscritos en 1959 se pasó a la atención de cerca de medio millón en 1964. Fueron los Estados quienes mayor impulso le dieron, con un crecimiento medio anual de casi 40%. De aten-

der a poco menos de 27 mil estudiantes, a finales del sexenio ofrecían el servicio a casi 140 mil. Así los gobernadores atendían localmente las demandas de los sectores más organizados, y a la vez, podían generar mano de obra más escolarizada para ingresar a los centros de trabajo industrial y de los servicios modernos.

El gobierno federal también realizó un esfuerzo sustantivo apoyando las dos modalidades de secundaria. Desde entonces se manejaba la idea de capacitar técnicamente al alumno para facilitar su inserción en el mercado laboral y la secundaria técnica, durante el período abrió posibilidades para la atención de 31 mil alumnos más y las secundarias generales para 96 mil más.

Financieramente el apoyo al nivel fue relativamente más alto que para otros; la secundaria ganó mayor proporción en el gasto total de operación de la SEP, pues pasó del 8.9% hasta el 12% en 1964. En términos reales, sus recursos en este último año pasaron a 314.3 millones, frente a 141.6 millones en 1959.

Paralelamente a la expansión, el sector impulsó reformas al programa de estudios del nivel. Según Caballero⁽¹¹⁾ las reformas pueden sintetizarse en: reducción del número de horas de la carga académica, flexibilidad en las actividades artísticas, tecnológicas y cívicas y unidireccionalidad de las actividades -se eliminaba la rotación obligatoria a todos los talleres- con el objeto de capacitar tecnológicamente al alumno. Así se le proporcionaría "una preparación práctica para enfrentarse a la vida", entendiéndose por esto su ingreso al mercado laboral. En lo interno, el sistema educativo concentraba en las escuelas del Distrito Federal y en algunas de las grandes ciudades del país, las instalaciones adecuadas para la capacitación tecnológica. Sin embargo, la reforma dejaba asomar una línea que más tarde se concentraría en impulso a las salidas terminales para los alumnos que no podrían continuar estudios superiores.

El nivel medio superior

El nivel medio superior también resultó uno de los prioritarios para el sector. Cada año se inscribían, en promedio, un 15% más de alumnos que en el año anterior duplicando así la matrícula en el sexenio, de 53 mil a casi 106 mil estudiantes. También se reformaron los planes y programas de estudio buscando la integración de las preparatorias de tipo universitario con un "bachillerato único", modelo promovido por ANUIES⁽¹²⁾. Con todo, el nivel seguía siendo insuficiente y los indicadores de eficiencia mostraron una baja. El porcentaje de desertores y reprobados en preparatorias aumentó entre 1958 y 1962, de 35.9 a 53.3; para las vocacionales en esos mismos años los indicadores fueron del 40% al 56.1%.⁽¹³⁾ En este momento puede ubicarse el inicio del proceso de masificación de los niveles superiores que no llevó aparejado un incremento en los recursos ni la implantación de medidas que aseguraran la atención con eficiencia. Si se comparan en el período los ritmos de crecimiento de matrícula federal y gasto de operación, por ejemplo, se obtiene que en tanto la matrícula aumentó a un 18.1% promedio anual; el gasto lo hizo al 15.2%. Aparecía una tendencia a disminuir, en términos relativos, el gasto por alumno. Y es que se entendía "democratizar la educación" únicamente como ampliar la cobertura del servicio, soslayando otros problemas que tenían que ver con aspectos pedagógicos, de formación de docentes, de curriculum, etc. Desde una perspectiva social, la democratización así entendida tenía otras limitantes. Ciertamente, se habían ampliado los servicios pero para esos años la pirámide escolar ya se hallaba claramente conformada. La inscripción del nivel medio superior significaba en el inicio del régimen apenas el 1.2% de la matrícula de la educación primaria y para 1964 el 1.6%. Quienes llegaban a estos niveles eran mayoritariamente alumnos provenientes de los estratos medios y altos de la sociedad. Los demás habían sido eliminados en forma paulatina a partir de los primeros años de primaria.

La educación superior

Las universidades y otros centros de educación superior durante el régimen recibieron decidido impulso. Los subsidios se ampliaron, se crearon nuevas instituciones como el Centro Nacional de Educación Tecnológica Industrial -en colaboración con UNESCO- y el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN. También se aumentó el número de Institutos Tecnológicos Regionales (ITR), se fortaleció el IPN y como eje administrativo se creó la Subsecretaría de Enseñanza Técnica y Superior. En 1958 la SEP dedicaba al 12.3% de su gasto la operación a este nivel y en 1964 absorbía el 17.1%. Los subsidios se distribuyeron según el cuadro siguiente:

| Institución | 1958 | 1964 | Tasa media de crecimiento |
|---|-------------------------------|-------|---------------------------|
| | (Cifras en millones de pesos) | | |
| UNAM | 80.0 | 259.1 | 21.6 |
| IPN | 83.6 | 152.1 | 10.5 |
| Universidad e Institutos en los Estados | 17.0 | 95.4 | 33.3 |
| ITR | 10.2 | 26.1 | 17.0 |

Fuente: SEP La obra educativa 1958-1964

Aunque se hizo un intento por desconcentrar el nivel, aumentando más aceleradamente el subsidio a las universidades e institutos estatales, para 1964 su monto no alcanzaba siquiera el 50% del destinado a la UNAM. No obstante ello, las universidades de provincia duplicaron su matrícula durante el sexenio. Pasaron de atender a 18,374 alumnos a la atención de 37,683 en el último año del período.

La política desconcentradora también abarcó a las escuelas superiores de orientación técnica. Para contrarrestar el crecimiento unilateral del IPN se fortaleció el sistema de los ITR's con la creación de dos instituciones más en provincia. Así su matrícula pudo cubrir 10 mil alumnos contra los 4,500 atendidos en 1958. Pero aún así el IPN para 1964 consumía casi seis veces el presupuesto de los ITR's.

Y es que en ambos casos, la UNAM y el IPN, se reflejaba la concentración de oportunidades que en todos los planos ofrecía el Distrito Federal y el status que para entonces tenían los títulos que certificaban los estudios en la capital. Se propiciaba así la migración de los estudiantes de provincia y aumentaban las demandas por acceder a esas instituciones.

Otra dinámica que se iniciaba en el sexenio era la expansión de los servicios particulares del nivel. Dos circunstancias parecen explicar esta situación: las universidades e institutos particulares, en su mayoría ligados a sectores religiosos, aprovecharon la insatisfacción de algunas capas de la burguesía y de los estratos medios con la "orientación y calidad" de la enseñanza pública, y por otra parte, suplieron la incapacidad del Estado para atender la demanda cada vez mayor. Así de los 7,500 alumnos inscritos en ellas al inicio del período, pasaron a la atención de 19 mil en 1964. Su tasa media anual de crecimiento (de 20.5%) resultó mayor que la de las instituciones estatales (5.5%) y federales (9.2%); consecuentemente, se aumentó su participación en la matrícula total, del 10.5% al 15.1%.

La educación de adultos

Inherente al desarrollo de las sociedades capitalistas periféricas es el problema del analfabetismo; México no fue la excepción. En el último año de gobierno de Ruiz Cortínez, al que su-

cediera López Mateos, el Presidente había reconocido que de cada dos mexicanos uno no sabía leer.⁽¹⁴⁾ Pero a pesar de este saldo no se emprendieron durante el régimen López Mateista acciones relevantes en la materia. Se pretendía revivir la campaña de alfabetización de 1944 y solamente se siguieron sosteniendo los servicios existentes y se ampliaron algunos de ellos: centros de educación básica, misiones culturales, centros de educación extraescolar y otros destinados a comunidades indígenas como las brigadas de mejoramiento y las brigadas móviles de promoción agropecuaria. El gasto de educación extraescolar, donde se ubican estos servicios, en 1964 apenas llegó a 44 millones de pesos de 1960, cifra que representaba menos del 19% del subsidio a la UNAM, porcentaje menor que en esa equivalencia le correspondía en 1959 (el 22.5%).

Los recursos humanos

El gobierno de López Mateos puso especial empeño en la formación y mejoramiento de los docentes. El inicio de su período coincidió con la represión y el reflujo del movimiento magisterial, encabezado por Othón Salazar, en el que los normalistas también participaron. Tocaba entonces a López Mateos cumplir con los compromisos que el Estado había asumido y buscar paliativos que redujeran las posibilidades de resurgimiento del movimiento. El aumento salarial a los maestros, el apoyo al Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, la creación de los Centros Normales Regionales -según recomendación del Plan de Once Años- y de las Normales de Capacitación para el trabajo industrial y agrícola y las reformas a los planes de estudio de las Normales, fueron las acciones más relevantes.

Los salarios de los maestros, según informaba el Presidente en su último año, aumentaron durante el sexenio en proporciones que iban del 40% al 60%. El Instituto Federal de Capacitación

del Magisterio se fortaleció; su presupuesto que en 1958 era de 6.3 millones para 1964 había alcanzado 34.0 millones. Las Normales duplicaron, en términos reales, -pesos de 1960- sus gastos de operación, rebasando la proporción en el aumento de la matrícula (de 43,367 alumnos a 50,860). El menor crecimiento relativo de ésta, obedecía a una preocupación por la inserción de los futuros maestros en el sistema educativo. En los informes oficiales del sector, el asunto así se menciona:

"Es conveniente, pues, recomendar a todas las escuelas normales del país, que restrinjan sus inscripciones, de acuerdo con las oportunidades de trabajo que realmente ofrece el Plan de Once Años; tomando en cuenta, además, que en el transcurso de la realización del Plan, habrán de presentarse descensos de la demanda real de educación, con la natural consecuencia de un menor requerimiento de nuevos maestros. Conviene hacer llegar al público esta información a efecto de desviar, hacia otras actividades productivas, las aspiraciones estudiantiles que hoy se dirigen hacia la carrera del magisterio".(15)

Sorprende que desde entonces, cuando aún el desarrollo de la primaria fuera en gran medida insuficiente, se insistiera en la posibilidad de un superávit de maestros. Situación semejante vivía la Normal Superior. Desde el inicio del sexenio se implementó un mecanismo de selección con el argumento de "garantizar el aprovechamiento de los alumnos". Aunque en las secundarias del país se diera una improvisación de maestros a gran escala y sobre todo en los Estados, se contratara a ingenieros para impartir matemáticas, los abogados se hacían cargo de civismo y hasta sacerdotes eran invitados a impartir orientación vocacional, para citar ejemplos, ello con los consecuentes problemas de falta de formación pedagógica y de visión ideológica.

REFERENCIAS

- (1) México a través de sus informes 1959-1976. (La educación Pública). Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
- (2) Aún cuando las estadísticas anteriores a 1970 son aún menos confiables -según técnicos del Sistema Nacional de Información de la SPP- nos dan una idea si no exacta, al menos aproximada de las matrículas y su evolución.
- (3) Las mujeres constituían el 7.4% de la PEA en 1940; el 13.6% en 1950 y el 18% en 1960. Manual de Estadísticas Básicas Sociodemográficas. Población. SPP, 1980.
- (4) Solana, et al, Historia de la educación pública en México, SEP-FCE, México 1982. (p. 367)
- (5) Latapí, Pablo. Diagnóstico Educativo Nacional, Texto Universitario. México, 1964. (p. 29)
- (6) Con base en Latapí, opus. cit. Cuadro III-I. (p.32)
- (7) Con base en los datos de, La obra educativa 1964-70, SEP. México, 1970. Cuadro E 13. (p. 295)
- (8) Comisión Nacional de Planeamiento Integrado de la Educación. Información Estadística.
- (9) Cuarto Informe de Gobierno-México, 1962.
- (10) La obra educativa en el sexenio 1958-1964. SEP. México. (p.13)
- (11) Solana, opus cit. (p.380)
- (12) La obra educativa, opus cit. (p. 141)
- (13) Latapí, opus cit. cuadro V-II. (p.89)
- (14) Vázquez, Josefina. Nacionalismo y educación en México. Colegio de México, 1979. (p.236)
- (15) La obra educativa (p. 154)

MATRICULA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL 1959-1964

| Nivel \ Año | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | Tasa promedio anual 1969-1964 | Incremento, 1959-64 |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------------------|------------------------|
| PREESCOLAR | 206 954 | 230 164 | 249 198 | 266 625 | 285 037 | 313 874 | 8.7 | 106 920 |
| Federal | 105 906 | 123 992 | 135 698 | 144 954 | 158 327 | 178 244 | 11.54 | 72 338 |
| Estatad | 80 012 | 82 290 | 86 328 | 90 798 | 95 315 | 103 733 | 5.33 | 23 721 |
| Particular | 21 036 | 23 882 | 27 172 | 30 872 | 31 395 | 31 897 | 8.68 | 10 861 |
| PRIMARIA | 4 436 561 | 4 884 988 | 5 368 247 | 5 620 324 | 6 094 850 | 6 530 751 | 8.04 | 2 094 190 |
| Federales | 2 473 599 | 2 917 682 | 3 171 768 | 3 324 819 | 3 624 268 | 3 929 994 | 9.70 | 1 456 395 |
| Estatad | 1 575 013 | 1 599 250 | 1 756 547 | 1 785 827 | 1 897 456 | 1 982 151 | 4.69 | 407 138 |
| Particular | 387 949 | 368 056 | 439 932 | 459 678 | 573 126 | 608 606 | 9.42 | 220 657 |
| SEC. GRAL. ^{1/} | 166 675 | 220 310 | 268 539 | 329 287 | 392 705 | 420 830 | 20.35 | 254 155 |
| Federal | 80 747 | 91 284 | 101 444 | 122 157 | 148 373 | 176 322 | 16.91 | 95 575 |
| Estatad | 26 775 | 61 626 | 87 669 | 119 024 | 148 721 | 139 669 | 39.15 | 112 894 |
| Particular | 59 153 | 67 400 | 79 426 | 88 106 | 95 611 | 104 839 | 12.13 | 45 686 |
| SEC. TEC. ^{2/} | 13 269 | 15 999 | 20 800 | 26 278 | 36 503 | 44 319 | 27.28 | 31 050 |
| TEC. ELEM y PROF. NIVEL MEDIO | 17 197 | 17 603 | 16 319 | 16 377 | 17 113 | 21 002 | 4.08 | 3 805 |
| MEDIO SUP. ^{3/} | 53 014 | 64 294 | 72 050 | 79 316 | 96 681 | 105 695 | 14.80 | 52 681 |
| Federal | 10 652 | 10 936 | 11 996 | 13 877 | 18 569 | 24 411 | 18.09 | 13 779 |
| Estatad | 13 008 | 20 036 | 23 279 | 25 455 | 30 332 | 34 515 | 14.96 | 17 323 |
| Particular | 12 182 | 15 956 | 17 271 | 20 773 | 22 654 | 23 963 | 13.00 | 10 955 |
| UNAM | 10 632 | 17 366 | 19 504 | 13 877 | 25 128 | 22 806 | 13.36 | 10 624 |
| SUPERIOR | 71 692 | 78 599 | 87 599 | 101 372 | 110 172 | 126 418 | 11.96 | 54 426 |
| Federal | 12 503 | 11 997 | 12 883 | 16 567 | 16 841 | 19 371 | 9.15 | 6 868 |
| Estatad | 18 374 | 20 291 | 23 642 | 28 485 | 32 991 | 37 683 | 15.45 | 19 309 |
| Particular | 7 478 | 9 070 | 9 479 | 12 172 | 15 199 | 19 031 | 20.54 | 11 553 |
| UNAM | 33 337 | 37 241 | 41 595 | 44 148 | 45 141 | 50 033 | 8.5 | 16 696 |
| NORMAL | 43 367 | 44 077 | 45 833 | 51 886 | 52 889 | 50 860 | 3.24 | 7 493 |

Fuente: Con base en los datos que aparecen en: La Obra Educativa 1958-1964. Anexo Estadístico. SEP. 1964

1/ El total se obtuvo de los Anuarios Estadísticos de la SIC. Los estatales por diferencia.

2/ Incluye prevocacional del IPN y secundaria técnica de ITR.

3/ Incluye vocacional del IPN, escuelas de ITR y preparatorias federales.

EVOLUCION DEL GASTO EDUCATIVO FEDERAL POR NIVELES RAMO XI (1959-1964)
(Precios corrientes. Cantidades en millones de pesos)

| Años Niveles | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Educación Preescolar | 34.85 | 47.97 | 50.79 | 79.68 | 85.23 | 92.97 |
| Educación Primaria | 768.82 | 986.53 | 1112.42 | 1192.52 | 1341.77 | 1564.48 |
| Educación Secundaria | 135.85 | 178.54 | 207.66 | 267.45 | 332.33 | 364.55 |
| Preparatoria y Vocacional | 19.57 | 25.15 | 28.86 | 28.95 | 32.47 | 47.62 |
| Tec. Elemental y Prof. | 19.39 | 25.09 | 28.16 | 24.01 | 22.31 | 33.09 |
| S u b t o t a l | 174.81 | 228.78 | 264.68 | 320.41 | 387.11 | 445.25 |
| Ens. prof. y superior | 34.93 | 45.29 | 51.37 | 69.01 | 70.82 | 79.94 |
| Sub. UNAM | 98.81 | 129.32 | 127.55 | 156.34 | 218.33 | 279.10 |
| Sub. a otras Univ. | 23.21 | 34.75 | 56.57 | 54.34 | 58.58 | 110.66 |
| Est. Post. e Inv. | 13.65 | 16.24 | 19.25 | 26.14 | 46.23 | 63.59 |
| S u b t o t a l | 170.62 | 225.61 | 254.75 | 305.85 | 393.96 | 533.30 |
| Educ. extraescolar y audiovisual | 23.69 | 25.70 | 28.23 | 30.56 | 44.88 | 53.99 |
| Educ. Normal | 28.11 | 45.56 | 55.55 | 63.33 | 61.01 | 68.14 |
| Mejoram. Magisterio | 12.60 | 14.41 | 16.94 | 21.12 | 31.03 | 34.05 |
| S u b t o t a l | 40.71 | 59.97 | 72.48 | 84.35 | 92.04 | 102.19 |
| Administración | 94.66 | 101.28 | 129.73 | 124.38 | 106.77 | 177.04 |
| Otros | 74.43 | 87.47 | 91.53 | 115.92 | 145.08 | 150.09 |
| S U M A | 1382.59 | 1763.31 | 2004.66 | 2253.66 | 2596.83 | 3119.31 |
| Inversiones | 123.67 | 195.45 | 191.44 | 259.16 | 279.90 | 608.90 |
| T o t a l | 1506.26 | 1958.76 | 2196.05 | 2512.83 | 2876.74 | 3728.21 |

Fuente:

Con base en los datos del Plan Integral de Educación. Información estadística.

EVOLUCION DEL GASTO EDUCATIVO FEDERAL POR NIVELES RAMO XI (1959-1964)

(Precios Constantes de 1960, Cantidades en Millones de Pesos)

| AÑOS NIVELES | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Educación Preescolar | 36.333 | 47.969 | 49.127 | 74.814 | 77.619 | 80.151 |
| Educación Primaria | 801.436 | 986.533 | 1,075.841 | 1,119.733 | 1,222.011 | 1,348.691 |
| Educación Secundaria | 141.615 | 178.542 | 200.836 | 251.127 | 302.665 | 314.263 |
| Preparatoria y Vocacional | 20.395 | 25.149 | 27.910 | 27.185 | 29.576 | 41.051 |
| Técnica Elemental y Profesional a Nivel Medio | 20.213 | 25.085 | 27.235 | 22.542 | 20.316 | 28.525 |
| SUBTOTAL: | 182.223 | 228.776 | 255.981 | 300.854 | 352.557 | 383.839 |
| Enseñanza Profesional a Nivel Superior | 36.417 | 45.294 | 49.678 | 64.801 | 64.499 | 68.917 |
| Subsidio UNAM | 103.001 | 129.324 | 123.364 | 146.806 | 198.840 | 240.607 |
| Subsidio a otras Universidades | 24.202 | 34.749 | 54.715 | 51.028 | 53.353 | 95.398 |
| Estudios de Postgrado e Investigación | 14.234 | 16.243 | 18.615 | 24.547 | 42.108 | 54.816 |
| SUBTOTAL: | 177.854 | 225.610 | 246.372 | 287.182 | 358.800 | 459.738 |
| Educación Extraescolar y Audiovisual | 24.698 | 25.703 | 27.306 | 28.691 | 40.877 | 46.541 |
| Educación Normal | 29.300 | 45.559 | 53.719 | 59.367 | 55.562 | 58.742 |
| Mejoramiento Profesional del Magisterio | 13.133 | 14.408 | 16.381 | 19.834 | 28.261 | 29.353 |
| SUBTOTAL: | 42.433 | 59.967 | 70.100 | 79.201 | 83.823 | 88.095 |
| Administración | 98.679 | 101.279 | 125.466 | 116.787 | 97.240 | 152.618 |
| Otros | 77.588 | 87.468 | 88.506 | 108.866 | 132.132 | 129.388 |
| SUMA: | 1,441.244 | 1,763.305 | 1,938.699 | 2,116.128 | 2,365.059 | 2,689.061 |
| Inversiones | 129.015 | 195.454 | 185.141 | 243.342 | 254.921 | 524.909 |
| TOTAL: | 1,570.259 | 1,958.759 | 2,123.840 | 2,359.470 | 2,619.980 | 3,213.970 |
| Indice deflactor | 0.959 | 1.000 | 1.034 | 1.065 | 1.098 | 1.160 |

Fuente:

Con base en los datos del Plan Integral de Educación, Información estadística.

El Período de Gustavo Díaz Ordaz 1964-70

Los propósitos iniciales del presidente Gustavo Díaz Ordaz no diferían sustancialmente de los planteados por López Mateos seis años antes. En el discurso de toma de posesión, en diciembre de 1964, seguía vigente la preocupación por impulsar la educación y no parecía esperarse alteración alguna en el ritmo de crecimiento que venía registrando el sistema educativo nacional.

"La igualdad de todos los mexicanos, de acuerdo con vocaciones y aptitudes, es meta suprema de nuestro desenvolvimiento social y reclama un sistema educativo que ataque sin desmayo la ignorancia, desde el analfabetismo"

"La educación elemental, media y superior, se alimentan entre sí; y no es posible adelantar en una si nos detenemos en otra. Vigorizarlas, elevándolas y extendiéndolas armónicamente, es deber ineludible de todos los mexicanos"

"Los centros de alta cultura, universidades, escuelas normales, politécnicos, tecnológicos, recibirán incesante apoyo".

"Sostendremos, pues en ascenso, los presupuestos para la educación, desde el libro de texto gratuito, hasta la alta docencia e investigación sin más límites que las posibilidades del país y el necesario equilibrio que debe haber entre la inversión de capital para el desarrollo económico y la inversión intelectual".

\ "Conectaremos los planes educacionales con la política de empleo, a fin de aproximar demanda y oferta de mano de obra calificada y semicalificada".(1)

Sin embargo, el gobierno de Díaz Ordaz se caracterizó por imprimir restricciones en el crecimiento, tanto de la matrícula⁽²⁾ como del gasto en todos los niveles educativos, salvo la secundaria que recibió fuerte impulso. En términos reales, el presupuesto federal del sector que en el sexenio anterior había au-

mentado a un 15.4% promedio anual, en el período 1964-70, se incrementó a un ritmo del 10.0%. El financiamiento, sobre todo de los niveles superiores, fue una preocupación constante y uno de los factores que intervinieron en el conflicto estudiantil de esos años. Con miras a preveer el problema en el futuro, la SEP estableció, en 1966, la Comisión del Planteamiento Integral de la Educación, cuyos resultados se concretaron en un Plan que analizaba cuantitativamente la evolución del sistema educativo y proponía alternativas que se proyectaban hasta 1980.

El régimen también implantó otras medidas que aliviaran la presión de la demanda por los niveles superiores y abatieran a los costos de la educación elemental. Con ese fin se creó el Servicio Nacional de Orientación Vocacional y se intentó el uso de los medios masivos de comunicación en la tarea educativa, Radio primaria, telesecundaria y los cursos de alfabetización por radio y televisión, fueron los proyectos implantados en esa línea.

En lo pedagógico, las propuestas, a nivel de discurso, se centraron, para la enseñanza primaria, en el "aprender haciendo"; y para la secundaria, en el "enseñar produciendo". En lo administrativo, se inició en forma paulatina, la unificación de los calendarios escolares "A" y "B", que culminó en el siguiente régimen. El estudio desagregado de cada nivel permitirá un acercamiento a la política del sexenio.

La educación preescolar

El sector reconoció la importancia del nivel preescolar como antecedente de la educación primaria. Agregó como uno de sus objetivos el conectarse y enlazarse armónica y eficazmente con la enseñanza primaria, desarrollando en los niños habilidades y destrezas. ⁽³⁾ Aún cuando en los jardines de niños del país se

hubiera logrado tal objetivo, el beneficio habría recaído en un sector muy limitado de la población. La demanda atendida en el período sólo cubrió un 13% de los niños de 4 a 5 años y en términos absolutos las cifras de población no atendida aumentaron de 2.4 a 2.9 millones.⁽⁴⁾ El crecimiento en la matrícula fue por demás lento, apenas se ampliaba en promedio anual, un 3.4%. En esas condiciones para 1970 apenas 400 mil niños asistían a los jardines de párvulos. La mayor proporción (65%) era atendida en instituciones federales y fueron éstas quienes más aceleradamente incrementaron su inscripción, -a un promedio anual de 4.8% contra el 1.82% de los jardines estatales y el 0.3% de los particulares-. Para la SEP no implicó un esfuerzo significativo, por el contrario, cada vez le destinó una menor proporción de sus gastos de operación, en 1965 le asignó el 2.8% y en 1970 únicamente el 2.6%.

El sistema siguió operando bajo las mismas pautas y concentrando el servicio en las zonas urbanas. Para 1970 cerca del 30% de la matrícula total se hallaba inscrita en el Distrito Federal; en tanto en Chihuahua, Jalisco, el Estado de México y Nuevo León se agrupaba alrededor de un 10%⁽⁵⁾.

Educación primaria

El nivel se caracterizó por un impulso, si no débil, si menor al que le imprimiera el Plan de Once Años en el sexenio anterior. La creación de Radio primaria y la imprecisa pedagogía del "aprender haciendo", que impulsara Agustín Yáñez, como titular de la SEP, fueron las innovaciones y reformas que el sector planteó para su mejoramiento.

Aunque en números absolutos la primaria absorbió el mayor incremento en la matrícula -entre 1965 y 1970, aumentó en 2 millones-, el ritmo de crecimiento que venía siendo del 8% anual dis

minuyó a 5%. Siguiendo la tendencia, en la federación recayó el mayor esfuerzo, los Estados y particulares preferían probar suerte en otros niveles que les ofrecían mayores perspectivas en lo económico y en lo político. Así las escuelas estatales disminuyeron su participación en la matrícula de 29.1 a 25.5% y las particulares de 8.9% a 7.8%.

Esto no significó que la federación considerara la primaria dentro de sus prioridades, permanentemente le siguió destinando menores porcentajes de su gasto de operación -de cerca del 51% al 49%-. En términos reales los recursos que en el sexenio anterior habían crecido en un 11% promedio anual, en el régimen de Díaz Ordaz, redujeron su crecimiento al 8%. Los resultados de esa política: 4.4 millones de niños sin atención en 1970 y una eficiencia terminal del 30% para la generación 1965-70, pues buena parte de los que lograban ingresar rápidamente eran expulsados del sistema.

Además de la relativa restricción financiera, el sector no cambió las pautas en la distribución y ubicación de los servicios de modo que se contrarrestaran las tendencias. Para el último año del régimen, en el conjunto de entidades con mayores índices de marginalidad se atendía, en promedio, al 68% de la población en edad escolar, en cambio en el Distrito Federal el 86% de los niños recibía atención⁽⁶⁾.

Hubo iniciativas que pretendieron alterar el contraste urbano rural, como la creación de Radio Primaria, cuyo objetivo era apoyar a las escuelas incompletas con la transmisión de cursos para 4°, 5° y 6° grados. Además, el sector aumentó el número de escuelas de concentración -en 1970 eran 2,056 y atendían a medio millón de niños- y el de las Aulas Rurales Móviles que a través de 270 unidades, en ese mismo año, llevaron el servicio a 8,664 alumnos. Empero los esfuerzos eran leves ante las di-

mensiones del problema y la situación en el medio rural siguió siendo grave; allí sólo 10 de cada 100 inscritos en el primer grado en 1965 obtenían su certificado en 1970.

En la orientación programática, poco novedoso se hizo que no trascendiera el umbral del discurso. Se propuso en las escuelas primarias se lograra "habituarse al niño a comprender y razonar y sobre lo que aprende y hace, en prepararlo para que sepa lo que debe hacer en su propio beneficio y en el de la colectividad y para que pueda hacerlo bien"⁽⁷⁾. El lema era "aprender haciendo", que no pasó de ser eso, un lema de cuya existencia algunos maestros se enteraron a través de un folleto; los más y sobre todo los de comunidades rurales, ni siquiera acceso al folleto tuvieron. El propósito de buscar una enseñanza más activa no fue acompañada de la capacitación, materiales, etc., que se hubieran requerido de tener una real decisión de mejorar la práctica escolar.

La educación secundaria

El nivel fue privilegiado durante el sexenio, el presupuesto que la federación le canalizó en términos reales creció en promedio, a un ritmo anual del 16.8% cuando el total sectorial lo había hecho al 10.0%. Así los recursos se duplicaron -de 418.5 millones en pesos constantes de 1960, a 914.3 millones- aumentando el porcentaje que de sus gastos de operación la SEP le destinó, del 14.4 al 20.3%.

En su desarrollo, el sector siguió tres líneas claras de acción: impulsó la expansión del servicio tanto en la secundaria general como en la técnica; unificó los programas de estudio de las diversas modalidades y creó nuevas alternativas, la telesecundaria y la secundaria técnica agropecuaria.

La política de expansión obedecía a las presiones de la demanda. Esta se veía aumentada por los esfuerzos que el Estado había realizado en la primaria con el Plan de Once Años y por las exigencias del mercado laboral. La secundaria general pasó de una inscripción de 504 mil alumnos en 1965 a cerca de un millón en 1970. La secundaria técnica también duplicó su matrícula, de 53 mil a 104 mil estudiantes y fue asumida casi en su totalidad por la federación. Como venía sucediendo en la primaria, fue ésta quien absorbió mayor proporción del alumnado de las secundarias generales (en el período pasó de la atención del 43 al 50%) y los Estados siguieron disminuyéndola (del 30 al 19%). Para los particulares, seguía siendo redituable y en consecuencia avanzaron aprovechando los espacios que el Estado les cedía. Su matrícula que constituía el 26.5% del total, aumentó al 31%.

La unificación de los programas de estudio de las prevocacionales, de las secundarias anexas a las escuelas normales y de las secundarias generales y técnicas, tenían como propósito "orientar la enseñanza hacia el trabajo productivo". Establecer la dualidad de educación propedéutica y terminal era un objetivo claro. Los programas establecían un tronco común y las variantes se determinaban por el número de horas dedicadas a la educación tecnológica. Además se adoptaba como método "aprender produciendo"⁽⁸⁾ para enfatizar el desarrollo de habilidades: adquisición de conceptos, etc. que permitieran al alumnado la incorporación al trabajo.

En el sexenio hubo intentos por utilizar los medios masivos en la tarea educativa, la telesecundaria fue uno de ellos y se inscribía en la atención prioritaria del nivel. En septiembre de 1966 se iniciaba en circuito cerrado y en plan experimental. Se pensaba con ello resolver el problema de las poblaciones dispersas, o de difícil acceso. La modalidad comenzó a funcionar y

por distintas razones no cubrió las poblaciones que en principio se proponía: falta de personal dispuesto a vivir en esas comunidades, falta de recursos didácticos adicionales y sobre todo, no siempre era posible captar la imagen, unas veces por la lejanía de las comunidades y otras por fallas técnicas. Así las teleaulas se fueron ubicando preferentemente en las zonas urbanas marginales y en las pequeñas ciudades. De todos modos, la telesecundaria contribuyó a la expansión del nivel.

Otra medida destinada a la atención del campo, fue la creación de las secundarias técnicas agropecuarias. Para el Estado la situación rural comenzaba a ser preocupante, la producción agrícola estaba estancada y las condiciones de vida de las mayorías campesinas, eran vistas como un problema que podría ocasionar graves conflictos. Ello, unido a que la migración campo-ciudad iba cobrando cada vez mayores dimensiones, movía a buscar medidas que frenaran y paliaran tales problemas. Las secundarias agropecuarias se proponían eso: elevar las condiciones de vida del campesinado, aumentar la productividad en el campo y evitar la migración⁽⁹⁾. Obviamente estos objetivos trascendían las posibilidades de la escuela. Su aporte real era permitir el acceso de ciertos sectores de la población rural, que pertenecían a los estratos más acomodados y no se beneficiaba a los campesinos de menores recursos, dados los mecanismos ocultos pero eficaces de selección social que operan en el aparato escolar.

Educación media superior y superior

Gustavo Díaz Ordaz desde los inicios de su período, mostró preocupación por las demandas educativas que impulsaban el crecimiento del sistema y que se iban desplazando a los niveles superiores. Esa es la razón de que durante su gobierno se creara el Servicio Nacional de Orientación Educativa, entre cuyos propósitos y directrices se encontraban: 1) "Mantener actualizado el

registro y clasificación de las oportunidades de trabajo en cada región del país y en especial los aspectos reales de las ocupaciones y el aprendizaje que requieren"; 2) "Atenuar las tendencias estereotipadas hacia ciertas profesiones, e incrementar el prestigio social de otras ocupaciones menos conocidas o injustamente devaluadas..."⁽¹⁰⁾.

El incremento del financiamiento que implicaba la expansión era la preocupación de fondo, "la educación superior no puede seguir siendo gratuita (...) deben retribuir el servicio que reciben en la medida de su capacidad, estableciéndose cuotas de montos diversos y sistemas de créditos a corto y largo plazo ..."⁽¹¹⁾ manifestaba el Presidente en 1966. En esta línea de pensamiento se explica la política de asignación de subsidios de las universidades e institutos de educación superior. En el primer año de su gobierno y en términos reales, los subsidios no sólo no crecieron sino que se vieron disminuídos. Para las universidades del interior ésta fue la tónica durante todo el sexenio, y el IPN, aunque inicialmente no sufriera tal restricción, en promedio creció a un ritmo del 11% ligeramente superior al registrado por la UNAM.

El comportamiento de las cifras se resume en el cuadro que sigue:

SUBSIDIOS FEDERALES A LAS UNIVERSIDADES 1964-70
(MILLONES. DE PESOS CONSTANTES DE 1960)

| Concepto | A Ñ O | | | | | | | Tasa Media Anual |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------|
| | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | |
| Subsidio UNAM | 240.6 | 234.0 | 257.1 | 287.9 | 360.5 | 362.0 | 409.9 | 11.2 |
| % incremento anual | | -2.7 | 9.8 | 11.9 | 25.2 | 4.16 | 12.98 | |
| Subsidio a otras Universidades | 95.4 | 89.4 | 87.1 | 83.6 | 81.5 | 79.9 | 76.5 | -4.3 |
| IPN | 156.1 | 190.0 | 203.3 | 246.5 | 243.6 | 310.8 | 294.0 | 13.5 |
| % incremento anual | | 21.7 | 7.0 | 21.2 | -1.2 | 27.6 | -5.4 | |

Las restricciones presupuestales traían aparejadas limitaciones en la matrícula y en algunos servicios de apoyo, frustrando en ello las expectativas de grandes sectores medios de la población. Por un lado, la demanda por acceder a las instituciones superiores aumentaba porque el proceso de devaluación de la enseñanza en la década de los 60's había afectado más intensamente a los niveles medios de enseñanza;⁽¹²⁾ y por el otro, ante la desigualdad en la distribución del ingreso que día a día se ensanchaba, las capas medias de la población, que constituían los mayormente beneficiados con la educación superior -según un estudio de José Angel Pescador sobre el efecto redistributivo del nivel, con base en datos de 1968-⁽¹³⁾ depositaban sus esperanzas en la obtención de algún título profesional que les permitiera conservar su status y mejores posibilidades de inserción en el mercado laboral. Conjugados estos factores con otros derivados de la vida política del país que cerraba las opciones para encauzar el descontento; de la situación y dinámica universitaria; del endurecimiento del régimen con su poca o nula capacidad de diálogo, se fue generando un movimiento a nivel nacio-

nal, con brotes en diferentes entidades: Michoacán y Sinaloa en 1966, Sonora en 1967 y Tabasco en 1968 y en ese mismo año, la culminación del movimiento de los estudiantes en el Distrito Federal con el final de todos conocido.

La educación de adultos

El 24 de febrero de 1965, tres meses después de la toma de posesión, Gustavo Díaz Ordaz convocaba a una Campaña de Alfabetización cuya meta era, en palabras del Presidente, "llegar en plazo perentorio a los máximos índices de alfabetización". Lo impreciso de la meta revelaba también la ausencia de un plan que intensificara y diversificara las acciones en torno a esa tarea. Sin negar que se dieron algunos intentos como el de las lecciones de alfabetización por radio y televisión, el incremento en casi 9 mil centros de enseñanza de lectura y escritura y un aumento en las Aulas Rurales Móviles, los esfuerzos no superaban notablemente la tendencia histórica en la atención de estos sectores de población. En la década 60-70 se redujo el índice de analfabetismo en 8.8 puntos porcentuales, cifra menor que la lograda en la década 40-50, que lo redujo en 9.5%⁽¹⁴⁾. A pesar de reconocer incontables veces el problema, el sector seguía escatimando los recursos destinados a la educación de adultos. Los servicios extraescolares y audiovisuales en 1970 apenas representaban el 1% de los gastos de operación de la SEP. La campaña no tenía correspondencia con la política real de prioridades, ya que, en pesos contantes de 1960, los montos asignados a esos servicios se redujeron de 47.8 millones de pesos en 1965 a 45.2 millones en 1970. Así resultó inevitable que la década finalizara con más de 18 millones de personas mayores de 15 años que no terminaron la primaria y que constituían el 29.6% del total de la población de 15 años y más⁽¹⁵⁾.

Los recursos humanos

Las escuelas normales y los maestros en servicio, tampoco fueron objeto de alguna política preferencial durante el sexenio. Por el contrario, a las normales se les restó fuerza. Oficialmente informó el sector: "en 1969 se dispuso la separación de los ciclos, en cuya virtud 14 de las que fueron Escuelas Normales Rurales se convirtieron en escuelas secundarias"⁽¹⁶⁾. Igual suerte corrieron las secundarias anexas a la Escuela Nacional de Maestros.

En estas condiciones, el alumnado de las normales federales creció mínimamente y en algunos casos disminuyó. En las escuelas para educadoras se inscribieron en 1970 sólo 108 alumnos más que en 1964; en las normales primarias, donde se redujo el número de planteles, la inscripción bajó de 13,851 alumnos a 11,730.

Fueron las normales para profesores de centros de capacitación para el trabajo las únicas que pudieron doblar su matrícula, de 640 a 1,469 alumnos, porque les favorecía la preocupación gubernamental por vincular la educación con la producción. En el presupuesto, las limitaciones también son evidentes, conforme al cuadro siguiente:

GASTOS DE OPERACION DE LA EDUCACION NORMAL
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1960)

| Concepto \ Año | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Educación Normal | 58.7 | 53.3 | 58.3 | 61.1 | 60.5 | 58.2 | 60.6 |

Todo ello permitió una mayor ingerencia de los particulares en la educación normal, pese a las restricciones explícitas en el Artículo 3°. De acuerdo con la información disponible, en 1967 los planteles particulares atendían 36 de cada cien alumnos inscritos; en 1970 la relación había subido al 42%. El sexenio finalizó así con una matrícula total de 4,739 alumnos en las normales para educadoras y de 43,752 en las normales primarias.

En cuanto al mejoramiento del magisterio, el Instituto encargado de tales actividades continuó en sus tareas pero disponiendo de menor participación en el gasto de operación de la SEP; en 1965 le tocaba el 1.22%, en 1970 sólo se le asignó el 0.65%. Con eso difícilmente se podrían encontrar soluciones a muchos de los problemas que la falta de capacitación o de actualización del magisterio originaban.

REFERENCIAS Y NOTAS

1. México a través de sus Informes 1959-1976. (La educación pública). Secretaría de la Presidencia, México 1976 (p. 315).
2. La información estadística disponible para el régimen de Díaz Ordaz es la más escasa de los períodos que se estudian. Además técnicos del Sistema Nacional de Información opinan que en este sexenio, la sobrenumeración es mayor que la de los cuatro en estudio.
3. La Educación Pública en México 1964-1970. SEP, México, (p. 45).
4. Revista del Centro de Estudios Educativos. Vol. I, 1974. Cuadro III-I.
5. Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. 1970-71/1975-76. SEP.
6. Necesidades Esenciales en México, educación. COPLAMAR y Siglo XXI editores, 1982. Cuadro 3.11 p.39.
7. La Educación Pública... opus cit. (p.33)
8. Idem (p.33)
9. Latapí, Pablo. Las reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975). Comercio Exterior, Vol. 25, No. 12, México, 1975.
10. La educación pública... opus cit. (p.20).
11. Segundo Informe de Gobierno. 1966.
12. Muñoz Izquierdo, Carlos y Lobo, José. Expansión escolar, mercado de trabajo y distribución del Ingreso en México. Revista del CEE. Vol. IV. No. I. México 1974.
13. Pescador, José Angel, El efecto redistributivo del gasto en educación superior. Revista del Centro de Estudios Educativos, III, 1977.

| nivel | Año | 1965 ^{1/} | 1966 ^{1/} | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | Incremento 1965-70 | Tasa prome dio anual 1965-70 |
|------------------------|-----|--------------------|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------------|------------------------------------|
| PREESCOLAR | | 337 356 | 363 490 | 392 500 | 409 988 | 410 093 | 400 138 | 62 782 | 3.47 |
| Federal | | 196 929 | 211 573 | 240 384 | 249 826 | 268 331 | 249 721 | 52 792 | 4.87 |
| Estatad | | 110 968 | 118 708 | 126 987 | 132 540 | 115 822 | 121 432 | 10 464 | 1.82 |
| Particular | | 29 459 | 27 209 | 25 129 | 27 622 | 29 940 | 28 985 | -474 | -0.30 |
| PRIMARIA ^{2/} | | 7 242 785 | 7 701 525 | 8 156 417 | 8 539 462 | 8 784 366 | 9 248 190 | 2 005 405 | 5.01 |
| Federal | | 4 495 855 | 4 786 757 | 5 063 569 | 5 382 454 | 5 788 406 | 6 073 924 | 1 578 069 | 6.20 |
| Estatad | | 2 101 259 | 2 229 350 | 2 365 462 | 2 426 930 | 2 380 535 | 2 452 553 | 351 494 | 3.14 |
| Particular | | 645 871 | 685 418 | 727 386 | 730 078 | 615 425 | 721 713 | 75 842 | 2.25 |
| TERM. ELEM. | | | | 131 204 | 140 365 | 139 641 | 147 752 | | |
| Federal | | 24 950 | 29 639 | 35 210 | 35 017 | 34 486 | 33 523 | 8 753 | 6.09 |
| Estatad | | ND | ND | 9 610 | 10 777 | 10 328 | 19 393 | | |
| Particular | | ND | ND | 86 263 | 94 571 | 94 827 | 94 836 | | |
| SECUNDARIA | | 503 937 | 605 913 | 731 351 | 823 026 | 892 796 | 997 764 | 493 827 | 14.64 |
| Federal | | 217 920 | 269 332 | 332 875 | 395 060 | 443 623 | 500 754 | 282 834 | 18.10 |
| Estatad | | 152 412 | 466 318 | 181 495 | 195 852 | 213 638 | 186 806 | 34 394 | 4.10 |
| Particular | | 133 605 | 170 263 | 216 981 | 232 114 | 235 535 | 310 204 | 176 599 | 18.35 |
| SEC. TECNICA | | 53 608 | 64 843 | 78 435 | 84 012 | 90 034 | 104 453 | 50 845 | 14.27 |
| TERM. MEDIA | | 26 824 | 34 261 | 43 759 | 40 863 | 36 910 | 33 861 | 7 037 | 4.77 |
| Federal | | ND | ND | 15 616 | 12 602 | 14 713 | 9 399 | | |
| Estatad | | ND | ND | 13 810 | 14 499 | 13 132 | 11 315 | | |
| Particular | | ND | ND | 14 333 | 13 762 | 9 065 | 13 147 | | |
| MEDIA SUP. | | 128 177 | 155 590 | 189 048 | 202 097 | 233 250 | 279 495 | 151 318 | 16.87 |
| Federal | | 31 038 | 39 464 | 50 178 | 58 080 | 67 135 | 64 078 | 33 040 | 15.60 |
| Est. y Aut. | | 67 701 | 79 961 | 94 442 | 98 992 | 109 704 | 138 500 | 70 799 | 15.39 |
| Particular | | 29 438 | 36 165 | 44 428 | 45 025 | 56 411 | 76 917 | 47 479 | 21.18 |
| NORMAL | | 53 168 | 55 577 | 44 532 | 48 151 | 51 778 | 55 943 | 2 775 | 1.10 |
| Federal | | ND | ND | 13 853 | 14 403 | 15 093 | 15 938 | | |
| Estatad | | ND | ND | 14 698 | 15 648 | 16 549 | 16 603 | | |
| Particular | | ND | ND | 15 981 | 18 100 | 20 141 | 23 402 | | |
| SUPERIOR | | 110 995 | 137 621 | 171 716 | 186 760 | 208 422 | 252 236 | 141 241 | 17.84 |
| Federal | | 21 710 | 24 331 | 27 268 | 31 614 | 36 471 | 49 732 | 28 022 | 18.03 |
| Est. y Aut. | | 68 170 | 89 841 | 118 419 | 126 300 | 141 566 | 171 314 | 103 154 | 20.24 |
| Particular | | 21 125 | 23 449 | 26 029 | 28 846 | 30 385 | 31 190 | 10 065 | 8.10 |

1/ Estimadas según tasa de crecimiento promedio anual 1964-67.

2/ Las estadísticas que figuran en la Obra Educativa 1964-70 se hallan desfasadas con respecto a las de los documentos internos de la Dirección General de Planeación Educativa-S.E.P. posiblemente la unificación de los calendarios escolares A y B hallan originado un manejo diferente. Para la D.G.P. la matrícula de 1967 de la Obra Educativa corresponde a 1968. Aquí se han formado las D.G.P. por estar más cercanas a las cifras de la S.I.C.

ND - No disponible

(Cantidades en Millones de Pesos corrientes)

| AÑOS / NIVELES | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Educación Preescolar | 97.5 | 106.8 | 119.0 | 116.9 | 147.1 | 163.3 |
| Educación Primaria | 1 755.9 | 2 038.1 | 2 271.5 | 2 495.3 | 2 730.3 | 3 122.3 |
| Educación Secundaria | 496.7 | 610.9 | 680.8 | 817.1 | 1 087.4 | 1 290.7 |
| Preparatoria y Vocacional | 53.9 | 74.3 | 82.8 | 94.8 | 108.2 | 124.6 |
| Técnica Elemental y Profesional a Nivel Medio | 39.0 | 48.0 | 53.4 | 64.4 | 69.8 | 100.8 |
| SUBTOTAL: | 588.6 | 733.2 | 817.0 | 976.3 | 1 265.5 | 1 516.1 |
| Enseñanza Profesional a Nivel Superior | 89.4 | 87.8 | 97.9 | 112.6 | 134.3 | 152.0 |
| Subsidio UNAM | 277.8 | 317.1 | 365.6 | 468.7 | 489.1 | 577.4 |
| Subsidio a otras Universidades | 106.2 | 107.6 | 106.2 | 105.3 | 107.9 | 108.0 |
| Estudios de Postgrado e Investigación | 72.1 | 76.5 | 83.1 | 99.9 | 72.8 | 73.0 |
| SUBTOTAL | 545.5 | 589.0 | 652.7 | 786.5 | 804.1 | 910.4 |
| Educación Extraescolar y Audiovisual | 56.8 | 61.5 | 68.6 | 75.8 | 70.6 | 63.9 |
| Educación Normal | 63.2 | 71.9 | 77.6 | 78.7 | 78.6 | 85.4 |
| Mejoramiento Profesional de Magisterio | 42.1 | 34.0 | 37.9 | 39.2 | 46.5 | 41.4 |
| SUBTOTAL | 105.3 | 105.9 | 115.5 | 117.9 | 125.1 | 126.8 |
| Administración | 151.6 | 178.5 | 199.0 | 189.1 | 205.0 | 190.8 |
| Otros | 144.6 | 185.1 | 208.9 | 231.7 | 242.3 | 221.9 |
| SUMA | 3 445.8 | 3 998.1 | 4 452.2 | 4 989.5 | 5 589.8 | 6 315.5 |
| Inversiones | 628.9 | 699.1 | 808.3 | 829.8 | 1 482.0 | 1 501.6 |
| T O T A L | 4 074.7 | 4 697.2 | 5 260.5 | 5 819.3 | 7 072.0 | 7 817.1 |

Fuentes: Con base en cifras del Banco de México (Documentos Internos de Trabajo)

EVOLUCION DEL GASTO EDUCATIVO FEDERAL POR NIVELES RAMO XI (1965-1970)
(Precios Constantes de 1960. Cantidades en Millones de Pesos)

| AÑOS NIVELES | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Educación Preescolar | 82.174 | 86.557 | 93.741 | 89.925 | 108.885 | 115.685 |
| Educación Primaria | 1,479.311 | 1,652.009 | 1,789.121 | 1,919.384 | 2,020.679 | 2,211.692 |
| Educación Secundaria | 418.460 | 495.164 | 536.261 | 628.507 | 804.794 | 914.293 |
| Preparatoria y Vocacional | 45.379 | 60.190 | 65.186 | 72.902 | 80.088 | 88.273 |
| Técnica Elemental y Profesional a Nivel Medio | 32.004 | 38.912 | 42.142 | 49.517 | 51.660 | 71.373 |
| SUBTOTAL: | 495.843 | 594.266 | 643.589 | 750.926 | 936.542 | 1,073.939 |
| Enseñanza Profesional a Nivel Superior | 75.344 | 71.173 | 77.081 | 86.616 | 99.381 | 107.664 |
| Subsidio UNAM | 234.013 | 257.067 | 287.944 | 360.494 | 361.959 | 409.029 |
| Subsidio a otras Universidades | 89.439 | 87.178 | 83.616 | 81.004 | 79.871 | 76.470 |
| Estudios de Postgrado e Investigación | 60.745 | 61.994 | 65.465 | 76.825 | 53.906 | 51.745 |
| SUBTOTAL: | 459.541 | 477.412 | 514.106 | 604.939 | 595.117 | 644.907 |
| Educación Extraescolar y Audiovisual | 47.834 | 49.879 | 54.018 | 58.279 | 52.281 | 45.243 |
| Educación Normal | 53.263 | 58.266 | 61.101 | 60.543 | 58.162 | 60.556 |
| Mejoramiento Profesional del Magisterio | 35.431 | 27.561 | 29.849 | 30.184 | 34.389 | 29.298 |
| SUBTOTAL: | 88.694 | 85.827 | 90.950 | 90.727 | 92.551 | 89.854 |
| Administración | 127.707 | 144.714 | 156.725 | 145.461 | 151.713 | 135.174 |
| Otros | 121.858 | 150.075 | 164.534 | 178.274 | 179.152 | 157.226 |
| SUMA: | 2,902.962 | 3,240.739 | 3,506.784 | 3,837.915 | 4,136.921 | 4,473.720 |
| Inversiones | 529.808 | 566.671 | 636.666 | 638.285 | 1,096.783 | 1,063.648 |
| TOTAL: | 3,432.770 | 3,807.410 | 4,143.450 | 4,476.200 | 5,233.710 | 5,537.368 |
| Indice deflactor | 1.187 | 1.234 | 1.220 | 1.300 | 1.351 | 1.412 |

Fuentes:

Hasta 1966 Plan Integral de Educación.

De 1967 a 1970 Banco de México (Documentos Internos de Trabajo)

BIBLIOTECA
 INVESTIGACIONES EDUCATIVAS
 SEP
 1970

El período de Luis Echeverría Alvarez 1970-1976

Al gobierno de Luis Echeverría le tocaba la tarea de recuperar la imagen del Estado frente a la sociedad y a los estudiantes. Los recientes acontecimientos de Tlaltelolco; el deterioro de la economía, que se venía agudizando y los saldos sociales que arrojaba la estrategia de desarrollo del país, exigían una repuesta si se quería evitar una crisis de legitimidad. Luis Echeverría encontró en el "desarrollo compartido", en la reforma educativa y en "el diálogo" los planteamientos, que en el discurso, constituirían algunas de las principales directrices de su régimen. El 1° de diciembre declaraba:

"Se requiere, en verdad, aumentar el empleo y los rendimientos con mayor celeridad que hasta el presente. Para ello, es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores. Se requiere, también que el esfuerzo humano sea más fecundo. Para lograrlo, es preciso igualmente distribuir el bienestar, la educación y la técnica".

"México debe seguir preparando, desde su base la construcción de una sociedad moderna. Para ello cuenta primordialmente, con el poder de la escuela. Nuestros compatriotas tienen fe en la escuela. Le encomiendan el porvenir de sus hijos con la certidumbre conmovedora de quien -conociendo sus propias limitaciones- cree siempre en la nueva generación y confía en el progreso del hombre por medio de la cultura. No defraudaremos esa esperanza, porque es fuerza moral de la república".

"...Hagamos de cada aula un agente dinámico del cambio social, del progreso científico y del desarrollo económico, para que sea baluarte de soberanía y fuente de patriotismo constructivo"...

"Una auténtica reforma educativa exige revisar profunda y permanentemente, los objetivos, los conceptos y las técnicas que guían la docencia. Desconfiemos de los cambios espectaculares y las decisiones arbitrarias, la reforma que iniciaremos no será fruto de una imposición burocrática. Surgirá de cada aula y estará fundada en la veracidad y el diálogo".(1)

Y aunque el sexenio se inició con la represión del 10 de junio de 1971, el interés por recuperar el apoyo social impuso al sector público una intensa actividad. Los servicios se expandieron y diversificaron en forma notable y se multiplicaron las instituciones, pues se crearon el Colegio de Bachilleres, la UAM, el CONAFE, el CEMPAE, el CONACYT entre otras. La reforma educativa fue el planteamiento básico que recorrió todos los niveles, propuesta como una reforma integral. Se anunciaba participativa y se definía como un proceso que permitía la contínua expansión y reorientación del sistema, con el fin último de desarrollar en la población la capacidad de reflexión crítica. El nuevo lema era "aprender a aprender". En ese marco se reformaron planes y programas y se reformularon los libros de texto gratuitos.

El impulso innovador llegó también al campo jurídico. La Ley Orgánica de Educación (de 1942) fue reemplazada por la Ley Federal de Educación (1974); y se promulgó la Ley Nacional de Educación de Adultos (1975). Paralelamente a estos programas e iniciativas, los recursos canalizados al sector superaron las tasas históricas de crecimiento. Sin embargo, algunas pautas en la dinámica educativa no se modificaron.

Educación preescolar

El nivel siguió siendo poco atendido aún en este sexenio de acelerada expansión. Al final del mismo, de cada cien niños de 4 y 5 años de edad, asistían al preescolar sólo 14. La SEP concentró más sus esfuerzos en normar las actividades que en ampliar la cobertura. Se reestructuraron los planes y programas de estudio y los cambios, a decir del gobierno, se fundamentaron en los seminarios de consulta que al respecto se habían realizado. La normatividad traspasó los límites sectoriales, pues se creó la Coordinación de Guarderías Infantiles de Secretarías de Estado

e Instituciones Descentralizadas, con el objeto de inducir la unidad en la aplicación de los nuevos planes.

La nueva dependencia ponía de relieve la importancia que venían cobrando las guarderías destinadas a los hijos de los trabajadores al servicio del Estado, las que por su ubicación reforzaban la concentración del servicio en el Distrito Federal y en las ciudades más grandes del país, en donde el preescolar se había convertido, paulatinamente, en un mecanismo de selección para las primarias de mayor demanda.

Los gastos que las actividades normativas y la nueva dependencia ocasionaron, parecen explicar el hecho de que los recursos federales canalizados al nivel en 1976 (272.4 millones) superaron, en términos reales, el doble de los que en 1970 le correspondieron (129.1 millones). Para el período 1971-76 el gasto se incrementó a una tasa promedio anual de casi el 19% contra una matrícula que creció al 5.5%.

Así, el período finalizó con una inscripción de 537 mil niños, 137 mil más que en sus inicios. La insuficiencia para atender la demanda por parte de los gobiernos federal y estatal siguió abriendo puertas a la intervención de los particulares. Su matrícula aumentó en promedio anual un 8.6% cuando en los planteles federales había crecido al 5.4% y en los estatales al 6.7%.

Educación primaria

La educación primaria constituyó uno de los núcleos centrales de la reforma. La estructura administrativa y los maestros se vieron involucrados en una dinámica impuesta por la SEP con la idea de cambiar la práctica escolar. En cuanto a la expansión, vió aminorado su ritmo de crecimiento a un 4.3% y no superó el aumento en la matrícula registrado en el período anterior.

(2.4 millones en 65-70 contra 2.1 millones en 1970-76), aún cuando en la búsqueda de alternativas para ampliar y adecuar la oferta, se establecieron los cursos comunitarios, los albergues escolares y los centros regionales de educación fundamental.

La reforma educativa llegó a la primaria con libros de texto reformulados y apegados a nuevos programas. La geografía, el civismo y la historia fueron sustituidos por las ciencias sociales; se articularon programas de ciencias naturales y en su estudio se incluyeron temas de educación sexual; la matemática moderna y la gramática estructural también pasaron a formar parte de los contenidos. El objeto era formar en los estudiantes una actitud científica y una conciencia histórica para lo cual la reforma proponía dar mayor énfasis a la capacidad de aprendizaje que a la mera transmisión de los conocimientos. Las innovaciones tomaron por sorpresa a los maestros pues en contrario a lo que se afirmó, la masa magisterial no participó en su planeación. Tampoco se previó la capacitación adecuada que el cambio de contenidos implicaba. Los cursos que se impartieron a través de "los multiplicadores", la mayoría improvisados, resultaron insuficientes y en muchos casos, aumentaron la confusión. Para un sector de padres de familia, la situación resultaba desconcertante pues de pronto se vieron imposibilitados para apoyar a sus hijos en las tareas escolares. Así la reforma, que hubiera podido convertirse en un avance por sus planteamientos, se vió fuertemente disminuída en sus logros.

Los cursos comunitarios constituyen una modalidad con una nueva perspectiva en lo organizativo y lo programático, con un esquema flexible para adaptarse a los horarios y condiciones de cada comunidad y no clasifica a los alumnos por cursos sino por niveles. Este programa se creó e instituyó con la intención

de prestar el servicio a comunidades aisladas y de baja densidad de población y logró atender a 46 mil estudiantes en 1976. Con los cursos comunitarios la SEP inició la práctica de inducir a la participación de la comunidad a través de un patronato, práctica que le permitió ir probando nuevas formas de relación con los educadores y que propician la evasión gubernamental de sus responsabilidades laborales.

En 1971, los 27 internados que venían atendiendo a alumnos entre 11 y 13 años fueron convertidos en Centros de Integración Social (CIS) para la atención de jóvenes indígenas. En sustitución, se crearon los Centros Regionales de Educación Fundamental (CREF) con planes de estudios de tres años y programas por áreas verticales y continuos. También se establecieron en ese mismo año, las escuelas albergues, destinadas a proporcionar a los niños de comunidades dispersas educación primaria y servicios de hospedaje y alimentación durante los 5 días hábiles. Pero por una parte, su funcionamiento dejó mucho que desear, en tanto se presentaron problemas como la desviación de recursos, deficiencias en la administración, autoritarismo, y por la otra, el servicio no se expandió ampliamente, pues en 1976 se beneficiaba solo a 36,000 niños.

Los datos parecen indicar que ya para entonces el nivel resultaba poco redituable para los particulares, quienes redujeron su inscripción en 106 mil niños; en promedio, la cifra representaba un decremento anual del 3.12%. Los gobiernos de los Estados no asumieron el campo que éstos abandonaban, únicamente mantuvieron constante su participación en la matrícula (alrededor del 26%) y fue la federación quien continuó absorbiéndola en mayor medida (68.4% en 1976) pero sin que su atención se constituyera en una línea de política preferencial. El gasto federal de operación pasó 2,592.7 millones de pesos -constantes de 1960- en 1971 a 4,641.5 millones en 1976. No obstante, en es

te período siguió bajando la proporción que esos gastos representaban en el total del ramo educativo, (de casi el 50% en 1972 al 40% en 1976), a pesar de la insuficiencia del servicio. En 1976 del total de la población 6-14, 11.2 millones de niños se hallaban inscritos, pero aún quedaban fuera del servicio 2.3 millones. (2)

La eficiencia terminal, a pesar de que continuó siendo baja, 46% para la cohorte 1970-76, significó un aumento de 16 puntos porcentuales con respecto a la generación 1965-70. A este mejoramiento contribuyó fundamentalmente la expansión de los servicios urbanos, donde se concentraron las escuelas de organización completa. En menor escala, ese indicador también registró el impacto derivado de alternativas como los cursos comunitarios y los albergues escolares. El índice nacional, no obstante, siguió encubriendo las desigualdades en la atención y el servicio. Al final del régimen existían 21 mil escuelas de organización incompleta, el 15% de ellas unitarias, la mayoría ubicadas en pequeñas poblaciones rurales. La deserción intracurricular para la cohorte 1971-76, en el Distrito Federal fue cercana al 30%, en cambio en Chiapas, Oaxaca, Campeche y Tabasco el índice superaba al 70%.

Para los niños de comunidades dispersas, alejadas y de difícil acceso, para aquellos que vivían en la periferia de las grandes ciudades y en general, para los provenientes de las capas con menores recursos, obtener el certificado de primaria, era todavía improbable.

La educación secundaria.

Aunque la tasa promedio anual de crecimiento de la secundaria no fue la más alta, permitió sostener un crecimiento del 11.5% y finalizar el período con cerca de 1.9 millones de estudian -

tes, 1.6 millones cursando la secundaria general y 306 mil en las secundarias técnicas. Los planteles federales que habían iniciado el sexenio con el 54.9% de la matrícula, ampliaron su participación al 58.7% y atendían en 1976 a 1.1 millones de alumnos. Los Estados, sin poder mantener el ritmo de la federación, disminuyeron su peso en la inscripción total, del 16.9 al 15.5%. En cambio, los particulares avanzaron del 18.1 al 30.8%.

La ampliación de la oferta conservó las tendencias en la concentración del servicio y las desigualdades regionales se mantuvieron. Mientras el índice de absorción (en relación a los egresados de 6º en el año anterior) en el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California Sur, oscilaba entre 88 y 95%; Oaxaca y Zacatecas apenas alcanzaban entre el 47 y 50%. Según Fuentes (3), a pesar de que todas las entidades federativas ampliaron su capacidad de atención en el período 1970-76, la distancia relativa entre ellas se sostuvo.

Las secundarias técnicas fueron objeto de una política de amplio apoyo. Las industriales pasaron de 88 mil a 182 mil estudiantes; las agropecuarias de 17 mil a 119 mil; y, en 1973, se inició el programa de técnicas pesqueras que en 1975-76 tenía inscritos a 5182 alumnos. Estas escuelas eran concebidas como formadoras de cuadros que impulsarían el desarrollo socio-económico y concretaban una línea de política tendiente a aliviar la presión de la población por acceder a niveles superiores. (4). El sector dispuso de recursos suficientes, a pesar de los altos costos que representaban las modalidades. El Grupo de Análisis del Sector Educativo estimaba en 1975, que el costo unitario de las secundarias generales era de 3,956 pesos anuales; el de las técnicas industriales de 5,895; el de las agropecuarias de 7,227 y las pesqueras tenían un costo de 21,783 pesos. (5) Buena parte del costo se debía a que en las escue -

las se instalaba maquinaria y tecnología de altos precios, que por otro lado no correspondía, especialmente en las agropecuarias e industriales; a la realidad de las comunidades y de los centros de trabajo donde se insertaban los planteles.

Con todo esto la SEP hubo de duplicar, en términos reales, los recursos canalizados al nivel, de 1,075 millones de pesos de 1960, destinados a principios del sexenio, a 2,185 millones en 1976.

En la secundaria, la reforma educativa se implantó con mayores dificultades que en la primaria. Los maestros, en principio, no aceptaron la imposición del cambio de asignaturas a la organización de los contenidos por áreas. También hubo resistencia ante los nuevos programas de matemáticas y de español. En el fondo, existían diversos factores e intereses que movían al magisterio y a algunos de sus dirigentes. Un factor de descontento fué la imposición, pues pese a que se declaraba una reforma participativa, las voces de los maestros se comenzaron a oír sólo hasta después del intento por imponer los nuevos programas; otro se refería a la ausencia de una capacitación previa que proporcionara a los docentes el manejo mínimo de los nuevos contenidos; a esto había que agregar el de los intereses de autores afectados por libros de texto que de pronto resultaban obsoletos; a lo que debe sumarse el temor de las mayorías magisteriales de que la nueva estructura repercutiera en el número de horas que cubría su nombramiento. El sector estuvo forzado a realizar reuniones de "consulta" que crearan consenso, los seminarios culminaron en agosto de 1974 y las autoridades se vieron obligadas a aceptar que los programas por áreas y asignaturas fuesen optativos. Así se estrecharon las posibilidades reformadoras en el nivel.

Educación media superior

Las acciones sectoriales del nivel respondieron a dos líneas que pudieran resultar contradictorias: la ampliación del servicio y las tendientes a aminorar las presiones de acceso a la educación superior. La estrategia fue apoyar a las preparatorias universitarias, pero impulsar al mismo tiempo la educación terminal y la creación y consolidación de los bachilleratos ambivalentes, propedeúticos y terminales. Con este enfoque se crearon el Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM, el Colegio de Bachilleres, los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT) y se impulsó el crecimiento de los Centros de Estudios Tecnológicos (CET) y los Centros de Estudios Tecnológicos Agropecuarios (CETA), ambos de carácter terminal. También se buscó ampliar las posibilidades de atención del nivel en los Institutos Tecnológicos Agropecuarios y Pesqueros, establecidos en 1973 y se experimentó la educación abierta en preparatorias del Distrito Federal y la Ciudad de Monterrey. Con todo ello, el índice de absorción de los egresados de secundaria, que en 1970 era del 72%, para 1976 se había elevado a cerca del 80%. La matrícula de la educación terminal a finales del período había sobrepasado el doble de su inscripción inicial, atendiendo a 78 mil alumnos. Los bachilleratos alcanzaban un crecimiento semejante, de 280 mil estudiantes pasaron a la atención de casi 608 mil. Como era de esperarse, los bachilleratos técnicos fueron ocupando mayor espacio. En 1970 se hallaban inscritos en él 22 de cada cien alumnos del nivel, en 1976, ya eran 26. La promoción de la educación técnica, por su carácter ambivalente, se justificaba oficialmente con el planteamiento de que la educación debía responder a los requerimientos del desarrollo y como un problema individual de orientación vocacional. El mismo presidente afirmaba en 1973:

"La afluencia excesiva a las instituciones de enseñanza superior y el alto grado de deserción que las afecta, se debe en parte, al injustificable menosprecio con que se veía la preparación técnica intermedia. Nuestros jóvenes deben advertir que hay nuevas posibilidades para la formación profesional, más adecuadas a su vocación y con amplias perspectivas de trabajo" (6).

Resulta evidente el interés por aminorar las presiones por la educación superior y es congruente con esa posición el hecho de que en el sexenio se crearan 122 Cecyt's, 76 Ceta's y 6 Centros de estudios en ciencias y tecnología del mar (7).

En otro plano, la reforma en el nivel fue planeada y definida a través de la ANUIES. La participación se limitaba a los más altos funcionarios universitarios y de las escuelas superiores del país, quienes en abril de 1971, como resultado de la XIII Asamblea General propusieron implantar en todas las instituciones del nivel un sistema de cursos semestrales que permitieran reorientar el plan de estudios y los programas didácticos, en función de los objetivos de la reforma educativa; establecer características horizontales que articularan entre sí a las instituciones que atenderían el nivel; dividir los contenidos en 3 áreas de aprendizaje: actividades escolares prácticas y capacitación para el trabajo y actividades paraescolares; y, aplicar un nuevo sistema de créditos académicos. Estas recomendaciones fueron tomadas en cuenta en las instituciones de nueva creación.

Todo el apoyo que la SEP dió al nivel, se refleja en los recursos canalizados. En términos reales pasaron de 685 millones en 1971 a 1,486 en 1976 (8).

Educación superior

La educación superior, en el contexto de una política restaura

dora, recibió fuerte apoyo. Cada año, en promedio, se abrían posibilidades de inscripción a un 15% más de estudiantes, lo que permitió duplicar la matrícula, que en 1970 era de 271 mil y para 1976 de 543 mil alumnos, Los subsidios a las universidades e instituciones del nivel al final del sexenio, habían alcanzado en términos reales cifras mayores al doble de las que les correspondían en sus inicios -la UNAM pasó de 409 millones de pesos de 1960 a 1,111 millones y las universidades de provincia de 76.5 millones a 340 millones-. Aunque la distribución de los recursos dependía en buena parte de la capacidad de negociación de cada institución, el incremento benefició a las universidades de todo el país.

El análisis de los datos permite identificar tres tendencias en la política de este nivel: una llevó a una mayor federalización en el financiamiento como consecuencia del apoyo sectorial; otra pretendía seguir un proceso de desconcentración y una última, que no llegó a concretarse totalmente, que pretendía "el apaciguamiento" político de los centros universitarios.

El apoyo sectorial a las universidades disminuyó la participación de los estados y de los ingresos propios en el gasto. El proceso que significaba una tendencia a la federalización, se identifica en las cifras del siguiente cuadro.

ORIGEN DE LOS INGRESOS DE LAS UNIVERSIDADES
DE LOS ESTADOS 1969-1976
PORCIENTOS

| Fuente Año | FEDERACION | GÓBIERNO ESTATAL | INGRESOS PROPIOS | TOTAL |
|---------------|------------|------------------|------------------|-------|
| 1969 | 27.9 | 55.9 | 16.2 | 100.0 |
| 1970 | 23.6 | 56.6 | 19.8 | 100.0 |
| 1971 | 21.6 | 60.0 | 18.4 | 100.0 |
| 1972 | 32.3 | 51.4 | 16.3 | 100.0 |
| 1973 | 40.0 | 45.1 | 14.9 | 100.0 |
| 1974 | 14.9 | 36.8 | 13.3 | 100.0 |
| 1975 | 50.5 | 38.6 | 16.9 | 100.0 |
| 1976 | 52.5 | 39.2 | 8.3 | 100.0 |

Fuente: ANUIES, La enseñanza superior en México 1970-76, México. Citado por Latapí en "Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976. Nueva Imagen.

La tendencia resultaba preocupante para el sector, porque implicaba la generación de necesidades presupuestales adicionales, que en breve y con una crisis financiera encima no estaría dispuesto a aceptar. De ahí que se comenzara la búsqueda indecisa de esquemas que hicieran recaer en el estudiante parte del costo; la UAM y las becas-crédito de CONACyT fueron los nuevos modelos.

La política de desconcentración se observó tanto en la educación técnica como en la universitaria. La matrícula de los ITR's que representaba en 1970 el 2.5% de la inscripción total del nivel, para 1976 había alcanzado un 4.2%, en cambio en IPN que concentraba el 17.1% disminuyó al 15.%, en esos años. Situación similar se daba entre las universidades de provincia y la UNAM. Las primeras abarcaban el 38.4% del alumnado a inicios del régimen y al final, cubrían el 43%; en tanto la UNAM redujo su participación del 29.5 al 25.5%⁽⁹⁾.

También a estas medidas desconcentradoras respondía la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), en 1973.

Institución que además constituía, para el estado, el gran proyecto modernizador, que rompía con los esquemas con los que venían operando las universidades. Según Bojalil:

"La iniciativa de ley proponía una organización universitaria por unidades, divisiones y departamentos, con la idea de permitir una desconcentración funcional de las actividades académicas y obtener una estructura dinámica, flexible, abierta, capaz de adaptar la enseñanza a los rápidos avances científicos y técnicos de nuestra época".(10)

En relación a la política laboral de trabajadores universitarios, se pretendió y se luchó por integrarlos en un nuevo apartado legal, el apartado C. Para Bravo Ahuja, el apartado era necesario porque "vendría a dar seguridades tanto al personal que labora en las universidades como a las universidades mismas desde el punto de vista del alto servicio que prestan a la nación" -Excelsior, agosto 29, 1976- y aunque proponía su discusión, el objeto era "que la decisión no provoque polémica y realmente lleve la paz a la universidad". Al final, después de todos el debate y las movilizaciones de los universitarios, que la iniciativa produjo, el proyecto quedó cancelado.

Educación de Adultos

En este sexenio, el sector continuó ampliando los servicios que tradicionalmente funcionaban en la atención del rezago educativo; modificó en 1971 los centros de alfabetización convirtiéndolos en Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA) y estableció los sistemas abiertos de enseñanza, que constituían el principal instrumento del Plan Nacional de Educación de Adultos, lanzado en diciembre de 1975.

Las aulas rurales móviles, las brigadas para el desarrollo rural, las misiones culturales y las salas populares de lectura pasaron de atender a 124 mil adultos en el período 1970-71 a

338 mil en 1975-76⁽¹¹⁾. Los recién creados CEBA's se establecían en comunidades urbanas y funcionaban con base en un nuevo planteamiento de enseñanza individualizada por unidades de aprendizaje y con el apoyo de guías didácticas y, posteriormente, con el de los libros de texto de la primaria de adultos. Los centros lograron absorber 125 mil adultos en el último año del régimen contra los 13,500 que atendían en 1971. Con todas estas acciones, el presupuesto para atención a esos grupos marginados se incrementó de 41.6 millones de pesos constantes en 1971 a 493.4 millones en 1976.

El proyecto de mayor importancia de la SEP para los adultos fue el de enseñanza abierta, cuya fundamentación conceptual fue recogido en la Ley Nacional de Educación de Adultos. Se partía del autodidactismo como método de estudio y de un enfoque conductista del aprendizaje, sobre el que se montaba un sistema de acreditación, que venía ensayando pruebas de evaluación desde 1973. Así se pretendía medir "las conductas básicas" y se dejaban de lado todas las experiencias, habilidades y capacidades que no fueran mensurables. El proyecto inicial, llamado "Primaria intensiva para adultos" (PRIAD), fue acompañado de libros de texto acordes con ese enfoque y del establecimiento de agencias de acreditación en algunas ciudades del país. Se logró así que para 1976 se presentaran casi 31 mil exámenes, aunque en ese mismo año sólo se emitieron 1,300 calificados de primaria⁽¹²⁾.

La Ley Nacional de Educación de Adultos también contemplaba, como principio fundamental para abatir el rezago, la solidaridad social, abstracción difícilmente traducible a mecanismos y acciones concretas que verdaderamente vencieran el sinnúmero de obstáculos que presenta la educación de adultos. Así aunque las expectativas del sector fueron muy altas -en 1974, Bravo Ahuja declaraba que para 1980, México sería un país alfabetizado-⁽¹³⁾

el sexenio terminó, tomando en cuenta a la población mayor de 15 años, con más de 6 millones de analfabetas, 12 millones sin terminar la primaria y 9 millones con primaria completa pero sin secundaria, según reconocía la propia SEP (14).

Formación y capacitación de recursos humanos

Después del período en el que las normales resintieron no sólo la falta de apoyo sino también el cierre de algunas escuelas rurales, el sexenio echeverrista desarrolló un impulso restaurador, aunque éste se limitara fundamentalmente al crecimiento. La normal primaria creció a un ritmo anual del 15% y la preescolar al 17.7%. Sin embargo, la mayor parte de la matrícula siguió estando en manos de los particulares, 43% de la normal primaria y 58.3% de la preescolar, en 1976, mientras los estados y la federación mantenían índices cercanos al 30%. Así, en tanto se limitaba el número de nuevos ingresados a las normales públicas, por razones presupuestales y de futuros compromisos laborales, los rechazados seguían encontrando refugio en las normales particulares, con la esperanza de conseguir posteriormente una plaza en el sector.

Por otro lado, las normales federales siguieron enfrentando precarias condiciones; los gastos de operación crecieron en pesos constantes, a un ritmo de 6.5% promedio anual, en tanto la matrícula lo hacía al 12.3%; situación que afectaba también a las normales superiores.

Para canalizar las inquietudes del magisterio de preescolar y primaria que la reforma educativa y las condiciones laborales despertaban, la SEP, a través de la Dirección de Mejoramiento Profesional del Magisterio, estableció las licenciaturas en esos niveles. La improvisación en los cursos, en el diseño de los programas y en la selección del personal caracterizaron al

proyecto. Sin embargo, para los maestros era casi la única opción de actualización, que además ofrecía pequeños estímulos -puntos escalafonarios y el aumento de 750 pesos mensuales a quienes acreditaran los cursos- y aún cuando eran sumamente criticados para 1976 agrupaban a 60 mil maestros que más tarde se incorporarían a la Universidad Pedagógica.

Por último conviene observar como, a pesar de las innovaciones y cambios que se iban operando en el sector, la formación del personal docente no se modificaba anticipadamente; así a pesar de que se hacía patente la necesidad de formar especialistas en educación de adultos y de que se creó la infraestructura necesaria para los sistemas abiertos, no se atendía la formación del tipo de profesionales correspondiente.

Administración

La intensa actividad sectorial y la expansión acelerada que se venían registrando, hacían cada vez más complejo el proceso administrativo de la SEP. Como respuesta a ello, se puso en marcha una reforma administrativa la cual reestructuraba las subsecretarías existentes y creaba la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa. Se dieron los primeros pasos de la desconcentración, con la creación de 39 unidades y subunidades de servicios descentralizados en las ciudades más importantes de 9 regiones en que fue subdividido el país ⁽¹⁵⁾. Allí se instalaron terminales de computadora para agilizar los trámites y pagos. Sin embargo, una de las deficiencias administrativas que en 1977 afectó a miles de maestros, fue precisamente el retraso en sus pagos, lo cual significa que los intentos no lograron todos los objetivos que se proponían.

REFERENCIAS

- (1) Discurso de toma de posesión, 1° de Dic. de 1970.
- (2) COPLAMAR y Siglo XXI. Necesidades esenciales en México. Educación. Cuadro 3.1. (p. 25)
- (3) Fuentes Molinar, Olac. Enseñanza Media Básica en México 1970-78. Cuadernos Políticos No. 15. ERA. 1978.
- (4) Idem.
- (5) Presupuesto por programas. Grupo de Análisis del Sector Educativo. Secretaría de la Presidencia. 1975.
- (6) Informe de Gobierno 1973.
- (7) Bravo Ahuja, Víctor y Carranza, José Antonio. La obra educativa. SEP, 1976. (p. 74).
- (8) Idem... (p. 200).
- (9) Dirección General de Planeación, SEP. Tomado de Cillero, José y Sierra, Laura, La educación Superior en México; consideraciones sobre su financiamiento. Tesis ITAM, 1978, (p. 59).
- (10) Bojalil Japer, Luis en La crisis de la educación superior en México. Nueva Imagen, 1981.
- (11) SEP. Informe de Labores 1970-1976.
- (12) Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Pron-tuario Estadístico. Junio de 1980. (Cuadro 1.4)
- (13) SEP. Diario de una gestión, 1974. (p. 761)
- (14) SEP. Diario de una gestión 1976. (p. 519).
- (15) Bravo Ahuja, Víctor. opus. cit. (p.154).

MATRICULA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL 1970-71/ 1975-76

| Nivel \ Año | 1970-71 | 1971-72 | 1972-73 | 1973-74 | 1974-75 | 1975-76 | Tasa promedio anual 1970-71 1975-76 | Incremento 1970-71 1975-76 |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---|----------------------------------|
| T O T A L | 11 538 871 | 12 256 759 | 12 950 890 | 13 669 475 | 14 477 454 | 15 414 412 | 5.96 | |
| PREESCOLAR | 400 138 | 422 435 | 440 086 | 465 760 | 497 788 | 537 090 | 6.06 | 136 952 |
| Federal | 249 721 | 262 553 | 269 693 | 284 323 | 304 112 | 325 134 | 5.42 | 75 413 |
| Estatad | 121 432 | 128 588 | 135 552 | 143 676 | 152 438 | 168 275 | 6.74 | 46 843 |
| Particular | 28 985 | 31 294 | 34 841 | 37 761 | 41 238 | 43 681 | 8.55 | 14 696 |
| PRIMARIA | 9 248 190 | 9 700 444 | 10 113 139 | 10 509 968 | 10 953 903 | 11 395 258 | 4.26 | 2 147 068 |
| Federal | 6 073 924 | 6 490 151 | 6 855 742 | 7 161 394 | 7 477 812 | 7 803 915 | 5.14 | 1 729 991 |
| Estatad | 2 452 553 | 2 154 083 | 2 590 906 | 2 714 098 | 2 884 414 | 2 975 358 | 3.94 | 522 805 |
| Particular | 721 713 | 696 210 | 666 491 | 634 476 | 591 677 | 615 985 | -3.12 | -105 728 |
| TERM. ELEM. ^{1/} | 147 752 | 166 005 | 180 803 | 194 702 | 204 260 | 243 074 | 10.47 | 95 322 |
| Federal | 33 353 | 34 005 | 35 617 | 36 944 | 37 929 | 43 256 | 5.34 | 9 903 |
| Estatad | 19 523 | 22 575 | 25 504 | 27 422 | 30 494 | 31 137 | 9.79 | 11 614 |
| Particular | 94 836 | 109 429 | 119 682 | 130 336 | 135 837 | 168 681 | 12.21 | 73 845 |
| SECUNDARIA | 1 102 207 | 1 225 468 | 1 347 566 | 1 498 442 | 1 643 881 | 1 898 053 | 11.48 | 795 846 |
| Sec. Gral. | 997 754 | 1 097 279 | 1 185 409 | 1 291 406 | 1 387 987 | 1 591 099 | 9.78 | 593 345 |
| Federal | 500 744 | 569 624 | 625 793 | 667 605 | 724 561 | 806 445 | 11.12 | 305 701 |
| Estatad | 186 806 | 200 657 | 211 562 | 240 540 | 256 371 | 294 149 | 9.51 | 107 343 |
| Particular | 310 204 | 326 998 | 348 054 | 383 261 | 407 055 | 490 505 | 9.60 | 180 301 |
| SEC. TECNICA | 104 453 | 128 189 | 162 157 | 207 036 | 255 894 | 306 954 | 24.06 | 202 501 |
| Federal | 104 453 | 128 189 | 162 157 | 207 036 | 255 894 | 306 954 | 24.06 | 202 501 |
| TERM. MEDIA | 33 861 | 41 766 | 48 604 | 58 678 | 68 622 | 78 382 | 18.28 | 44 521 |
| Federal | 9 399 | 11 575 | 12 681 | 14 374 | 15 976 | 15 547 | 10.58 | 6 148 |
| Estatad | 4 701 | 5 763 | 6 678 | 7 921 | 9 140 | 9 279 | 14.57 | 4 578 |
| Particular | 13 147 | 16 013 | 18 218 | 22 648 | 27 447 | 34 109 | 21.00 | 20 962 |
| Autónoma | 6 614 | 8 495 | 11 027 | 13 735 | 16 095 | 19 447 | 24.07 | 12 833 |
| MEDIO SUP. | 279 495 | 329 030 | 394 974 | 458 667 | 546 531 | 607 960 | 16.82 | 328 465 |
| Federal | 64 078 | 68 144 | 81 818 | 114 008 | 136 161 | 162 593 | 20.47 | 98 515 |
| Estatad | 25 166 | 28 733 | 34 990 | 41 149 | 50 038 | 54 597 | 16.75 | 29 431 |
| Particular | 76 917 | 86 256 | 95 560 | 107 579 | 123 880 | 142 764 | 13.17 | 65 847 |
| EST. y AUT. | 12 728 | 15 961 | 20 195 | 22 839 | 27 227 | 32 325 | 20.49 | 19 597 |
| Autónoma | 100 606 | 129 939 | 162 411 | 173 092 | 209 225 | 215 681 | 16.48 | 115 075 |
| EDUC. SUP. | 271 275 | 316 077 | 355 226 | 403 897 | 471 717 | 543 057 | 14.89 | 271 782 |
| Federal | 52 994 | 64 249 | 75 443 | 78 705 | 90 123 | 103 147 | 14.25 | 50 153 |
| Estatad | 33 980 | 42 141 | 47 206 | 55 206 | 70 727 | 86 719 | 20.06 | 52 739 |
| Particular | 37 862 | 39 446 | 44 872 | 50 820 | 55 348 | 65 278 | 11.15 | 27 416 |
| Est. y Aut. | 50 963 | 58 611 | 67 720 | 75 646 | 88 178 | 102 402 | 14.98 | 51 439 |
| Autónoma | 95 476 | 11 630 | 119 985 | 143 522 | 167 341 | 185 511 | 14.21 | 90 035 |
| NORMALES ^{2/} | 55 943 | 54 870 | 70 492 | 78 658 | 91 107 | 111 502 | 14.48 | 55 559 |
| Federal | 15 938 | 15 992 | 21 894 | 23 001 | 25 051 | 28 430 | 12.27 | 12 492 |
| Estatad | 16 603 | 17 783 | 21 246 | 24 334 | 29 728 | 35 116 | 16.16 | 18 513 |
| Particular | 23 402 | 21 695 | 27 402 | 31 323 | 36 328 | 47 956 | 15.43 | 24 554 |

Fuente: Manual de estadística Básica del Sector Educativo. S.P.P. 1979.

^{1/} CEGATI, CECATA y otras.^{2/} Incluye normales: preescolar, primaria, educación física, técnica industrial y técnica agropecuaria.

(Precios corrientes. Cantidades en millones de pesos)

| Nivel \ Año | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 |
|----------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Educación preescolar | 190.42 | 219.26 | 291.30 | 432.54 | 655.76 | 877.55 |
| Educación primaria | 3823.23 | 3978.05 | 5204.94 | 6773.61 | 10949.01 | 14952.46 |
| Educación secundaria | 1585.52 | 2197.22 | 2275.26 | 3137.84 | 4726.10 | 7037.59 |
| Preparatoria y Voc. | 151.78 | 239.39 | 350.05 | 485.41 | 641.59 | 955.24 |
| Tec.Elem. y Prof. | 132.39 | | | | | |
| S u b t o t a l | 1869.69 | 2651.29 | 2861.75 | 3976.20 | 6621.67 | 9358.98 |
| Ens. prof. y sup. | 229.00 | 331.31 | 423.96 | 627.23 | 1245.45 | 2137.84 |
| Sub. UNAM | 726.85 | 986.75 | 1262.81 | 1748.55 | 2630.99 | 3580.10 |
| Sub. otras Univ. | 144.11 | 248.17 | 389.42 | 970.23 ⁽¹⁾ | 809.26 | 1095.03 |
| Est. Post. e Inv. | 85.76 | 159.87 | 245.67 | 279.35 | 260.43 | 366.55 |
| S u b t o t a l | 1255.72 | 1726.09 | 2321.86 | 3625.35 | 4946.15 | 7179.51 |
| Educ. extraescolar y audiovisual | 61.39 | 132.47 | 301.16 | 555.25 | 1110.55 | 1589.47 |
| Educ. normal | 155.69 | 163.57 | 238.77 | 354.37 | 363.99 | 466.70 |
| Majoram. Magisterio | 17.85 | 68.68 | 73.73 | 88.50 | 181.04 | 245.86 |
| S u b t o t a l | 173.54 | 232.25 | 312.51 | 443.07 | 545.03 | 712.56 |
| Administración | 242.75 | 264.17 | 280.35 | 934.07 | 846.79 | 676.07 |
| Otros | 307.98 | 457.12 | 553.53 | 698.11 | 1357.56 | 1829.37 |
| S U M A | 7924.72 | 9660.71 | 12127.40 | 17438.22 | 27033.55 | 37175.98 |
| Inversiones | 1520.62 | 2099.67 | 3012.30 | 3356.45 | 4374.19 | 4124.21 |
| T O T A L | 9445.34 | 11760.37 | 15139.7 | 20794.67 | 31407.1⁽²⁾ | 41300.19⁽²⁾ |

Fuentes:

Hasta 1974 Banco de México (documentos Internos de Trabajo)

Para 1975 y 1976 presupuesto modificado por programas. Grupo de Análisis del Sector Educativo.

(1) Otras fuentes como: SEP-Dirección General de Coordinación Educativa. Las Universidades Estatales de México, lo estiman en 628.91.

(2) Existe una pequeña diferencia con relación al total ejercido de la Cuenta Pública, ya que los que aquí figuran son datos del presupuesto modificado.

EVOLUCION DEL GASTO EDUCATIVO FEDERAL POR NIVELES RAMO XI (1971-1976)
(Precios Constantes de 1960. Cantidades en Millones de Pesos)

| NIVELES | AÑOS | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 |
|---|------|------------------|------------------|------------------|------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Educación Preescolar | | 129.133 | 140.852 | 166.474 | 199.394 | 258.934 | 272.405 |
| Educación Primaria | | 2,592.724 | 2,555.438 | 2,974.593 | 3,122.491 | 4,323.633 | 4,641.459 |
| Educación Secundaria | | 1,075.222 | 1,411.459 | 1,300.295 | 1,446.475 | 1,866.104 | 2,184.569 |
| Preparatoria y Vocacional | | 102.928 | 153.778 | 200.049 | 223.762 | 253.334 | 296.520 |
| Técnica Elemental y Profesional a Nivel Medio | | 89.777 | 137.911 | 135.131 | 162.705 | 495.135 | 424.074 |
| SUBTOTAL: | | 1,267.927 | 1,703.148 | 1,635.474 | 1,832.942 | 2,614.573 | 2,905.163 |
| Enseñanza Profesional a Nivel Superior | | 155.296 | 212.830 | 242.291 | 289.138 | 491.769 | 663.616 |
| Subsidio UNAM | | 540.386 | 633.870 | 721.690 | 806.043 | 1,038.853 | 1,111.314 |
| Subsidio a otras Universidades | | 97.729 | 159.419 | 222.549 | 447.254 ⁽¹⁾ | 319.538 | 339.912 |
| Estudios de Postgrado e Investigación | | 58.156 | 102.696 | 140.398 | 128.773 | 102.833 | 113.781 |
| SUBTOTAL: | | 851.567 | 1,108.815 | 1,326.927 | 1,671.206 | 1,952.993 | 2,228.623 |
| Educación Extraescolar y Audiovisual | | 41.632 | 85.099 | 172.113 | 255.960 | 438.503 | 493.393 |
| Educación Normal | | 105.583 | 105.074 | 136.457 | 163.448 | 143.724 | 144.873 |
| Mejoramiento Profesional del Magisterio | | 12.104 | 44.122 | 42.137 | 40.797 | 71.482 | 76.317 |
| SUBTOTAL: | | 117.687 | 149.196 | 178.595 | 204.245 | 215.206 | 221.190 |
| Administración | | 164.624 | 169.696 | 160.220 | 430.588 | 334.354 | 209.863 |
| Otros | | 208.855 | 293.640 | 316.340 | 321.814 | 536.034 | 567.863 |
| SUMA: | | 5,374.149 | 6,205.884 | 6,930.740 | 8,038.640 | 10,674.230 | 11,539.959 |
| Inversiones | | 1,031.211 | 1,348.796 | 1,721.511 | 1,547.250 | 1,727.155 | 1,280.215 |
| TOTAL: | | 6,405.360 | 7,554.680 | 8,652.250 | 9,585.890 | 12,401.385⁽²⁾ | 12,820.174⁽²⁾ |
| Indice deflactor | | 1.475 | 1.557 | 1.750 | 2.1693 | 2.553 | 3.222 |

Fuentes:

Hasta 1974 Banco de México (documentos Internos de Trabajo)

Para 1975 y 1976 presupuesto modificado por programas. Grupo de Análisis del Sector Educativo.

(1) Otras fuentes como: SEP-Dirección General de Coordinación Educativa. Las Universidades Estatales de México, lo estiman en 289.91.

(2) Existe una pequeña diferencia con relación al total ejercido de la Cuenta Pública, ya que los que aquí figuran son datos del presupuesto modificado.

El período de José López Portillo 1976-1982

El gobierno de José López Portillo se abrió con un discurso, que si bien hacía referencia a las circunstancias adversas en las que recibía al país -reciente devaluación, inflación acelerada, abierta crisis económica y financiera, graves desigualdades sociales, etc. no fue pesimista, contenía la visión del que inicia el mando: "...demostrar que no son tragedias insalvables sino ajustes, sin duda complicados pero inherentes a nuestra etapa y condición de desarrollo...". Reconocía la injusticia y la marginación, pedía a los pobres perdón y se proponía alcanzar niveles mínimos de bienestar en alimentación, salud y educación.

En ese discurso, la educación como vía para lograr la justicia social, la vinculación entre educación y producción y el financiamiento del gasto educativo fueron los problemas que al respecto destacó el nuevo presidente:

"Propongo como el primer servicio al que se obliga el Estado mexicano, el educativo, concebido como el medio más eficaz para transformar la energía potencial que reside en la entraña misma de los pueblos, en fuerza motora del progreso compartido en armonía y equidad. Por ello reitero que para ser socialmente justo, no es la Revolución la que debemos volver a inventar, sino la educación la que tenemos que recrear todos los días".

"Incrementaremos el impulso hasta ahora dado a la educación para que por sus propios caminos se vincule de manera indisoluble con la estructura productiva del país para elevar su productividad y servir a los demás sectores de actividad en la ejecución eficaz de sus programas. No quisiéramos ver lo que con frecuencia lamentamos: el divorcio entre las metas del desarrollo, los programas de educación, especialmente la superior y la planta productora del país".

"Concebimos el financiamiento de la educación, más como una inversión que como un gasto, es por eso que habremos de buscar nuevas formas de agenciarnos recursos y crear patrimonios para la educación".(1)

Durante el régimen, estos aspectos fueron abordados a nivel de discurso, unas veces y otras, con acciones y programas. Además, el sector se vió afectado por algunos elementos característicos del gobierno de López Portillo que permearon la vida pública: los cambios en los altos funcionarios, la reforma administrativa que trajo consigo un énfasis en la planeación y obligó a la presupuestación por programas, el establecimiento de los Convenios Unicos de Coordinación con los Estados, son algunos de ellos.

Al sector educativo desde el inicio del sexenio y durante la primera administración, encabezada por Muñoz Ledo, se le dió la tarea de elaborar el Plan Nacional de Educación (PNE). El resultado no constituyó propiamente un plan en tanto no señalaba prioridades tampoco establecía metas ni proponía estrategias y acciones concretas. Se limitaba a presentar una serie de programas y objetivos que atacaban las necesidades que se derivaban del diagnóstico -éste resultó la parte más rescatable del trabajo-. El Plan contenía la demanda por una educación básica de nueve grados, demanda que tenía su antecedente en el sexenio anterior, en las resoluciones de Chetumal. ⁽²⁾ Como siempre se hizo alarde de la participación del magisterio en la elaboración del Plan pero los profesores participantes fueron designados por las autoridades mediante el conocido método "dedocrático".

Solana, quien relevara en el cargo a Muñoz Ledo desde 1978, mantuvo una política más o menos constante durante los cinco años que estuvo a cargo de la Secretaría de Educación Pública. El programa de Primaria para Todos los Niños, el impulso a la educación terminal, la regulación, a través de la planeación, de la educación superior y la creación de la Universidad Pedagógica Nacional, fueron los proyectos más impulsados. A nivel de discurso, la elevación de la calidad de la educación y el reza

go educativo, constituían importantes preocupaciones. Al análisis por niveles nos permitirá integrar una visión más clara de los alcances y limitaciones de las acciones.

Educación básica

El primer planteamiento sexenal al respecto fue el contenido en el Plan Nacional de Educación (1977) y consistía en integrar la primaria y la secundaria en la educación básica. Solana propuso 10 años, incluyendo 1 de preescolar, 6 de primaria y 3 de secundaria. Mucho se habló entonces de extender la obligatoriedad a esos 10 grados, pero los propósitos iniciales se restringieron a "avanzar" en ese sentido. Las formas de hacerlo y las repercusiones que traería su obligatoriedad, se deducen del análisis de la evolución y situación de los niveles que la integran.

Educación preescolar

El diagnóstico del PNE ponía de relieve la limitada atención de la demanda en preescolar (14% en 1976), así como la desigual distribución de oportunidades, concentradas en el medio urbano y destinado casi en exclusividad a los sectores medios y altos. Además de otras consideraciones técnico pedagógicas, relacionaba los bajos índices de eficiencia de los primeros grados de primaria con la ausencia del preescolar, en consecuencia para elevar esos índices se recomendaba, entre otras medidas, ampliar los servicios de preescolar. Con esta idea, se convirtió al nivel en prioritario, la estrategia central era la de inducir hacia la atención preferente de los niños de 5 años y en principio el sector se propuso atender, para finales del sexenio, al 100% de esa población. Los análisis de viabilidad llevaron a reducir la meta al 70% y aún así resultó ambiciosa. Para 1982 se hallaban inscritos en preescolar cerca del 40% de

los niños de 5 años y la matrícula de 4 años constituía alrededor del 30% de la demanda potencial.

El ritmo de crecimiento de la matrícula del nivel se elevó al 18.1% promedio anual contra 6.1% del sexenio anterior. Su participación en el gasto de operación del ramo aumentó del 2.1% al 2.7%. La estrategia logró aumentar en 800 mil niños la matrícula. Pero los números no lo dicen todo, se tomó la decisión de atender preferentemente a niños de 5 años y se redujeron las posibilidades de atención a los de 3 y 4 años. Esto implicó limitar el concepto de educación preescolar a educación "preparatoria" para la primaria por un lado; y por el otro, el desarrollo de la educación privada. Los sectores medios, los hijos de madres trabajadoras al no ser atendidos hubieron de recurrir a las escuelas particulares. Los índices de su participación en la matrícula total así lo confirman. Constituían el 8% en el período 1976-77 y para 1981-82 habían alcanzado el 12.1%.

Además, las metas tan elevadas llevaron a improvisar recursos humanos y a experimentar y buscar alternativas que no siempre tuvieron éxito. El proyecto de madres jardineras, por ejemplo, improvisó materiales y programas que se iban implementando sobre la marcha. Las educadoras que participaron en ello, acostumbradas a trabajar con sectores medios de la población y con ese mismo origen poco comprendían la problemática de la mujer de las zonas urbanas marginales, a quienes debían capacitar para que se incorporaran como educadoras. Al final del sexenio, el proyecto, se dijo, necesitaba una revisión.

Esta y otras alternativas destinadas a la atención a la población infantil de las zonas de más carencias se basaban en esquemas que requerían aportaciones de las comunidades, con la intención de abatir costos. El programa de preescolar comunitario a semejanza de los cursos comunitarios de primaria, evitan

todo compromiso laboral con los educadores y exigen aportación de la comunidad. Es decir, se decidió hacer llegar la educación preescolar a las zonas urbanas marginadas y rurales pero sin asumir el costo financiero de ello y sin preparar los recursos humanos, necesarios bajo la práctica acostumbrada en el sistema de destinar menos a quienes menos tiene.

Educación primaria

La educación primaria figuró también como una de las prioridades del sector y dentro del Programa de Educación para Todos. En 1978 se estableció la Coordinación Nacional del Programa Primaria para Todos los Niños y se propuso como meta la atención del 100% de la población en edad escolar. Esto significaba para el sector, absorber a los alumnos que año con año quedaban fuera del sistema, en 1977-78 su número se elevó a 1.8 millones ⁽³⁾. Los esfuerzos se concentraron en aumentar la cobertura. El equipo de la Coordinación se dió a la tarea de planificar el servicio a nivel estatal. Apartándose a los ejercicios tradicionales de planeación, se trasladó a cada entidad para trabajar en colaboración con los equipos de las Delegaciones Estatales, recién creadas con el objeto de descentralizar los servicios. Se obtuvo así un mayor conocimiento de la problemática. Se detectaron las zonas críticas ⁽⁴⁾ y se establecieron coordinaciones regionales para su atención y apoyo. Se propusieron algunas imaginativas soluciones y se experimentaron alternativas.

El programa logró incrementar la matrícula en 2.9 millones, llegando en 1982 a una inscripción total de 14.9 millones de niños ⁽⁵⁾. Se completaron 16 mil escuelas incompletas, se ofreció educación primaria a 25,400 localidades que no contaban con el servicio y la eficiencia terminal se elevó del 46% al 53%.

Sin embargo, es necesario ubicar estos logros en su exacta mag

nitud si se quiere entrar a un mayor análisis. Ciertamente es que con las acciones se logró establecer la infraestructura suficiente para atender a todos los niños de edad escolar pero la primaria siguió eliminando a casi el 47% de los inscritos; el desequilibrio regional persistió. En Chiapas solo el 25% de los alumnos inscritos en 1976-77 logró egresar seis años después, en 1981-82; Nuevo León en cambio alcanzó una eficiencia terminal del 71% y Tamaulipas del 60%⁽⁶⁾.

La problemática de las zonas con más carencias hizo impacto en los alcances del programa. Del proyecto de zonas críticas, 67 mil niños permanecieron al margen del servicio por razones socioeconómicas⁽⁷⁾. Y es que "Primaria para Todos los Niños" no contempló medidas que atacaran más a fondo el problema o lo hizo en forma limitada. Con el mito de "la participación de la comunidad" se exigió a aquéllas con menores recursos, su aportación. Transporte escolar, arraigo de maestros rurales, las becas escolares, primaria 11-14 fueron proyectos puestos en marcha para alcanzar los objetivos del programa.

El proyecto de transporte que se brinda a los niños de localidades sin servicio educativo, ubicadas a orillas de carretera, requiere que las comunidades consigan el vehículo, la SEP sólo paga los gastos de operación. Las aulas de participación comunitaria son construídas por las comunidades, la SEP canaliza recursos únicamente para los materiales. El proyecto de beca escolar destinado a niños de localidades donde habitan 3 o menos niños de 6 a 14 años y que consiste en proporcionar apoyo económico a una familia que acepte recibir a un niño durante los 5 días hábiles, se extendió en forma por demás reducida. En el último año del sexenio, el proyecto benefició únicamente a 4,315 niños. En cuanto a lograr el arraigo del maestro rural, existió un proyecto cuyos resultados no tuvieron tiempo de ser evaluados. Pero el movimiento magisterial que surgió durante el sexe-

nio demuestra también que no se han satisfecho las expectativas de los profesores, menos aún de los rurales. Chiapas, Oaxaca e Hidalgo, entidades con elevados índices de población rural e indígena, constituyeron los contingentes más combativos de ese movimiento magisterial.

Cursos comunitarios, es otra de las alternativas impulsadas con mayor fuerza durante el sexenio. En 1976 se atendían 75,117 niños con este servicio y en 1982, casi doscientos mil. Los cursos comunitarios resultan de bajo costo porque la comunidad proporciona hospedaje y alimentos al instructor y éste no es contratado como trabajador sino que se le ofrece una beca para que estudie una carrera tecnológica terminal a través de sistemas abiertos, como pago del servicio.

Todas estas políticas explican el porqué a pesar del impulso al programa, la participación de la educación primaria en el gasto del ramo se redujo del 56.8% en 1977 al 53.6% en 1981, aunque no se niega que en valores absolutos el gasto creció de 21,969 millones a 69,668 (a precios constantes de 1960, el aumento fue de 1,922 millones, similar al del sexenio anterior que fue de 2,049).

Educación secundaria

La educación secundaria frenó ligeramente su ritmo de crecimiento del 11.5% promedio anual para el período 1970-76 al 9.8% entre 1976 y 1982. Las proyecciones realizadas a principios de sexenio mostraban que de seguir creciendo este nivel al ritmo que lo venía haciendo sin aumentar sustancialmente la eficiencia terminal de primaria, pronto habría más lugares en secundaria que población demandante. Aún así se incorporaron en el sexenio 1.26 millones de alumnos más, alcanzando en el período 1981-82 una matrícula total de 3.37 millones. La tendencia por

parte de la federación a absorber mayor inscripción continuó. En el año escolar 1975-76 las escuelas federales atendían al 58.7% de los alumnos, en 1981-82 al 68%. En cambio las escuelas particulares disminuyeron su participación del 25.8% al 16%, en esos años y los Estados aumentaron ligeramente su matrícula relativa del 15.7 al 17.4%.

El gasto federal en pesos corrientes se triplicó pero en pesos constantes de 1960 el aumento fue de 762 millones. De ellos 430 correspondieron a la secundaria técnica. Como es sabido el costo por alumno de estos planteles es hasta cinco veces el costo de una secundaria general y aunque se crearon con el fin de que se convirtieran en opciones terminales lo cierto es que funcionan más como propedéuticas. El sector reconoce esa problemática pero el impulso a esas escuelas depende de la presión de los grupos burocráticos que respaldan y apoyan ese proyecto.

La secundaria absorbió en 1981-82 a casi el 90% de los egresados de primaria y su eficiencia terminal se elevó del 70.7% que correspondió a la generación que terminó el nivel en 1976-77, al 74.5% de la generación que la terminó en 1981-82. Haciendo un seguimiento desde la primaria, se concluye que solo 30 alumnos de cada cien inscritos nueve años antes, obtuvo su certificado en 1981-82. En esas circunstancias la obligatoriedad de la educación secundaria dejaría con menos posibilidades de ingreso al trabajo a los 70 que quedaron en el camino. Aunque en la práctica el nivel ya es un requisito para muchos de los empleos, elevarla al rango de obligatoria sin atacar el problema de fondo de millones de alumnos que van rezagándose reforzaría más esa situación y la legitimaría. Además, dadas las políticas que tradicionalmente ha seguido el sector en la distribución de los recursos es probable que con ello se canalizaran más hacia la secundaria, en menoscabo de la atención de primaria, específicamente de las comunidades rurales y dispersas.

Educación media

La educación terminal

La educación media creció en su conjunto a un 12.6% medio anual pero el impulso mayor lo recibió la educación terminal. El número de inscritos en ella aumentó a un ritmo anual del 28.2% en promedio, en tanto la educación propedéutica y bivalente al 11%. La preocupación de los planificadores de la SEP por descongestionar la demanda de educación superior y así ami norar el problema del financiamiento educativo fundamentó el apoyo a esa modalidad. La justificación secundaria era la de vincular la educación con el aparato productivo y formar los cuadros medios que supuestamente se requerían. El CONALEP fue la máxima expresión de esa política. El nombre fue cuidadosamente elaborado para evitar "el prejuicio" que sobre las carre ras técnicas tenía la población. Se implementó una intensa cam paña de difusión e información. Se transmitieron 2 millones de mensajes por radio, TV y cine y se publicaron numerosos boleti nes y revistas. La meta era absorber al 20% de los egresados de secundaria.

El esquema de CONALEP parte de un diagnóstico de las necesidades de la comunidad a la que va servir (la empresa privada) y una forma de financiamiento que hace recaer el 50% del costo en el alumno. Claro, con la facilidad de obtener una beca crédito. Además es de esperar que a pesar de la cuidadosa planificación que los tecnócratas hagan en cada plantel, no se de el ajuste entre egresados y creación de empleos, sobre todo en épocas de crisis. Obviamente esto afectará en el mediano plazo la deman da por este servicio.

El CONALEP se inició con un gasto cercano a los 500 millones de pesos, para 1981 eran casi 1,500 millones. En pesos constantes

de 1960 los recursos en tres años se habían duplicado, de 74.8 millones a 134,729 en 1981. Los alumnos inscritos en ese año eran ya cerca de 40 mil.

El sector logró en buena medida su propósito pues la educación media terminal absorbió en 1981-82 al 17.4% de los egresados de secundaria. En 1976-79 inscribía al 9% de ellos.

El bachillerato

El régimen, durante el sexenio, intentó implementar como estrategia separar la educación media de la universitaria, pretendía evitar en el futuro, mayores concentraciones en las universidades, en donde la historia demostraba que podrían generarse movimientos capaces de perturbar la "paz política". El experimento inicial hizo surgir el conflicto en la UAS. El gobierno del Estado estableció planteles preparatorianos para absorber recursos y alumnos de una de las universidades más combativas del país, aunque finalmente, con las presiones sobre todo de la población estudiantil de las universidades democráticas, el conflicto terminó sin que la UAS se viera obligada a ceder parte del subsidio ni cancelar sus escuelas.

Otra medida para impulsar la separación de las escuelas preparatorias fue la de fortalecer el Colegio de Bachilleres con miras a convertirlo en la institución modelo del nivel. El Colegio en 1977 contaba con casi setenta y cinco mil alumnos, en 1981 eran doscientos veintiun mil, de ellos el 61% eran estudiantes de provincia y un 16% estudiaban en sistemas abiertos. Su presupuesto creció a un ritmo anual del 16.7% -con base en pesos constantes de 1960-, mientras el destinado a preparatorias y al Colegio de Ciencias y Humanidades lo hizo con una tasa negativa del 1.6%⁽⁸⁾.

A finales del sexenio, en julio de 1981, se creó la comisión

interinstitucional para el estudio de problemas generales del bachillerato, con la participación de la burocracia universitaria -no de la comunidad universitaria- la ANUIES, la UNAM y el Colegio de Bachilleres y se realizaron actividades específicas para promover, entre el personal de las preparatorias federales y particulares los planes y programas del Colegio de Bachilleres y establecer en la medida de lo posible un tronco común tendiente a homogeneizar los estudios.

En otro plano, las escuelas particulares del nivel fueron a la avanzada incrementando su participación en la matrícula del 22.8% en 1976-77 al 26.0% en 1981-82, en contraste con su retirada en la educación secundaria. Seguramente la expansión federal de ésta y el índice de absorción de los egresados que en el bachillerato decayó durante el sexenio del 73% al 71%, dejaron mayor mercado para ese nivel.

En los Estados las preparatorias aumentaron su inscripción en casi doscientos mil estudiantes y para 1982, constituían cerca de quinientos mil. Los recursos que la federación les destinó vía subsidio, en 1977 eran 354.9 millones de pesos -constantes de 1960- y en 1981 se elevaron a 703.8 millones.

Educación superior

Limitar el crecimiento y lograr un mayor control de los planteles de educación superior, ha sido una preocupación del Estado, quien cada vez ha sentido con mayor fuerza la necesidad de frenar el crecimiento educativo. Como ya se hizo referencia, durante el régimen de López Portillo se buscó atenuar la demanda del nivel superior con salidas laterales de carácter terminal, las puertas falsas para la población que precisa de un empleo a corto plazo para mejorar sus condiciones de vida.

Desarticular la educación media de la superior constituyó otra de las tendencias ya destacadas. Pero el proyecto estatal que más incidencia tuvo en el nivel superior fue la creación de la Coordinación de Educación Superior y la Ley Nacional de Planeación de Educación Superior. Ambas medidas pretenden sujetar los proyectos universitarios que no se ajusten a los criterios eficientistas de los tecnócratas o que no respondan a las necesidades del aparato estatal y el productivo dejando de lado aquellos que surjan de la problemática social.

Estos mecanismos se echaron a andar durante el régimen pero su consolidación ha de ser lenta si no se quiere buscar la confrontación entre universitarios y Estado. Así que en tanto, la educación superior siguió creciendo, casi duplicó su matrícula y para el período 1981-82 se hallaban inscritos poco más de 1 millón de estudiantes.

Las líneas tendientes a la descentralización redujeron el crecimiento anual de la UNAM a un promedio de 1.2%. En cambio la UAM siguió ampliando su cobertura al 35.7% y las universidades de provincia lo hicieron al 14.8%. Ritmo superado por las escuelas particulares y libres, quienes alcanzaron un crecimiento de 18.6% medio anual.

Esta misma política se siguió en la educación tecnológica. El IPN que constituye el mayor centro de este tipo de educación no sólo no creció sino que en 1982 su matrícula era menor en 26,210 alumnos con respecto a la registrada en 1976-77. En contraste con la expansión de los Institutos Tecnológicos Regionales que sobrepasaron el doble de su inscripción al final del régimen, creciendo a una tasa promedio del 15.7% anual.

El presupuesto para el nivel siguió aumentando, en la misma medida que el gasto total del sector. Su participación se mantuvo

más o menos constante y en pesos corrientes se canalizaron en 1982, más de 40 mil millones.

Controlar el crecimiento del nivel y especialmente de las grandes instituciones privilegiando a los organismos de más reciente creación fue la tendencia del régimen.

Educación de adultos

El 29 de marzo de 1978, José López Portillo puso en marcha el Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados. La atención al rezago de la población adulta constituía uno de sus principales objetivos. Los diagnósticos elaborados hasta entonces preveían la existencia de 6 millones de adultos analfabetas y 13 millones sin terminar la primaria⁽⁹⁾.

El desarrollo del programa durante los primeros años se concentró en la atención de la población infantil y la educación de adultos seguía estancada. A finales de 1979, COPLAMAR publicó sus estudios sobre Mínimos de Bienestar y el problema volvió a aparecer en las mesas de discusión del sector. La Secretaría de Educación Pública objetó las cifras y "el lenguaje pesimista" usado por COPLAMAR en el estudio correspondiente a educación, pero los datos preliminares del Censo de 80 corroboraron las estimaciones. En esas circunstancias los planificadores de la Secretaría de Educación Pública buscaron una solución institucional que reivindicara la imagen estatal frente al problema, no aumentara el tamaño burocrático de esa enorme Secretaría, estuviera a salvo de conflictos sindicales y del control del SNTE y además resultara poco costosa. Las ideas cobraron forma en el Instituto Nacional de Educación de Adultos creado a finales de 1981. El Instituto como organismo descentralizado escapaba del dominio del SNTE; en teoría, no tendría problemas sindicales, en tanto por decreto de creación, el grueso de su personal burocrático fue clasificado como "de

confianza"; y, sus costos se reducían considerablemente haciendo descansar el trabajo sustantivo en "el voluntariado nacional".

Todas estas precauciones y medidas se materializaron en una institución deformada desde su origen. Con una burocracia relativamente amplia, posiblemente mayor a 5,000 entre empleados y funcionarios -la mayoría sin experiencia ni conocimientos teóricos ni prácticos del problema- dedicados a normar, planear, vigilar y evaluar el trabajo del "voluntariado nacional". Es decir de los asesores promotores y organizadores regionales, quienes son los que prestan directamente el servicio a los adultos y quienes no están incorporados formalmente como trabajadores del Instituto.

Se crearon delegaciones a nivel estatal, éstas pronto se convirtieron en pequeños feudos y el autoritarismo, la corrupción, la ineficiencia y el desperdicio de recursos se apoderaron de algunas de ellas, sin que a nivel central se tomaran medidas correctivas. Los intentos por normar el trabajo desde el centro, se ven condicionados por la decisión y a veces, capricho de los delegados estatales.

Con esta estructura burocrática y administrativa, alcanzar las metas de por sí ambiciosas, que a la creación del Instituto se fijaron se volvió totalmente imposible. (En el presupuesto de 1982 se fijan como metas del Instituto: alfabetizar a 1.4 millones de adultos, proporcionar primaria completa a un millón y secundaria a 478 mil). Algunos resultados se sintetizan en el siguiente cuadro:

ALFABETIZACION

| Unidad de medida | Jun-Nov 81 | Ene-Mar 82 |
|--------------------------|------------|------------|
| a) Adultos incorporados* | 546,188 | 401,462 |
| b) Adultos alfabetizados | 64,429 | 113,178 |
| b/a | 11.8% | 28.2% |

*Adulto que acepta el servicio y asiste cuando menos las tres primeras sesiones.

Fuente: Prontuario estadístico INEA, junio 1982.

PRIMARIA Y SECUNDARIA

| Período | Adultos Incorporados** | | |
|-------------|------------------------|------------|---------|
| | Primaria | Secundaria | Total |
| Sep-Dic. 81 | 107,410 | 38,409 | 145,459 |
| Ene-Abr. 82 | 347,624 | 151,359 | 498,983 |

** Adulto que lleve y entregue la forma de registro de estudiante. Fuente: La misma del cuadro anterior.

Sin embargo, las cifras de incorporación, de presentados a examen y de exámenes aprobados se van reduciendo hasta encontrar que en 1981 apenas se expidieron 6,744 certificados de primaria y 12,893 de secundaria⁽¹⁰⁾.

Formación de recursos humanos

Durante el régimen de José López Portillo, el sector siguió una clara política para evitar asumir, en el corto y mediano plazos, más compromisos de orden laboral. Fincar el crecimiento en nuevas modalidades que permitieran la expansión de los servicios

basándose en aportes de la comunidad , servicio social, voluntario, etc., fue la tónica. Así se explica la limitación al crecimiento de las normales de preescolar y primaria pese a los impulsos que a esos niveles de la educación básica se les pretendió dar.

Con la creación de la Universidad Pedagógica Nacional, surgió otra línea que no se llegó a discutir lo suficiente ni a implementar, la creación del bachillerato pedagógico. En principio, esto permitiría una mayor profesionalización de la carrera docente pero también frenaría la demanda, convirtiéndose en una opción profesional no de incorporación laboral al corto plazo.

En síntesis el sexenio se caracterizó, en lo que hace a la formación de recursos humanos, por las limitaciones al crecimiento de normales de preescolar y primaria, por la expansión de la normal superior y por la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

La Universidad Pedagógica Nacional

La creación de la UPN obedeció a un compromiso asumido por José López Portillo ante el magisterio durante su candidatura. Se creó en 1978 pero sin proyectos previo definido, se decía que absorbería a las normales o bien que solamente a la Normal Superior y se discutieron extraoficialmente varias alternativas. La SEP concebía la institución como un centro de alto nivel académico que formara los cuadros que requería. El SNTE presionaba por abrir una institución masiva y por su control. Esta situación ocasionó poca coordinación y continuidad en los trabajos de la Universidad y en sus planes de estudio. La SEP quien inicialmente iba imponiendo su criterio fue cediendo a las presiones sindicales y en 1979, con la creación del Sistema de Educación a Distancia (SEAD) se incorporaron con sesenta mil alumnos, las licenciaturas que venían operando bajo la Dirección de

Mejoramiento Profesional del Magisterio. La matrícula se compor-
tó como sigue:

| Modalidad \ año | 1979-80 | 1980-81 | 1981-82 | Tasa promedio anual de cre- cimiento. |
|----------------------|---------|---------|---------|---|
| Sistema escolarizado | | | | |
| licenciaturas | 845 | 1,896 | 3,591 | 106.1% |
| maestrías | 441 | 224 | 184 | -35.4% |
| T o t a l | 1,286 | 2,120 | 3,775 | 71.3 |
| SEAD | 59,940 | 79,802 | 104,701 | 32.2 |

Fuente: Memorias 1976-82, Tomo II, Organismos Descentralizados, SEP 1982.

La maestría escolarizada que en principio correspondía al pro-
yecto SEP, no sólo no creció sino que disminuyó considerablemen-
te su alumnado. Las condiciones iniciales que exigían fuertes
cargas de trabajo a los alumnos profesores en servicio ocasiona-
ron aguda deserción, y, la intención de SEP de conservar el ni-
vel para un grupo reducido previendo su inserción en el sector,
cerraron la alternativa con la primera y única generación. Pro-
blemas similares de deserción afrontaron las unidades del Siste-
ma a Distancia (SEAD) en el interior del país, con el agravante
de que en ellas, la falta de organización y la improvisación
contrarrestaban aún más los logros. No obstante, el servicio si-
guió ampliándose en la medida que constituía una opción de es-
tudio para los profesores con repercusiones escalafonarias.

Financieramente la UPN contó con todo el apoyo, por considerarse
un compromiso asumido por el propio Presidente. Su presues-
to inicial (116.8 millones) alcanzó en 1982, 1,068.7 millones.

La educación normal

El crecimiento de la educación normal sufrió algunas alteraciones en función de nuevas políticas del régimen. La normal preescolar aceleró su expansión a una tasa media anual del 21.6%, en el sexenio anterior lo había hecho al 17.7%. Con la meta fijada por el sector, de atender a un 70% de la población preescolar, el mercado laboral se amplió e impulsó a las normales, especialmente a las particulares que casi triplicaron su matrícula e incrementaron su participación hasta cubrir en 1981-82 el 58% de la matrícula total.

Las normales estatales, también crecieron pero cedieron campo a las particulares pues mientras éstas incrementaban su participación, las estatales la reducían del 27% al 23%.

La federación, en cambio, parece haber confiado en los recursos humanos que formaba a la par que experimentaba nuevas modalidades. A finales del sexenio atendía solamente a 7,102 alumnos en normal preescolar; es decir, menos del 20% de la inscripción total. De haber sido congruente, el sector habría impulsado más este nivel pero con la preocupación de no adquirir más compromisos laborales a futuro, no se hizo ningún esfuerzo al respecto y para 1981-82, la federación tenía inscritos a sólo 8,690 alumnos.

La normal primaria fue a la que mayores restricciones se le impusieron e incluso se afirmó que existía una sobresaturación de maestros en el nivel. Con este argumento, el crecimiento que en el sexenio Echeverrista había sido de casi el 15% anual se redujo a sólo el 6.5%. El mayor freno se impuso a las normales federales (5.5% tasa media anual), y a las particulares (6.4%). Las estatales sobrepasaron esas tasas ligeramente (7.6%).

La expansión de la secundaria en los últimos años ha impulsado el crecimiento de la Normal Superior. En el sexenio casi triplicó su alumnado con 131,523 estudiantes para 1982. Los particulares se apropiaron de este campo educativo. Del 19% que atendían al inicio del período llegaron a la atención del 33% del total de alumnos en 1982. Este crecimiento se hizo a expensas de las normales estatales quienes redujeron su participación del 69.5% al 53.6%.

La administración y la planeación

La SEP como todo el sector público se vió sujeto a la reforma administrativa que trajo consigo la presupuestación por programas y la descentralización.

La presupuestación por programas obligó al sector a elaborar diversos ejercicios de planeación cuyas normas establecía la Secretaría de Programación y Presupuesto. Los esfuerzos pronto se mecanizaron y la elaboración de metas, siempre infladas, sólo pretendían justificar mayor presupuesto y no partían de ningún análisis de viabilidad. Los esfuerzos de planeación y programación no significaron un cambio sustancial que rompiera la inercia tradicional con la distribución de los recursos. Estos se siguieron calculando con base en el "irreductible" y dando prioridad a los convenios con SNTE. Es posible que la elaboración del presupuesto fuera el momento en que más patentemente le resultara disfuncional a la SEP seguir apoyándose en el sindicato. Pues aún en los períodos de más raquítrico presupuesto, esos convenios debían cumplirse. De ahí las políticas antilaborales de contratación que intentó aplicar.

En cuanto a la descentralización, el sector inició el proceso creando las Delegaciones Estatales, las que comenzaron asumiendo primero los nuevos proyectos y paulatinamente todos los demás. Las movilizaciones magisteriales que exigían solución en-

tre otros problemas, al de pagos, sin duda aceleraron en algunos momentos ese proceso de descentralización.

Con todo, los gastos de administración durante el período 1977-1981 crecieron desmesuradamente de 2,980.6 millones a 15,804.2, es decir, cada año aumentaban más de la mitad del año anterior.

Referencias

- (1) JLP Discurso de toma de posesión. Diciembre 1° de 1976.
- (2) Acuerdos tomados por los profesores participantes a la Asamblea Nacional Plenaria sobre Educación media básica, con motivo de la Reforma Educativa en 1974. Educación Media, SEP. México.
- (3) Memorias 1976/1982. SEP, México, 1982. (p.58).
- (4) Se consideraban zonas críticas las que presentaban gran dispersión de la población escasez de vías de comunicación, falta de servicios públicos, plurilinguismo; pobreza y bajo índice de escolaridad.
- (5) Según estudios de COPLAMAR, la cifra está sobreestimada en casi un millón de niños.
- (6) Sexto Informe de Gobierno. Anexo estadístico, Sector Educación. SPP, 1982.
- (7) Primaria para todos los niños 1976-1982. Memorias. SEP, México, 1982.
- (8) Sexto Informe de Gobierno. Apoyo estadístico, Sector Educación, SPP. 1982.
- (9) Política educativa. Documento acordado SPP-SEP, 1978.
- (10) Prontuario estadístico INEA, Junio de 1982.

MATRICULA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL 1976-77/ 1981-82

| Nivel | 1976-77 | 1977-78 | 1978-79 | 1979-80 | 1980-81 | 1981-82 | Tasa promedio anual 1976-77 1981-82 | Incremento 1976-77 1981-82 |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---|----------------------------------|
| PREESCOLAR | 607 946 | 655 334 | 699 231 | 853 988 | 1 071 619 | 1 411 316 | 18.34 | 803 370 |
| Federal | 378 295 | 407 351 | 405 063 | 550 530 | 711 566 | 968 541 | 20.7 | 590 246 |
| Estatal | 180 939 | 192 886 | 230 971 | 231 814 | 241 394 | 271 918 | 8.5 | 90 979 |
| Particular | 48 712 | 55 097 | 63 197 | 71 644 | 118 659 | 170 857 | 28.5 | 122 145 |
| PRIMARIA | 12 026 174 | 12 628 793 | 13 536 265 | 14 126 414 | 14 666 251 | 14 981 028 | 4.5 | 2 954 854 |
| Federal | 8 324 950 | 8 781 112 | 9 406 054 | 9 826 727 | 10 230 334 | 10 560 424 | 4.9 | 2 235 474 |
| Indígena Fed. | 253 982 | 276 421 | 294 719 | 335 596 | 356 782 | 384 721 | 8.7 | 130 739 |
| Estatal | 3 034 994 | 3 135 674 | 3 251 018 | 3 377 603 | 3 470 581 | 3 465 618 | 2.7 | 430 624 |
| Particular | 591 113 | 623 732 | 638 453 | 681 479 | 714 804 | 760 300 | 5.2 | 169 187 |
| TERM. ELEM. | 244 382 | 245 688 | 249 993 | 254 384 | 369 274 | 395 192 | 10.4 | 150 810 |
| Federal | 30 260 | 30 318 | 32 720 | 33 458 | 46 458 | 46 274 | 8.9 | 16 011 |
| Estatal | 31 531 | 31 158 | 29 191 | 27 187 | 33 149 | 33 371 | 1.1 | 1 840 |
| Particular | 182 591 | 184 212 | 188 082 | 193 739 | 289 815 | 315 321 | 11.5 | 132 730 |
| SECUNDARIA | 2 109 693 | 2 303 965 | 2 505 240 | 2 818 549 | 3 033 856 | 3 371 972 | 9.8 | 1 262 279 |
| Federal | 1 263 526 | 1 420 128 | 1 554 219 | 1 826 512 | 2 032 731 | 2 294 623 | 12.7 | 1 031 097 |
| Gral. | 761 695 | 858 180 | 946 946 | 1 148 380 | 1 282 945 | 1 409 804 | 13.1 | 648 109 |
| Trabajadores | 88 079 | 99 002 | 109 547 | 120 413 | 130 578 | 142 841 | 10.2 | 54 769 |
| Telesec. | 51 802 | 59 724 | 63 580 | 70 524 | 73 399 | 93 863 | 12.6 | 42 061 |
| Técnicas | 361 950 | 403 222 | 434 146 | 487 255 | 545 809 | 648 115 | 12.4 | 286 165 |
| Estatal | 331 170 | 342 342 | 395 808 | 448 320 | 476 760 | 555 234 | 10.9 | 224 064 |
| Particular | 514 997 | 541 495 | 555 213 | 543 657 | 524 365 | 521 218 | 0.2 | 6 221 |
| MEDIA TERM. | 81 061 | 82 184 | 86 694 | 97 270 | 122 891 | 220 800 | 28.2 | 139 739 |
| Federal | 17 620 | 17 933 | 19 861 | 26 275 | 32 473 | 112 898 | 45.0 | 95 218 |
| Estatal | 28 978 | 28 094 | 29 315 | 30 810 | 38 467 | 41 469 | 7.4 | 12 491 |
| Particular | 34 463 | 36 157 | 37 518 | 40 185 | 51 451 | 66 433 | 14.0 | 31 970 |
| MEDIA SUP. | 670 129 | 748 498 | 869 298 | 949 926 | 1 057 744 | 1 140 610 | 11.2 | 170 481 |
| Federal | 213 297 | 236 115 | 262 994 | 271 886 | 286 698 | 348 462 | 10.3 | 135 165 |
| Est. y Aut. | 304 064 | 331 861 | 405 020 | 427 841 | 509 563 | 495 742 | 10.3 | 191 678 |
| Particular | 152 768 | 180 522 | 201 284 | 243 199 | 261 483 | 296 406 | 14.2 | 143 638 |
| EDUC. NORMAL | 135 981 | 157 012 | 192 474 | 202 157 | 207 997 | 203 557 | 8.4 | 67 576 |
| Federal | 38 353 | 42 109 | 52 189 | 54 194 | 54 922 | 52 482 | 6.5 | 14 129 |
| Estatal | 41 649 | 44 677 | 48 264 | 52 104 | 55 072 | 62 552 | 8.5 | 20 903 |
| Particular | 55 979 | 70 226 | 92 021 | 95 859 | 98 003 | 88 523 | 9.6 | 32 544 |
| NORMAL SUP. | 42 762 | 31 475 | 62 189 | 88 660 | 124 508 | 131 523 | 25.2 | 88 761 |
| Federal | 4 937 | 5 067 | 9 251 | 14 168 | 16 093 | 17 835 | 13.1 | 12 898 |
| Estatal | 23 777 | 15 903 | 22 469 | 35 766 | 48 650 | 53 044 | 17.4 | 29 267 |
| Particular | 8 117 | 7 257 | 20 679 | 24 170 | 43 374 | 43 178 | | 6 968 |
| Aut. | 5 931 | 3 248 | 9 790 | 14 556 | 16 391 | 45 559 | 50.3 | 39 628 |
| Especial | 717 | 771 | 1 073 | 1 923 | 798 | 815 | 2.6 | 98 |
| EDUC. SUP.* | 569 266 | 609 070 | 740 073 | 848 875 | 935 789 | 1 007 123 | 12.08 | 437 857 |
| Federal | 103 078 | 97 260 | 116 341 | 131 545 | 111 178 | 120 152 | | |
| Estatal | | | | | | | | |
| Particular | 55 442 | 73 871 | 80 230 | 93 044 | 106 510 | 129 976 | | |
| Est. y Aut. | 367 984 | 406 464 | 481 313 | 535 626 | 593 593 | 625 472 | | |
| Aut. | | | | | | | | |

Fuente: Anexo Estadística del sexto Informe de gobierno Sector Educación 1982.

* Para contar con el desglose por control admro, las cifras se tomaron de las Memorias S.E.P. 1982. (incluye normal superior).

PRESUPUESTO EJERCIDO DEL RAMO XI (1977-81)

Millones de pesos corrientes

| Nivel \ Año | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|----------------------------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|
| Total ejercido | 61 761.2 | 77 564.2 | 102 559.9 | 139 970.6 | 219 934.7 |
| EDUC. BASICA | 35 104.5 | 40 489.4 | 55 416.1 | 70 607.0 | 117 882.5 |
| Inicial | 58.1 | 81.1 | 126.7 | 177.8 | 514.2 |
| Preescolar | 1 314.4 | 1 603.4 | 2 107.3 | 2 705.3 | 5 891.1 |
| Primaria | 21 969.5 | 26 205.7 | 34 053.1 | 40 380.9 | 69 668.9 |
| Especial | 157.7 | 261.8 | 151.3 | 311.6 | 1 092.6 |
| Secundaria | 10 606.8 | 11 570.7 | 15 199.9 | 20 092.7 | 31 854.6 |
| Gral. | 6 893.1 | 7 093.0 | 8 751.2 | 11 538.2 | 18 945.7 |
| Técnica | 3 713.7 | 4 477.7 | 6 448.7 | 8 554.6 | 12 909.0 |
| Construcciones | 998.1 | 766.2 | 3 777.9 | 6 938.4 | 8 861.0 |
| EDUC. MEDIA | 6 484.2 | 9 327.9 | 11 643.3 | 15 401.8 | 24 624.0 |
| Proped. | 6 484.2 | 9 327.9 | 11 144.7 | 14 409.0 | 23 181.3 |
| Tecnológica | 3 323.9 | 4 601.5 | 4 836.1 | 7 248.3 | 12 397.8 |
| Agropecuaria | 227.5 | 379.9 | 638.2 | 1 079.0 | 2 071.9 |
| Ind. | 2 015.8 | 2 569.7 | 3 837.5 | 4 277.8 | 7 346.9 |
| Pesq. | 29.1 | 34.1 | 84.3 | 168.9 | 180.2 |
| Construcciones | 1 051.8 | 1 617.7 | 276.1 | 1 722.6 | 2 798.7 |
| Univers. | 3 160.3 | 4 726.5 | 6 308.6 | 7 160.7 | 10 783.5 |
| Col. Bach. | 358.4 | 489.4 | 806.1 | 1 036.0 | 1 485.6 |
| Prep. y CCH | 1 393.2 | 1 628.2 | 1 756.5 | 1 931.4 | 2 909.1 |
| En los Edos. | 1 408.6 | 2 608.4 | 3 745.9 | 4 193.2 | 6 388.8 |
| Terminal | | | 498.6 | 992.8 | 1 422.7 |
| EDUC. SUP. | 11 743.8 | 14 375.6 | 17 549.3 | 30 181.1 | 40 351.1 |
| Construc. | 1 336.3 | 1 065.7 | 611.3 | 3 723.9 | 4 161.1 |
| Normal | 1 030.8 | 1 542.8 | 2 225.8 | 3 084.7 | 3 667.6 |
| Tecnológica | 2 828.4 | 3 266.5 | 3 025.6 | 7 006.6 | 9 792.7 |
| Universitaria | 6 548.2 | 8 500.7 | 11 686.6 | 16 365.9 | 22 729.7 |
| UNAM | 3 978.0 | 5 164.5 | 6 163.9 | 9 132.4 | 14 528.5 |
| UAM | 619.1 | 915.1 | 1 190.8 | 1 629.3 | 2 187.7 |
| En los Edos. | 1 951.2 | 2 421.1 | 4 331.8 | 5 064.2 | 6 013.4 |
| INV. POST. y DESA. MAT. | 1 190.5 | 1 631.9 | 1 924.9 | 2 697.9 | 3 687.1 |
| Inv. Educ. | 195.5 | 420.2 | 148.9 | 502.7 | 863.7 |
| Maestría y Doc. | 252.5 | 331.5 | 745.0 | 1 098.8 | 1 525.9 |
| Prod. y Desa. Mat. | 742.6 | 880.3 | 1 030.9 | 1 096.4 | 1 297.4 |
| Educ. de Adultos | 550.3 | 1 208.1 | 2 727.0 | 3 568.7 | 4 412.1 |
| Educ. Indígena | 2 479.8 | 2 764.0 | 3 233.6 | 3 986.5 | 5 245.8 |
| Cultura y Deporte | 1 227.5 | 1 845.6 | 3 090.3 | 5 509.8 | 7 928.1 |
| Admón y Servicios de Apoyo | 2 980.6 | 5 919.7 | 7 085.5 | 8 017.7 | 15 804.2 |

Fuente:

Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno Sector Educativo, 1982.

PRESUPUESTO EJERCIDO DEL RAMO XI (1977-1981)

Millones de pesos constantes 1960

| Nivel \ Año | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|-------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Total Ejercido | 15 564.8 | 16 741.3 | 18 426.0 | 19 521.7 | 24 206.7 |
| EDUC. BASICA | 8 846.9 | 8 739.3 | 9 945.5 | 9 847.6 | 12 974.5 |
| Inicial | 14.6 | 17.5 | 22.7 | 24.8 | 36.6 |
| Preescolar | 331.3 | 346.1 | 378.2 | 377.3 | 649.0 |
| Primaria | 5 536.7 | 5 656.3 | 6 111.5 | 5 631.9 | 7 667.9 |
| Especial | 39.0 | 56.5 | 27.1 | 43.5 | 120.3 |
| Secundaria | 2 673.7 | 2 497.5 | 2 727.9 | 2 802.3 | 3 506.0 |
| Gral. | 1 737.2 | 1 530.9 | 1 570.6 | 1 609.2 | 2 085.2 |
| Técnica | 935.9 | 966.5 | 1 157.3 | 1 193.1 | 1 420.9 |
| Construc. | 251.5 | 165.4 | 678.0 | 967.7 | 975.3 |
| EDUC. MEDIA | 1 634.1 | 2 013.4 | 2 089.6 | 2 148.0 | 2 710.2 |
| Propedéutica | 1 634.1 | 2 013.4 | 2 000.1 | | 255.4 |
| Tecnológica | 837.7 | 993.2 | 867.9 | 1 010.9 | 1 364.5 |
| Agropecuaria | 57.4 | 81.9 | 114.5 | 150.5 | 228.0 |
| Industrial | 508.3 | 554.7 | 688.7 | 596.6 | 808.6 |
| Pesquera | 7 334.7 | 7 370.8 | 15.1 | 23.6 | 19.8 |
| Construc. | 265.1 | 349.2 | 89.5 | 240.3 | 308.0 |
| Univers. | 796.4 | 1 020.2 | 1 132.1 | 998.7 | 1 186.9 |
| Col. Bach. | 90.3 | 105.6 | 144.7 | 144.5 | 163.5 |
| Prepa y CCH | 351.1 | 351.4 | 315.2 | 269.4 | 320.2 |
| En los Edos. | 354.9 | 552.9 | 672.3 | 584.8 | 703.8 |
| Terminal | | | 89.5 | 138.5 | 158.8 |
| EDUC. SUPERIOR | 2 959.6 | 3 102.9 | 3 149.5 | 4 209.3 | 4 441.2 |
| Construcciones | 336.8 | 230.0 | 109.7 | 519.4 | 457.9 |
| Normal | 259.6 | 333.0 | 399.5 | 430.2 | 403.7 |
| Tecnológica | 712.8 | 705.0 | 543.0 | 977.2 | 1 077.8 |
| Universit. | 1 650.3 | 1 834.8 | 2 097.4 | 2 282.6 | 2 501.7 |
| UNAM | 1 002.5 | 1 114.7 | 1 106.2 | 1 273.7 | 1 599.1 |
| UNAM | 156.0 | 197.5 | 213.7 | 227.2 | 240.8 |
| En los Edos. | 491.7 | 522.6 | 777.4 | 706.3 | 661.9 |
| INV. POST. y DES. MAT. | 300.0 | 352.2 | 345.5 | 376.3 | 405.8 |
| Inv. Educ. | 49.3 | 90.7 | 26.7 | 70.1 | 95.1 |
| Maestría y Doc. | 63.6 | 71.5 | 133.7 | 153.3 | 167.9 |
| Prod. y Des. de Mat. | 187.1 | 189.9 | 185.0 | 152.9 | 142.8 |
| Educ. de Adultos | 138.7 | 260.8 | 489.4 | 497.7 | 485.6 |
| Educ. Indígena | 624.9 | 596.6 | 580.5 | 556.0 | 577.4 |
| Cul. y Deporte | 309.3 | 398.4 | 554.6 | 768.5 | 878.5 |
| Admón y Servs. de apoyo | 751.2 | 1 277.7 | 1 271.6 | 1 118.2 | 1 739.5 |
| Indice deflactor | 3.968 | 4.633 | 5.572 | 7.170 | 9.086 |

EL GASTO EDUCATIVO Y LAS FINANZAS PUBLICAS

1959 - 1981

Como se aprecia en los capítulos anteriores, durante el período de análisis el sistema educativo en su conjunto experimentó un crecimiento alto y sostenido, si bien caracterizado por oscilaciones y desigualdades en la atención a la demanda, en la ubicación de los servicios y en la distribución de los recursos, privilegiando a unos sectores de población por sobre otros y atendiendo más a la dinámica generada por la demanda que a una política de redistribución de la oferta o de atención a necesidades y prioridades sociales. En este período predomina como rasgo central la tendencia a la federalización de la función educativa, pues el gobierno central fue absorbiendo cada vez más el control de los servicios y su financiamiento, el cual creció a ritmos superiores al de la matrícula, con diferencias sexenales y por niveles, según se muestra en el siguiente cuadro:

EVOLUCION DE LA MATRICULA FEDERAL POR NIVELES Y DEL GASTO DE OPERACION
1959 - 1981

| Nivel \ Año | 1959 | 1964 | 1965 | 1970 | 1971 | 1975-76 | 1977 | 1981 | 59-64 | Tasa promedio de crecimiento | | |
|----------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-------|------------------------------|-------|-------|
| | | | | | | | | | | 65-70 | 71-76 | 77-81 |
| PREESCOLAR | | | | | | | | | | | | |
| a) matrícula | 105 906 | 178 244 | 196 929 | 249 721 | 262 553 | 325 134 | 407 351 | 968 541 | 10.97 | 4.87 | 5.49 | 24.18 |
| b) gasto ^{1/} | 36.333 | 80.151 | 82.174 | 115.685 | 129.133 | 258.934 | 274.199 | 550.144 | 17.14 | 7.08 | 18.99 | 19.02 |
| a/b ^{2/} | 343.07 | 449.67 | 417.28 | 463.26 | 491.84 | 796.39 | 813.12 | 669.50 | | | | |
| PRIMARIA | | | | | | | | | | | | |
| a) matrícula | 2473 599 | 3929 994 | 4495 855 | 6073 924 | 6490 151 | 7803 915 | 12628 793 | 14666 257 | 9.7 | 6.20 | 4.72 | 3.81 |
| b) gasto ^{1/} | 801.436 | 1348.691 | 1479.311 | 2211.692 | 2592.724 | 4323.633 | 4583.103 | 4506.084 | 10.97 | 8.38 | 13.6 | 9.15 |
| a/b | 324.00 | 343.18 | 329.04 | 364.13 | 399.49 | 554.03 | 438.40 | 552.60 | | | | |
| SECUNDARIA | | | | | | | | | | | | |
| a) matrícula | 94 016 | 220 641 | 270 928 | 605 207 | 697 813 | 1113 399 | 1263 526 | 2294 623 | 18.60 | 17.44 | 9.80 | 16.09 |
| b) gasto ^{1/} | 141.615 | 314.263 | 418.46 | 914.293 | 1075.222 | 1866.100 | 2004 491 | 2147.275 | 17.21 | 16.92 | 14.78 | 1.74 |
| a/b | 1506.30 | 1424.32 | 1544.54 | 1510.71 | 1540.84 | 1676.03 | 1916.30 | 1102.90 | | | | |
| MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR | | | | | | | | | | | | |
| a) matrícula ^{3/} | 104 220 | 188 819 | 188 578 | 423 624 | 476 187 | 942 975 | 1096 418 | 1678 173 | 12.62 | 17.57 | 18.63 | 11.22 |
| b) gasto ^{1/} | 161.832 | 431.872 | 429.576 | 625.51 | 799.199 | 1714.558 | 1953.958 | 3037.131 | 21.69 | 7.8 | 21.03 | 11.65 |
| a/b | 1552.79 | 2287.23 | 2277.98 | 1476.60 | 1678.33 | 1818.24 | 2152.80 | 2132.98 | | | | |

1/ Millones de pesos constantes de 1960

2/ Pesos constantes de 1960

3/ Incluye estatal por el subsidio federal que las universidades reciben

Las diferencias entre niveles muestran como el proceso de masificación que se generó durante el período en estudio, no implicó como norma general una reducción en los gastos por alumno a medida que se expandía el sistema. En ese sentido, resulta relevante el comportamiento de la relación gasto /matrícula .

En la educación básica es clara una tendencia ascendente en esa relación hasta 1976, cuando llega a sus límites más altos, para contraerse en 1981. En primaria, la tendencia es explicable en términos de una cierta profesionalización del magisterio, en contraste con la política de recursos humanos que caracterizó a las diversas campañas escolares anteriores a este período. En ello influyó la necesidad de mantener bajo control al gremio magisterial mediante concesiones negociadas con la dirección del SNTE, para prevenir rupturas como las que produjo el movimiento sindical de 1956-59. De ahí que los maestros mejoraran visiblemente sus condiciones de salario y prestaciones.

En cambio, en secundarias y a pesar de la fuerte expansión, la relación gasto/matrícula se conservó cercana a 1,500 pesos durante los tres primeros sexenios y disminuyó en 1981 hasta 1,103 pesos. El hecho de que la relación se mantuviera a lo largo del período con leves variaciones se debe fundamentalmente a que la forma predominante de contratación continuó siendo la de hora-semana-mes, de hecho un sistema de trabajo a destajo.

En los niveles medio superior y superior los gastos por alumno sufrieron marcadas diferencias sexenales, la relación gasto/matrícula es irregular pero se conserva en un rango de entre 1,500 y 2,300 pesos.

En este marco, el gasto total del ramo educativo que al inicio del período fue de 1,570.3 millones de pesos -constantes de 1960- alcanzó en el último año, más de 25 mil millones.

El propósito de este capítulo es el de establecer la relación entre el gasto educativo-federal, en tanto instrumento que possibilitó el desarrollo del sistema, con algunas variables que expresan el grado de crecimiento económico y la situación de las finanzas del gobierno federal a lo largo del período. Las variables a consideración son: el gasto federal ejercido; el déficit financiero presupuestal, el aumento neto de la deuda y el monto total de la deuda consolidada (al 30 de diciembre de cada año). Evidentemente tales variables no pueden ser consideradas fuera del contexto global del proceso económico y de la política económica del Estado, de un modelo de acumulación que a lo largo del período maduró en lo que se dió en llamar "el milagro mexicano", mostró síntomas graves de agotamiento a finales de los 60's, para pasar en la década siguiente a una fase de crisis recurrente y recuperaciones inestables que desembocaron en la crisis presente.

Las características estructurales de la economía mexicana han sido analizadas abundantemente (entre otros, ver Reynolds, 1972; Vernon, 1975; Hansen, 1975; Ceceña, 1976; Tello, 1979). Sólo como referencia se puede definir el modelo mexicano en algunos trazos esquemáticos.

A partir de los 40's, el crecimiento económico del país obedeció a un proceso no planificado que arrojó marcadas diferencias intra e intersectoriales. La industria (especialmente las manufacturas), fue concentrando mayores proporciones del PIB, bajo el impulso de la política de sustitución de importaciones, en tanto las demás ramas de la economía crecían en menor escala y algunas como la agricultura y la minería quedaban cada vez más rezagadas. Esta desarticulación de la estructura productiva la hizo incapaz, llegada la década de los 70's, de generar los alimentos y bienes básicos que el país requería, forzando su importación.

El modelo implantado desde los inicios de la industrialización, favoreció la concentración de los medios de producción y las grandes empresas fueron absorbiendo y/o eliminando a las pequeñas y medianas. Las facilidades para la obtención de altas tasas de ganancias que el país ofrecía, impulsaron también la inversión extranjera, lo que a corto plazo se revirtió en la consecuente penetración tecnológica y en una salida constante de divisas. El modelo, en el cual el uso intensivo de capital fue desplazando la mano de obra y limitando la creación de empleos.

El surgimiento de polos industriales llevó aparejado un desarrollo regional desigual, manifiesto no sólo entre las entidades del país sino al interior de cada una. Así se fueron creando zonas con mayores índices de desarrollo y zonas donde se carecían de los servicios más elementales y las formas tradicionales de producción no habían cambiado.

La política estatal privilegió ampliamente el proceso de acumulación. El apoyo a la burguesía -nacional y extranjera- fue desde las inversiones públicas requeridas para crear la infraestructura para el desarrollo industrial a la absorción estatal de empresas no redituables pero necesarias, pasando por una política fiscal proteccionista y de subsidio a las grandes empresas, con tarifas impositivas privilegiadas y benignas cuotas por el uso de bienes y servicios de las empresas públicas, hasta el control de salarios y de movimientos sociales a través de la corporatización de sindicatos y de organizaciones de masas y en algunos casos a través de la represión.

Junto a una política directamente vinculada a la acumulación de capital, el Estado necesitaba atender también las demandas sociales mínimas que exigía la preservación de la estabilidad social. De ahí el crecimiento del aparato escolar, la expansión de los servicios de salud, vivienda popular, etc. Todo ello im-

plicó crecientes gastos estatales que, ante una política fiscal de protección al capital, llevó a desniveles crecientes en la relación de ingresos y egresos. El déficit se fue cubriendo con préstamos; la deuda fue aumentando en forma constante y más acelerada en la medida en que se acentuaba la tendencia al estancamiento y a la crisis. En buena parte, los préstamos se consiguieron en el exterior, lo que aunado a la salida de divisas generada por la inversión extranjera y al gran volumen de importaciones, conducía a un agudo déficit de la balanza de pagos.

La poca atención al campo y la conformación de una estructura agraria en donde existía un pequeño grupo de empresarios agrícolas que contaban con las mejores tierras, con el apoyo de subsidios y préstamos estatales y a quienes favorecían las grandes obras de infraestructura, al lado de mayorías campesinas formadas por minifundistas y ejidatarios, con ínfimos niveles de producción y de condiciones de vida, aceleraban el proceso de concentración en el campo y la migración a las ciudades de amplias masas de población que fueron asentándose en la periferia de las grandes ciudades. Asimismo, la producción de esas grandes empresas agrícolas se fue orientando a cultivos de exportación, en tanto al sector no exportador debía abastecer el mercado interior de alimentos y de insumos para la industria. De esta manera, el sector agropecuario transfería recursos a la industria, dada la relación desfavorable de intercambio que mantuvo bajos los precios de los alimentos. El país, aunque adquirió un perfil moderno con la expansión del comercio y de los servicios en las zonas urbanas, no logró, ni en una mínima proporción, atender las necesidades de las mayorías campesinas.

Todas estas características del modelo desembocaron en una aguda concentración del ingreso, que ubica a nuestro país entre los que en el mundo acusan una distribución más inequitativa.

Ya desde inicios de los 70's se reconoció que el desarrollo había sido desigual y el lenguaje oficial de optimismo fue moderándose ante una realidad que era difícil ocultar. La presencia de más de 20 millones de mexicanos que no alcanzaban a cubrir sus necesidades básicas, fue un hecho que hubo de aceptarse en 1980, como el saldo generado por tres décadas de desarrollo.

En el contexto de este modelo de crecimiento, analizaremos ahora las variables de mayor incidencia directa sobre las finanzas públicas, concretamente sobre las del gobierno federal. Un primer análisis se referirá a su evolución conforme la periodización sexenal para concluir con un análisis global de la fase que se analiza.

El Período de López Mateos

En el período de López Mateos, la economía redujo ligeramente su ritmo de expansión. El PIB que en promedio anual se había incrementado en un 8% en el sexenio anterior, en éste lo hizo al 6.6%. La inversión privada sufrió un virtual estancamiento porque dado el tamaño del mercado, en los campos de inversión más atractivos, como las manufacturas, se presentaba una tendencia a la saturación. Esta situación, aunada a la inquietud manifestada por los movimientos laborales de los ferrocarrileros y de los maestros, obligó a una mayor intervención estatal, tanto para incentivar la economía como para preservar la armonía social. El gobierno de López Mateos se decidió entonces por un gasto público alto y un creciente impulso a las llamadas actividades de bienestar social. Estas absorbieron en 1964 el 31.8% del total de las inversiones federales contra el 13.2% que se les destinaba en 1959.^{1/}

Dentro de esta política, el gasto educativo también resultó pri

vilegiado, pues creció a un ritmo (de 19.9% promedio anual) mayor al registrado por el gasto federal en su conjunto (14.8%).

Sin embargo, la ampliación de los gastos sociales no significó un cambio fundamental en la estrategia del desarrollo pues la política estatal continuó sobreprotegiendo los intereses de corto plazo del capital. Por un lado, reprimió las luchas sociales y por otro elevó el gasto, sustentándolo fundamentalmente en el endeudamiento, como medio de reactivación de la demanda. A pesar de que los ingresos eran insuficientes, el régimen no se decidió por una reforma fiscal que gravara más al capital. Así el déficit presupuestal se triplicó y también la deuda nacional que alcanzó en 1964 más de 15 mil millones de pesos. La síntesis de los indicadores financieros del período se aprecia en el cuadro siguiente:

FINANZAS PUBLICAS FEDERALES 1959-1964
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

| Concepto | Año | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | Tasa promedio anual crecimiento |
|-------------------------------------|-----|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------------------------------|
| a) Gasto Fed. Ejercido | | 14,157.7 | 20,150.3 | 20,362.0 | 20,219.2 | 20,294.9 | 28,285.6 | 14.8 |
| b) Gasto educ. federal | | 1,506.3 | 1,958.8 | 2,196.1 | 2,512.8 | 2,876.7 | 3,728.2 | 19.9 |
| c) Déficit financiero presupuestal* | | 1,024.1 | 2,169.6 | 1,518.4 | 1,468.0 | 1,920.3 | 3,527.3 | 28.1 |
| d) Aumento neto de la deuda | | 1,029.85 | 1,476.9 | 1,097.4 | 1,646.7 | 1,329.3 | 4,217.7 | 32.3 |
| e) Deuda consolidada (30 de dic.) | | 5,713.5 | 7,317.5 | 7,585.2 | 7,839.1 | 8,595.5 | 15,272.7 | 21.7 |
| c/a % | | 7.2 | 10.8 | 7.5 | 7.3 | 9.5 | 12.5 | |
| c/b % | | 67.9 | 110.8 | 69.1 | 58.4 | 66.7 | 94.6 | |
| f) % gasto ramo XI** | | 9.9 | 9.8 | 10.5 | 12.0 | 13.7 | 12.7 | |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal para cada uno de los años.

* Se refiere a la diferencia entre cuenta de capital y cuenta corriente, no sólo es diferencia entre egresos e ingresos.

** Según cifras de asignación definitiva por ramos. Porcentaje con respecto al presupuesto ejercido total del sector gobierno.

Del cuadro se desprenden dos observaciones relevantes: la tendencia ascendente de las cifras y la casi total correspondencia entre déficit y aumento neto de la deuda. Ampliación de gasto federal -ensanchamiento del déficit- incremento de la deuda, fue la espiral que sustentó la política presupuestaria. El déficit durante el sexenio pasó de constituir el 7% del gasto total ejercido, al 12%. Comparándolo con el gasto educativo, resultó siempre mayor al 50% de éste. Para 1960 llegó a representar el 110.8% y en 1964 las cifras de déficit y gasto educativo fueron casi equivalentes.

Es claro que la ampliación de los gastos sociales buscaba fundamentalmente la legitimación del régimen y la consolidación de su base social. En educación, los informes presidenciales del período manejaron en forma abrumadora cifras y datos de millones, que descontextualizados no permiten el análisis de la realidad educativa, pero que exaltan la labor y el esfuerzo estatal sobrevalorándolos. En 1960 y 1961 se consignan como porcentajes del presupuesto federal destinados a educación el 18% y el 20% respectivamente^{2/}, cuando según la asignación definitiva por ramos fueron un 9.8% y un 10.5% para cada uno de esos años.

El período de Gustavo Díaz Ordaz

Durante el gobierno de Díaz Ordaz la economía nacional mostró, con más claridad, la dinámica hacia el agotamiento de la fase expansiva. Aunque el crecimiento del PIB alcanzó un 7% medio anual, algunos problemas productivos se acentuaron. El crecimiento intersectorial siguió siendo desequilibrado y las manufacturas, que venían aumentando a un ritmo hasta del 14% anual, crecieron a sólo un 6.8% en 1967^{3/}. En el campo la situación fue más grave aún, pues la agricultura registró entre 1966 y 67 ta

sas negativas de crecimiento^{4/}. En consecuencia, las exportaciones agrícolas se restringieron y se aumentó la importación de alimentos, en detrimento de la balanza de pagos.

El estancamiento de la inversión privada también se agudizó y obligó a una mayor participación estatal, que fue explicada por Díaz Ordaz en los siguientes términos:

... "el Estado debe seguir actuando como hasta hoy, estimulando, protegiendo y supliendo la inversión privada productiva. El Estado debe cubrir con diligencia y firmeza todos aquellos campos industriales, además de los básicos, en los que la iniciativa privada sea omisa o negligente, pues el fortalecimiento de nuestro proceso económico y su ritmo acelerado no pueden esperar pacientemente a que los particulares decidan poner en actividad" 5/ .

En los hechos, el planteamiento se concretó en la apertura, dentro del presupuesto federal, de un nuevo ramo, el XXV "organismos y empresas paraestatales". La medida impactó al gasto de la federación en forma tal que para 1965 alcanzó cifras superiores al doble de las registradas en el año anterior y de las cuales un 43% correspondió al nuevo ramo. Esto significó un reforzamiento de los subsidios al capital, pues los precios de los bienes y servicio que las empresas paraestatales proporcionaron no sufrieron aumentos que compensaran las erogaciones. De esta manera el gobierno continuó absorbiendo parte de los costos de producción y agravando su situación financiera. El déficit -incluyendo al del ramo XXV durante el período 1965-70 creció casi al mismo ritmo que el propio gasto. La espiral, gasto-déficit-deuda, continuó siendo el sustento de la política económica y financiera. Se siguió evadiendo una reforma fiscal de grandes alcances y la deuda nacional en 1970 fue cercana a los 50 mil millones de pesos, según datos del cuadro que sigue:

GASTO Y DEFICIT PUBLICO FEDERAL 1965-1970
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES).

| Concepto | | Año | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | Tasa por-medio |
|--|-----|--|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|----------------|
| Con Orga- nis- mos y Em- pre- sas | A | Gasto fe- deral ejercido | 64,019.5 | 66,054.3 | 79,452.0 | 83,421.8 | 84,674.5 | 109,261.0 | 11.3 |
| | B | Déficit* finan- ciero Presu- puestal | 4,835.8 | 4,440.0 | 6,296.7 | 5,453.9 | 10,617.4 | 8,448.0 | 11.8 |
| | B/A | | 7.55 | 6.72 | 7.93 | 6.54 | 12.54 | 7.73 | |
| Sin Orga- nis- mos y Em- pre- sas | A | Gasto fe- deral ejercido | 36,715.6 | 32,495.8 | 40,852.9 | 41,124.3 | 49,816.1 | 52,679.0 | 7.5 |
| | B | Déficit* finan- ciero Presu- puestal | 6,710.5 | 3,570.4 | 4,341.4 | 3,629.6 | 7,262.8 | 6,626.7 | - 2.5 |
| | B/A | | 18.3 | 11.0 | 10.6 | 8.8 | 14.6 | 12.6 | |
| | | Deuda con solidada al 30 de dicbre. | 26,703.0 | 28,252.9 | 34,160.8 | 37,779.9 | 45,299.3 | 49,445.8 | 13.1 |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal para cada uno de los años.

* Se refiere a la diferencia entre cuenta de capital y cuenta corriente, no sólo es diferencia entre egresos e ingresos.

Mientras se reforzó a las paraestatales con la creación del ramo XXV, el gasto del sector gobierno se movió siguiendo una política conservadora que intentó contener el déficit dentro de límites restringidos. Esos egresos que en el régimen anterior crecieron a un 14.8% promedio anual, en este período lo hicieron al 7.5%. Así se logró bajar la tasa de crecimiento del déficit de este sector hasta convertirla en negativa, pero a costa, fundamentalmente, de los gastos sociales. Las inversiones en salud y educación absorbieron sólo un 17% y 22% de la inversión federal total en 1965 y 66^{6/} contra el 32% que se les había destinado en el sexenio pasado-. También el gasto educativo

disminuyó su ritmo de crecimiento, llegando a registrar la menor tasa de todo el período 1958-1982. Los indicadores que aquí nos ocupan se resumen en el cuadro que sigue:

GASTO EDUC. Y FINANZAS PUBLICAS FEDERALES 1965-1970
SECTOR GOBIERNO (MILLONES DE PESOS CORRIENTES).

| Concepto | Año | | | | | | Tasa anual de crecimiento |
|--------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------------------------|
| | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | |
| a) Gasto Fed. Ejercido | 36,715.6 | 32,495.8 | 40,852.9 | 41,124.3 | 49,816.1 | 52,679.0 | 7.5 |
| b) Gasto Educ. Federal | 4,074.7 | 4,697.2 | 5,260.5 | 5,819.3 | 7,063.4 | 7,817.1 | 13.9 |
| c) Déficit financiero Presupuestal * | 6,710.5 | 3,570.4 | 4,341.4 | 3,629.6 | 7,262.8 | 6,626.7 | 2.5 |
| d) Aumento neto de la deuda | 5,775.9 | 4,329.5 | 4,005.1 | 5,398.6 | 6,307.3 | 6,039.8 | 9.0 |
| c/a % | 18.3 | 11.0 | 10.6 | 8.8 | 14.6 | 12.6 | |
| c/b % | 164.3 | 76.0 | 82.5 | 62.3 | 102.8 | 84.7 | |
| e) % Gasto educativo ** | 10.80 | 12.90 | 12.08 | 12.96 | 13.86 | 14.33 | |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Federal para cada uno de los años.

* Se refiere a la diferencia entre cuenta de capital y cuenta corriente, no sólo es diferencia entre egresos e ingresos.

** Según cifras de asignación definitiva por ramos. Porcentaje con respecto al presupuesto ejercido total del sector gobierno.

A pesar de los límites restrictivos impuestos al crecimiento de los gastos del sector gobierno que buscaban contener el déficit financiero, éste siguió representando altas proporciones del gasto educativo o superándolo ampliamente (entre el 62 y 164%).

En este sexenio, las cifras presupuestales ponen de manifiesto la importancia que la educación puede alcanzar en la preservación de la armonía social. No es por azar que a este régimen, caracterizado por una mayor restricción en el gasto social, le corresponda el de mayor crisis política. Dada la importancia de este hecho conviene detenerse en el análisis de algunas cifras.

CRECIMIENTO DEL PRESUPUESTO FEDERAL Y DEL EDUCATIVO
1965-1970 (tasas anuales)

| Concepto \ Año | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 |
|-------------------------------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|
| Presup. Efect. del Gob. Fed.* | 29.80 | -11.49 | 25.72 | 6.66 | 21.14 | 5.75 |
| Pres. ejercicio del ramo XI | 9.29 | 15.28 | 11.99 | 10.62 | 21.53 | 10.54 |

Fuente: Con base en los datos de asignación definitiva por ramos de la cuenta de la Hacienda Pública Federal para cada uno de los años.

* No incluye organismos ni empresas paraestatales.

Es de observar que el presupuesto educativo no crece en función del presupuesto total y que aquel alcanza su mayor crecimiento justo en 1969, recién vivida la culminación del movimiento estudiantil. Las fluctuaciones en las tasas de crecimiento del gasto educativo en esos últimos años del sexenio, podrían interpretarse como resultado del predominio de factores políticos a los que se supeditaron las presiones económicas y financieras del Estado. La dinámica del sector educativo hizo que su participación en el gasto total aumentara a partir del 68, hasta abarcar en el último año de gobierno un 14.3% contra el 10.8% que se le había destinado en 1965. En los informes presidenciales estas cifras se presentaron sobrevaloradas, en un afán de justificar las acciones y políticas del Ejecutivo.

Comparando los datos se obtienen:

| Concepto \ Año | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Participación 1/ del ramo XI en los gastos del Gov. Federal | 10.82 | 12.89 | 12.09 | 12.96 | 13.86 | 14.33 |
| Participación 2/ del gasto educa- tivo según el Informe | * | 25.74 | 26.12 | 27.82 | * | 29.00 |

Fuente: 1/ Porcentaje correspondiente al ramo XI según la asignación presupuestal definitiva por ramos.
Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

2/ México a través de sus informes 1959-1976 (La Educación Pública) Secretaría de la Presidencia. México.

*/ No figura en el Informe.

Como se aprecia, las diferencias son bastante considerables y aún teniendo en cuenta que el Ramo XI no cubre el total de las acciones educativas federales, sí constituye el grueso de ellas.

El período de Luis Echeverría

Al gobierno de Luis Echeverría le tocó enfrentar las consecuencias económicas y sociales que el debilitamiento del modelo de acumulación había generado. Además, se vió obligado a buscar salidas a los problemas de legitimidad que derivaron del conflicto estudiantil de 1968. Estos antecedentes imprimieron a su régimen una dinámica, que según Tello se caracterizó por la ausencia de una política económica congruente y en donde la mayor contradicción se dió entre el intento por resolver carencias sociales e impulsar al aparato productivo y una política monetaria crediticia y fiscal restrictiva.

El sexenio transcurrió con oscilaciones en la tasa real de crecimiento del PIB. En 1971, apenas alcanzó un 3.6% -contra el 7% del año anterior-, se recuperó entre 1972 y 1973 hasta llegar a un 7.6%, para volver a contraerse en el último año del período, cuando sólo logró un aumento del 2.1.^{7/}

El gasto público, aunque con un comportamiento oscilante de expansión y restricción, permitió la atención parcial de necesidades sociales y en lo económico amplió el espacio de la intervención estatal, obviamente no con un sentido competitivo ante el capital, sino funcional a éste. De ahí que las erogaciones federales siguieron incrementándose con base en el endeudamiento, pues si bien se aplicaron reformas fiscales limitadas y el gobierno incrementó la participación de sus ingresos en el PIB, del 11 al 14%, el mayor peso impositivo recayó en las clases medias y populares, en tanto los gravámenes al capital continuaron sin cambios significativos^{8/} Las finanzas públicas siguieron operando con la dinámica de períodos anteriores, pero en circunstancias y dimensiones cada vez menos manejables. Para 1976, el déficit llegó a representar el 10% del PIB y la deuda consolidada -inflada por la devaluación-, excedió los 370 mil millones de pesos. En el cuadro que sigue se concentran los datos correspondientes a este período.

FINANZAS PUBLICAS FEDERALES 1971-1976
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

| Gobierno Federal | Concepto | Año | | | | | | Tasa promedio |
|---------------------------|------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------------|
| | | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | |
| Con organismos y Empresas | Gasto Federal ejercido. | 121,360. | 148,806. | 204,082. | 276,538. | 400,725. | 520,130. | 33.8 |
| | %Increm. Anual | 11.0 | 22.6 | 37.1 | 35.5 | 44.9 | 29.8 | |
| | Déficit* financiero presupuestado. | 12,605. | 22,030. | 38,780. | 49,207. | 88,157. | 136,717. | 61.1 |
| | Aumento neto de la deuda | 11,245. | 21,669. | 40,359. | 54,295. | 91,057. | 144,975. | 66.8 |
| Sin organismos y Empresas | Gasto Federal ejercido. | 55,815. | 77,230. | 102,241. | 135,795. | 200,416. | 274,962. | 37.6 |
| | %Increm. Anual | 6.0 | 38.4 | 32.4 | 32.82 | 47.6 | 37.2 | |
| | Déficit* financiero presupuestado. | 6,166.1 | 17,260. | 27,126. | 34,514. | 58,540. | 101,863. | 75.2 |
| | Aumento neto de la deuda. | 5,225.9 | 16,616. | 27,763. | 39,801. | 60,637. | 77,321. | 71.4 |
| | Deuda consolidada (30 dic.) | 58,538. | 55,723. | 78,065. | 156,405. | 216,786. | 370,293. | 44.6 |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal para cada uno de los años.

* Se refiere a la diferencia entre cuenta de capital y cuenta corriente, no sólo es diferencia entre egresos e ingresos.

Como venía sucediendo, las empresas y organismos del gobierno federal siguieron operando con números rojos. Su creciente déficit pasó de representar el 9.8% de sus erogaciones en 1971, al 14.2% en 1976. Con ello también se afectó el déficit del gobierno federal en su conjunto, que de constituir el 10.4% de su gasto pasó al 26.3% en esos años. Estos porcentajes, siguiendo la dinámica tradicional, se cubrieron con empréstitos: déficit y aumento neto de la deuda fueron casi equivalentes durante todo el período. El comportamiento de las finanzas del sector gobierno no fue diferente, según se muestra en el cuadro siguiente:

GASTO EDUC. Y FINANZAS PUBLICAS FEDERALES 1971-1976
SECTOR GOBIERNO (MILLONES DE PESOS CORRIENTES).

| Concepto \ Año | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | Tasa promedio anual |
|---------------------------------------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|
| a) Gasto Fed. Ejercido | 55,814.8 | 77,230.0 | 102,241.0 | 135,795.0 | 200,416.0 | 274,962.0 | 37.6 |
| b) Gasto Educ. Federal | 9,445.3 | 11,760.4 | 15,139.7 | 20,794.7 | 31,115.4 | 42,496.0 | 35.1 |
| c) Déficit financiero Presupuestal ** | 6,166.1 | 17,260.2 | 27,126.1 | 34,513.7 | 58,540.0 | 101,863.0 | 75.2 |
| d) Aumento neto de la deuda | 5,225.9 | 16,616.4 | 27,762.8 | 39,800.6 | 60,637.0 | 77,321.0 | 71.4 |
| c/a % | 11.1 | 22.3 | 26.5 | 25.4 | 29.2 | 37.0 | |
| c/b % | 65.3 | 146.8 | 179.2 | 166.0 | 188.1 | 239.7 | |
| e) % Gasto educativo * | 16.5 | 14.6 | 14.3 | 14.9 | 15.1 | 14.1 | |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal para cada uno de los años.

* Según cifras de asignación definitiva por ramos. Porcentaje con respecto al presupuesto ejercido total del sector gobierno.

** Se refiere a la diferencia entre cuenta de capital y cuenta corriente, no sólo es diferencia entre egresos e ingresos.

A pesar de que los incrementos anuales fueron oscilantes, la tasa media de crecimiento del gasto resultó alta, de casi un 38%, en tanto la del déficit llegó hasta un 75%. Los intentos por atender las carencias sociales y restaurar la imagen estatal, dieron un fuerte impulso presupuestal sobretudo a las llamadas actividades de bienestar social. Del incremento total de todo el sexenio en el gasto público federal, ellas absorbieron el 23%. En educación, sector clave para la legitimación del Estado, el esfuerzo superó los realizados hasta entonces, compensando el freno que el régimen de Díaz Ordaz impuso. La proporción que del gasto federal éste le dedicó, en promedio fue de 12.8%, en cambio en el período de Echeverría llegó al 15%. En pesos corrientes el gasto del ramo XI pasó de 9,445 millones en 1971 a

42,500 millones en 1976, todo ello en un contexto con el que la situación financiera se agravaba aceleradamente, pues como se observa, el déficit presupuestal que en ese primer año representara un 65.3% del gasto educativo, en 1976 lo rebasaba ampliamente constituyendo casi un 240%.

El período de José López Portillo

El estancamiento de la economía del país en el período de Luis Echeverría se prolongó hasta 1977. En este año, el crecimiento del PIB apenas alcanzó un 3.4%. A partir de 1978 se dió una acelerada recuperación con tasas del 8 y 9%, basada fundamentalmente en el impulso petrolero, para desembocar en la severa crisis que en 1982 llevó a un decremento de 0.16%.^{9/}

Como se ha venido señalando, esta situación fue la culminación de un proceso que se venía gestando décadas atrás y que no encontró en el régimen de López Portillo, medidas que atendieran a los problemas estructurales, pese a la disponibilidad de los recursos petroleros. Su política podría caracterizarse por tres líneas básicas: una, que atendió las demandas de apoyo de los empresarios, en un afán por recuperar su confianza. Esta línea se concretó en una ampliación de subsidios y en una reforma fiscal tímida que pretendía incrementar los ingresos -a través del IVA y el aumento de las tarifas de los bienes y servicios del sector público- pero haciendo recaer al mayor peso en las mayorías consumidoras, como tradicionalmente se venía haciendo.

Una segunda línea consistió en sustentar el crecimiento económico en el petróleo, cuya industrialización exigió altas cuotas de importación y de inversiones, comprometiendo recursos más allá de los obtenidos por la venta del crudo.

Y una tercera, se refiere a los vaivenes en la política de gasto público. En los inicios del sexenio estuvo condicionada por los convenios con el FMI, lo que determinó un presupuesto aus-tero. Entre 1977 y 1978 sólo se incrementó un 19%, aumento que sobrepasaba ligeramente el índice de inflación. (del 18%).^{10/}

Durante los años intermedios -1979, 1980 y 1981- el gasto recu-peró sus niveles de crecimiento. En promedio, el presupuesto ejercido se incrementó en poco más del 53% cuando la inflación se mantuvo alrededor del 30%.^{11/} Ello dentro de la política de incentivación a la economía y a la industria petrolera como palanca del desarrollo.

Para 1982, el presupuesto original sólo se incrementó en un 20% con respecto al ejercido el año anterior. Se amplió a mediados del año, incrementando el presupuesto autorizado en un 50%, para finalizar con un ejercicio que excedía en 65.9% las cifras originales. Esto a pesar de que el derrumbe económico obligó a intentar una reducción del 8%, reducción que se aplicó sólo a la asignación del sector gobierno pero que no pudo cristalizar en la práctica. Para 1982, el total del ejercido por ramos sólo disminuyó un 4.1% con respecto al presupuesto autorizado.

La combinación de estas tres líneas resultó determinante en el comportamiento de las finanzas federales, cuyas cifras se resu-men en el cuadro siguiente.

FINANZAS PUBLICAS FEDERALES 1977-1982
- (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

| Gob. Fed. | Concepto | Año | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|-----------------------------------|---|-----|-----------|-----------|------------|-------------|-------------|-----------|
| Con organis- mos y empresas | Gasto Federal Ejercido | | 730,177.0 | 869,235.0 | 1170,796.0 | 1780,037.0 | 2761,126.0 | 5509,763* |
| | % Increm. Anual | | 40.4 | 19.0 | 34.7 | 52.0 | 55.1 | 99.5 |
| | Déficit finan- ciero presu- puestal | | 126,564.0 | 112,215.7 | 188,687.0 | 276,668.0 | 759,673.0 | N/D |
| | % Increm. Anual | | 25,053.5 | 54,213.2 | 19,591.0 | 57,467.0 | 626,247.0 | N/D |
| | Aumento neto de la deuda | | 130,151.7 | 125,028.9 | 214,882.0 | 312,048.0 | 829,091.0 | N/D |
| Sin organis- mos y empresas | Gasto Federal Ejercido | | 354,716.0 | 442,034.0 | 651,432.0 | 1001,347.0 | 1556,489.0 | 3376,774* |
| | % Anual | | 29.0 | 24.6 | 47.4 | 53.7 | 55.0 | |
| | Déficit finan- ciero Presu- puestal | | 101,510.5 | 58,002.5 | 113,835.0 | 140,642.0 | 432,818.0 | N/D |
| | Aumento neto de la deuda | | 97,931.5 | 69,860.5 | 132,251.0 | 238,484.0 | 493,553.0 | N/D |
| | Deuda consoli- dada (al de dic.) | | 520,663.5 | 575,726.0 | 727,937.0 | 1 446.435.0 | 2 348.372.0 | N/D |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal para cada uno de los años.

N/D = No Disponible

* Preliminar, según Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno de MMH.

Según estos datos, la situación del déficit presupuestal se agravó a tal grado que en 1981 alcanzó una cifra equivalente a 6 veces la registrada en 1977. La deuda siguió siendo el soporte del gasto y llegó al orden de 2.4 billones.

El déficit se fue ensanchando con un peso creciente por parte de las paraestatales -incluida PEMEX-. De manera que para finalizar el período, la estructura porcentual deficitaria casi se equilibró como lo muestra el siguiente cuadro.

ESTRUCTURA DEL DEFICIT FINANCIERO PRESUPUESTAL
(Porcentajes)

| Concepto \ Año | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| DEFICIT con organismos y empresas paraestatales | 19.8 | 48.3 | 39.7 | 49.2 | 43.0 |
| DEFICIT Sin organismos y empresas paraestatales | 80.2 | 51.7 | 60.3 | 50.8 | 57.0 |

Fuente: Según datos del cuadro anterior

Aunque el peso del sector gobierno en el déficit fue oscilatorio, sí disminuyó durante el sexenio. En valores absolutos, el aumento fue de 332 millones, pasó de 101 a 433, según estadísticas condensadas en el cuadro siguiente.

GASTO EDUCATIVO Y FINANZAS PUBLICAS FEDERALES 1977-1982
SECTOR GOBIERNO (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

| Concepto \ Año | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | Tasa prom. crecimiento |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------------------|
| a) Gasto Federal Ejercido* | 354,716.0 | 442,034.0 | 651,432.0 | 1001,347.0 | 1556,489.0 | 3376,774.0 | 44.7 |
| % Anual | 29.0 | 24.6 | 47.4 | 53.7 | 55.4 | | |
| b) Gasto Educ. Federal | 61,761.0 | 77,562.0 | 102,955.0 | 139,971.0 | 220,466.0 | 368,608 | 42.9 |
| % Anual | 45.3 | 25.6 | 32.7 | 35.95 | 57.5 | | 63.3 |
| c) Déficit financiero. Pres. | 101,510.5 | 58,001.6 | 113,835.0 | 140,642.0 | 432,818.0 | N/D | |
| d) Aumento neto de la deuda | 97,931.5 | 69,860.5 | 132,251.0 | 238,484.0 | 493,553.0 | N/D | 49.8 |
| c/a % | 28.6 | 13.1 | 17.5 | 14.0 | 27.8 | N/D | |
| c/b % | 164.4 | 74.8 | 110.6 | 100.5 | 196.3 | N/D | |
| e) Gasto educativo** | 15.9 | 16.7 | 15.0 | 13.2 | 13.4 | 10.9 | |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal para cada uno de los años.

* No incluye organismos y empresas paraestatales.

** Según cifras de asignación definitiva por ramos. Porcentaje con respecto al presupuesto ejercido total del sector gobierno.

P= Preliminar. Dirección Programación SPP.

N/D No disponible

El presupuesto educativo, por su parte, siguió un comportamiento muy irregular. Si se consideran los índices inflacionarios, las cifras reales se incrementaron en 7, 6, 10.4, 5.7 y 24.3% entre 1977 y 81. Estos porcentajes constituyeron los márgenes en la disponibilidad de los recursos para que el sector pudiera reforzar algunos programas o impulsar nuevos proyectos. A esto habría que agregar otra parte derivada de la reducción, en pesos constantes, de los salarios de los maestros, que afectan alrededor de un 80% del presupuesto.

Finalmente, el comportamiento del gasto educativo en relación al déficit del gobierno federal, nuevamente permite constatar cómo el presupuesto sectorial no está en función de la capacidad económica del Estado, sino que son otros los factores que operan con mayor peso en su definición como se observa en el siguiente cuadro.

RELACION ENTRE DEFICIT Y GASTO EDUCATIVO
(Porcentajes)

| Concepto \ Año | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Déficit/gasto Con organismos y empresas paraestatales | 204.9 | 109.0 | 183.3 | 147.9 | 344.6 |
| Déficit/gasto Sin organismos y empresas paraestatales | 164.4 | 74.8 | 110.6 | 100.5 | 196.3 |

Así que la situación más generalizada durante el sexenio fue que el déficit rebasó las cifras destinadas a educación y en algunos casos, el déficit total llegó a representar hasta casi el 350% el monto del ramo XI.

REFERENCIAS

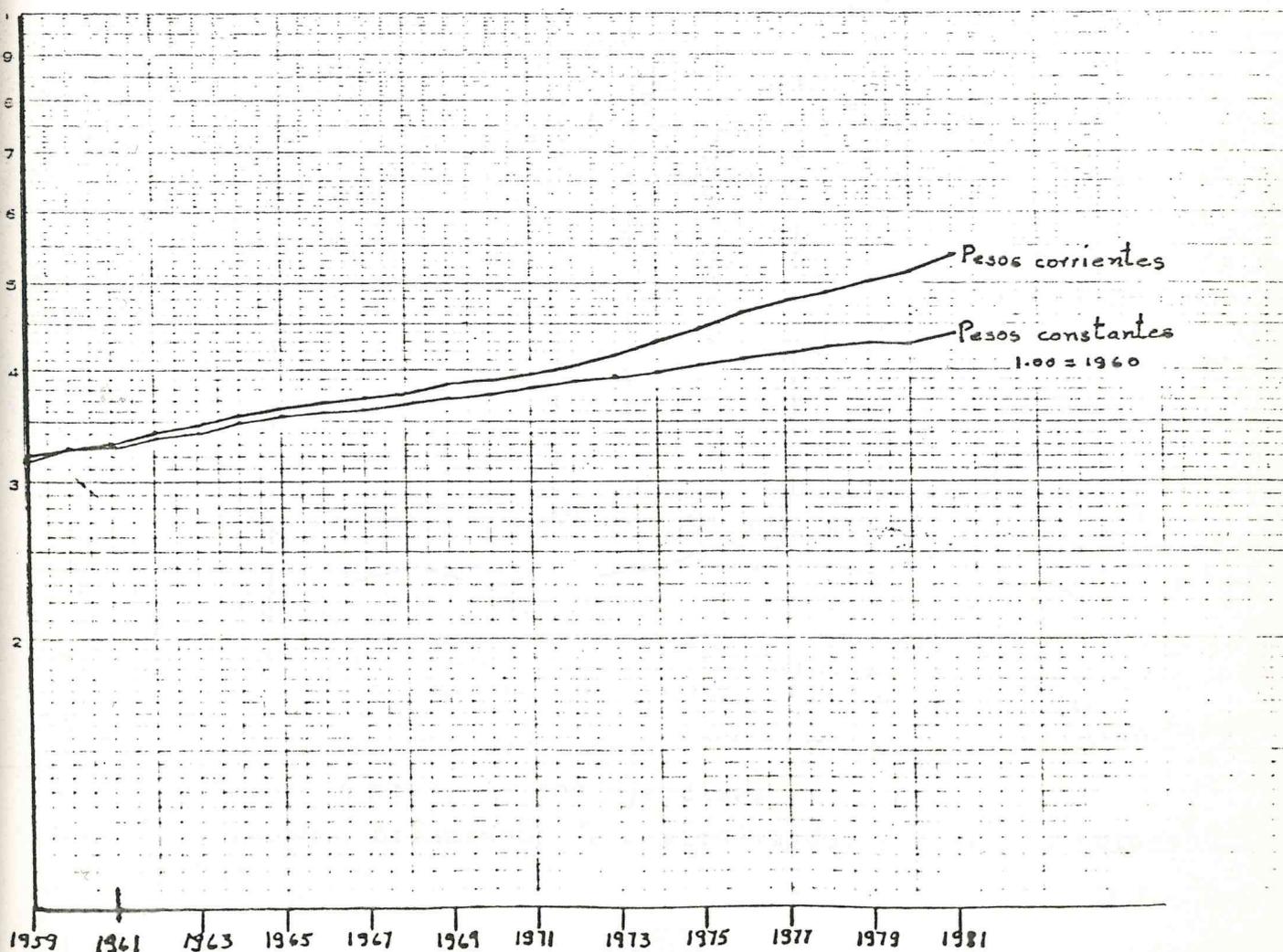
- 1/ Durand Ponte, et.al. Distribución porcentual de la inversión pública de 1959-64. El perfil de México. Tomo 3.
- 2/ Secretaría de la presidencia. México a través de sus informes 1970-1976. (p. 298 y p. 303).
- 3/ Banco de México. Informe de 1976.
- 4/ Idem.
- 5/ Gustavo Díaz Ordaz. El pensamiento de Gustavo Díaz Ordaz al servicio de México, citado en Green, Rosario; El endeudamiento público externo de México. 1940-1973. Colegio de México 1976 (p.149)
- 6/ Durand, Ponte, opus.cit.
- 7/ Banco de México, Informe 1976.
- 8/ Tello, Carlos. La política económica en México 1970-1976. Siglo XXI- México, 1979.
- 9/ Con base en los datos que figuran en el Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno, 1983.
- 10/ Según índice implícito en el PIB. Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno, 1982.
- 11/ Idem.

ANALISIS GLOBAL DEL PERIODO 1959-82. CONCLUSIONES

Como puede derivarse del análisis anterior, durante todo el período se observa una clara tendencia ascendente en el gasto educativo federal, tanto en pesos corrientes como constantes de 1960. (Gráfica 1). El incremento es más acelerado en los dos últimos períodos y la línea muestra una menor pendiente en el lapso correspondiente al gobierno de Díaz Ordez. Globalmente, el gasto creció a un ritmo promedio anual del 27%, lo que permitió pasar de los 1 506 millones ejercidos por la SEP en 1959 a 368 608 millones erogados en 1982.

GRAFICA 1

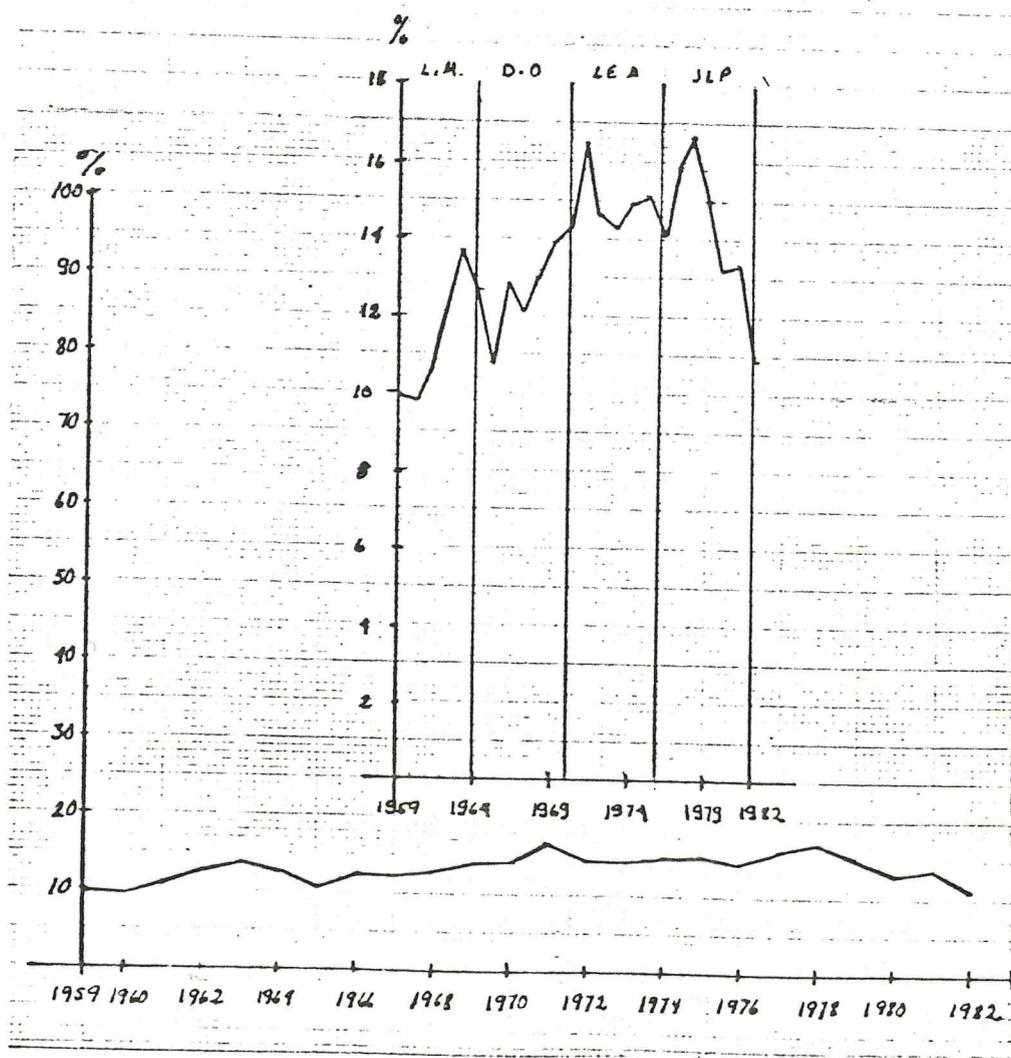
Presupuesto federal ejercido en educación



El comportamiento de los presupuestos educativos en relación al gasto total por ramos -exceptuando el ramo XXV- permite distinguir un ciclo que se inicia con una participación cercana al 10%, sigue una tendencia ascendente que alcanza su mayor valor (de 16.7%) a finales de los 70's, para cerrarse con porcentajes cercanos a los iniciales, de 10.9% en 1982 (Gráfica 2).

GRAFICA 2

Participación del gasto educativo en el gasto del sector gobierno*



Con base en presupuestos ejercidos

*Sin incluir organismos descentralizados y empresas paraes
tatales.

La gráfica también muestra dos comportamientos diferentes: uno, correspondiente a los primeros sexenios, cuando los porcentajes tienden a incrementarse en la medida en que transcurre cada período y otro, que cubre los gobiernos de Luis Echeverría y López Portillo, cuando el gasto educativo absorbe mayor proporción del gastos federal en el inicio de cada período para de - crecer durante el transcurso de ellos.

Las variaciones en los porcentajes y el comportamiento desigual por sexenios pueden explicarse conforme a una lógica de convenios sociales, o para la legitimación, según la denominación de O'Connor más que como gasto de acumulación, lo que no explicaría alteraciones azorosas en su relación con el ciclo productivo. De este modo, las fuerzas que presionaron por mayor atención educativa combinadas con otros factores económicos y políticos afectaron las decisiones estatales al respecto, que las más de las veces se modificaron en el transcurso sexenal; así puede sostenerse que el impacto de movimientos sociales de envergadura como los de 1956-59 y las demandas porque se ampliara un sistema educativo con significativas insuficiencias aún para el nivel básico, contribuyen a explicar el crecimiento en el período de López Mateos.

Pese a la decisión inicial de Díaz Ordaz de restringir los gastos sociales y que fué aplicada en la primera parte del sexenio, después del movimiento de 1968 los porcentajes que correspondieron al presupuesto de educación aumentaron, como respuesta a la necesidad del régimen de recuperar imagen y legitimidad. Esto también explica el incremento de ese índice de 1971, del 14.3 al 16.5%. Sin embargo, las contradicciones que afectaban al Estado, al impulsar la acumulación en una economía con fuerte tendencia a la crisis, pero sin menoscabo de su base social de sustentación, se perciben claramente en el período de Luis Echeverría. La participación del ramo XI bajó del 16.5 al 14.3% en 1973; volvió a incrementarse al 15.1% en 1975, para caer al

14.1% en 1976.

Con López Portillo las erogaciones en educación ampliaron su participación en el total de ramos, a pesar de las restricciones financieras que caracterizaron los primeros años de su régimen. El movimiento magisterial que surge desde finales de 1977 y se consolida en 1978, parece constituir un factor importante en ello. En este último año se alcanzó la mayor participación de todo período en estudio (16.7%). Es claro que esta expansión era factible en el contexto de la recuperación económica, vía la exportación del petróleo y el endeudamiento externo. Por último, la reducción hasta un 13% en los últimos dos años es resultante, en buena medida, de la crisis a la que se encaminaba el país.

Obviamente, las cifras relativas no implican reducción de los montos totales pues como ya se señaló, en pesos corrientes y constantes de 1960 las erogaciones de la SEP aumentaron en forma continua durante todo el período.

Ahora bien, aunque la participación del ramo XI presentó altibajos, los porcentajes se conservaron dentro de un rango (10 y 16.7%) que no afectó la correlación entre las series históricas correspondientes al presupuesto federal -sin organismos y empresas paraestatales- y el gasto del ramo XI, que resultó de 0.97. Esto significa que durante todo el período el gasto educativo creció en la medida en que aumentó el gasto federal.

A su vez, el presupuesto total ejercido por la federación fue ampliando su participación en el PIB. De constituir el 10.5% en 1959, para 1981 representaba el 16.7%, lo cual si bien supone una mayor ingerencia del Estado en la economía, no implica una relación directa con el volumen del producto. Como afirma Gómez Oliver al hacer el análisis de la política monetaria y fiscal del país en el período 1946-76 "...ni las variaciones del gasto

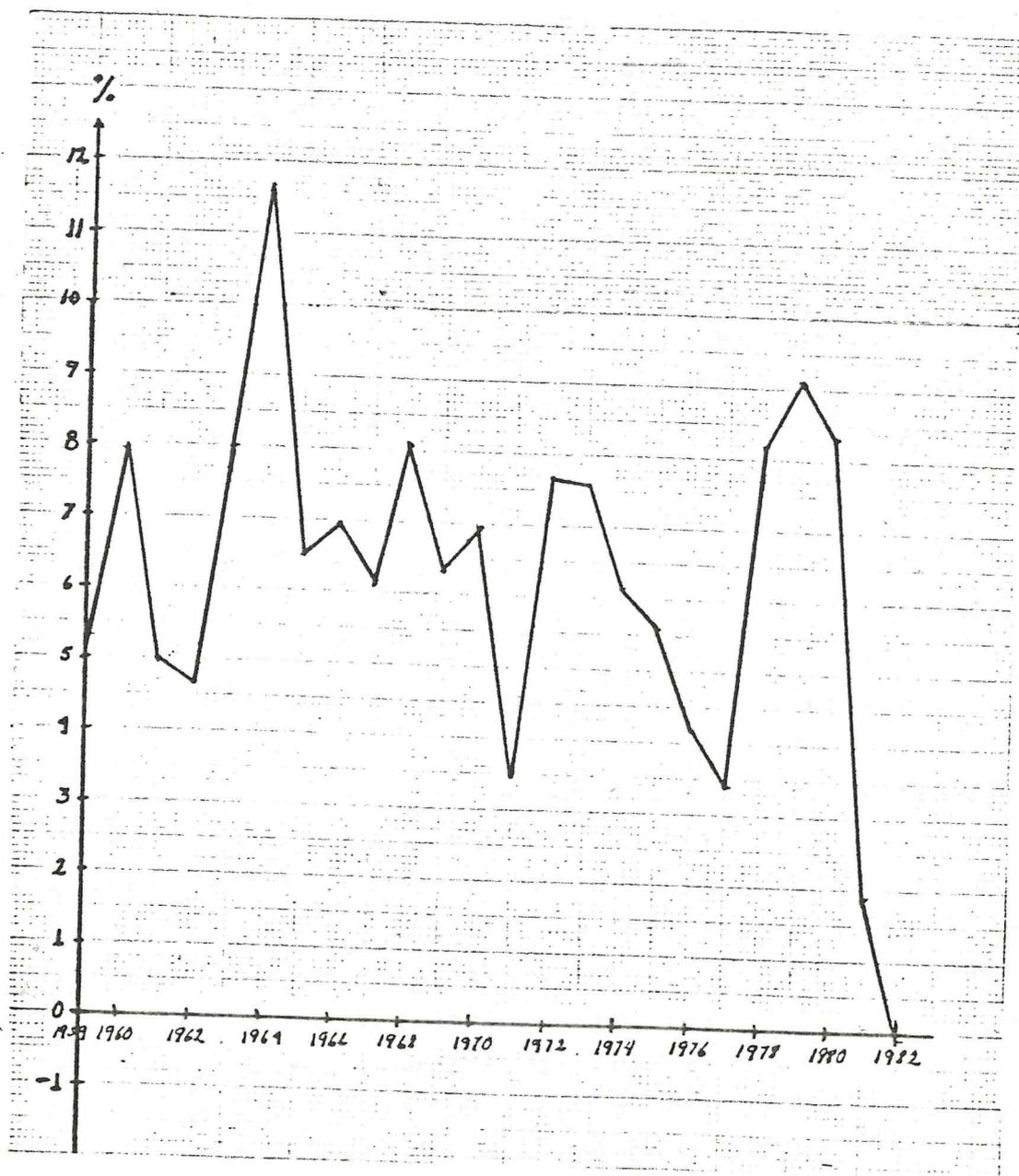
efectivo del gobierno ni del gasto de capital parecen tener relación muy estrecha con la tasa de crecimiento del PIB, es obvio que el gasto del gobierno es una parte de la demanda agregada y como tal tiene indudablemente cierta influencia sobre la tasa de crecimiento del producto, pero los datos demuestran que esta influencia no es la influencia principal ni la decisiva". (1)

La explicación a la participación del gasto federal más bien parece responder a los planteamientos de O'Connor. El Estado interviene mediante el gasto público atendiendo a sus dos funciones básicas: crear las condiciones de la acumulación y buscar su legitimación. En este sentido, para entender esa intervención en el período que nos ocupa, conviene destacar tres aspectos que de ninguna manera son independientes sino que se distinguen sólo para efectos de análisis.

a) Los ciclos de la economía. Como se ha venido señalando, al período corresponde un proceso de agotamiento del llamado modelo estabilizador, a partir del cual la economía mexicana experimenta una tendencia a la baja en el crecimiento del PIB y cae en crisis recurrentes de ciclo cada vez más corto que desemboca en la aguda crisis estructural actual. (Gráfica 3).

GRAFICA 3

Tasas reales de crecimiento del PIB.



Fuente: Hasta 1976, con base en los datos que aparecen en el Informe del Banco de México 1976. Los demás, con base en cifras que figuran en el anexo estadístico sector político económico del primer Informe de Gobierno de MM. 1983.

Siguiendo un esquema keynesiano, el Estado amplió su intervención con gastos que no tienen significado productivo directo y que incluso pueden ser irracionales considerados como inversión, pero que contribuyen a sostener la demanda agregada, fundamentalmente mediante el apoyo al nivel de empleo. Se trató; en buena medida de gasto corriente, de compras a las empresas privadas o de subsidios no recuperables a la producción.

b) El comportamiento de las empresas paraestatales.

Aunque desde el período de López Mateos se inicia el impulso al gasto público y con ello un mayor apoyo al proceso productivo, es en 1965, cuando la tendencia al estancamiento es más visible, que el crecimiento del gasto destinado a empresas paraestatales y organismos descentralizados recibe un impulso significativo. En el presupuesto federal, los gastos canalizados a esas entidades se integran en un nuevo ramo, el ramo XXV "Organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal". Desde su creación, ese ramo absorbió porcentajes cercanos al 50% del total de los egresos de la federación.

El objetivo de compensar y estimular la inversión privada dió al intervencionismo del Estado orientaciones específicas que lo llevaron a actuar en dos líneas: una, la absorción de empresas en bancarrota (ejem., los ingenios) la estatización de empresas incosteables para el capital (industria eléctrica); y otra, las bajas tarifas y precios de los servicios generales por las empresas paraestatales, mantenidas por debajo de su costo. Según se calcula en 1977, los subsidios al capital por esos conceptos representaron, en ese año, más del 6% del PIB. (2)

Sólo para citar dos ejemplos: en el período 1965-75, por la vía de precios, las empresas eléctricas transfirieron al resto de la economía cerca de 28,500 millones de pesos y PEMEX transfirió a través de la venta de petroquímicos alrededor de 12 400 millones. (3)

Estas políticas subsidiarias hicieron que las empresas estatales operaran con números rojos. Retomando los datos presentados en el análisis sexenal (véase cuadro siguiente): el comportamiento deficitario de las empresas paraestatales fue cobrando mayor peso, especialmente a partir de 1975. Para 1980 alcanza un saldo de casi 60 mil millones y se dispara con la crisis de los 80's hasta más de 326 mil millones, a pesar de los ingresos generados por el incremento en la producción y venta de petróleo de los últimos años.

c) La baja recaudación.

Diversos estudios caracterizan la carga tributaria del país por debajo de la correspondiente a países que tienen un grado de desarrollo similar (Aceituno: 1980; Fitzgerald: 1977 y Gómez: 1981). Durante todo el período 1960-1976, esa carga apenas creció del 7.2% del PNB al 9.8%. (4)

Según un estudio de Gerardo Aceituno acerca las tendencias de los ingresos públicos sobre la base del período 1960-1978, la carga impositiva presente en ese lapso, no sólo ha sido de reducido nivel sino que además, se muestra inequitativamente distribuida. La tasa impositiva sobre los asalariados ha sido, en la mayor parte de los años, superior a la correspondiente a los no asalariados y empresas, redistribuyendo ingresos disponibles en favor de éstos.

Asimismo, Aceituno señala entre sus conclusiones, que para 1977 los impuestos indirectos netos de subsidio (considera los impuestos pagados directa e indirectamente) pesaban con mayor fuerza sobre los estratos de bajos ingresos.

Como se observa, el estudio pone de manifiesto el resultado de las presiones y de la fuerza del capital sobre la política fiscal sostenida durante todo el período. Así aunque desde el go-

FINANZAS PUBLICAS FEDERALES 1959-81

(millones de pesos)

| Año | Déficit financiero presupuestal* | | | Deuda consolidada al 30 de diciembre |
|------|----------------------------------|--------------|---|---|
| | Total | Gob. Federal | Organismos descen. y Empresas paraes- tatales | |
| 1959 | 1 024.1 | ----- | ----- | 5 113.5 |
| 1960 | 2 169.6 | ----- | ----- | 7 317.5 |
| 1961 | 1 518.4 | ----- | ----- | 7 585.2 |
| 1962 | 1 468.0 | ----- | ----- | 7 839.1 |
| 1963 | 1 920.3 | ----- | ----- | 8 595.5 |
| 1964 | 3 527.3 | | | 15 272.7 |
| 1965 | 4 835.8 | 6 710.5 | + 1 874.7 | 26 703.0 |
| 1966 | 4 440.0 | 3 570.4 | 869.6 | 28 252.9 |
| 1967 | 6 296.7 | 4 341.4 | 1 955.3 | 34 160.8 |
| 1968 | 5 453.9 | 3 629.6 | 1 824.3 | 37 779.9 |
| 1969 | 10 617.4 | 7 262.8 | 3 354.6 | 45 299.3 |
| 1970 | 8 448.0 | 6 626.7 | 1 821.3 | 49 445.8 |
| 1971 | 12 605.0 | 6 166.1 | 6 438.9 | 58 538.0 |
| 1972 | 22 030.0 | 17 260.0 | 4 770.0 | 55 723.0 |
| 1973 | 38 780.0 | 27 126.0 | 11 654.0 | 78 065.0 |
| 1974 | 49 207.0 | 34 514.0 | 14 693.0 | 156 405.0 |
| 1975 | 88 157.0 | 58 540.0 | 29 617.0 | 216 786.0 |
| 1976 | 136 717.0 | 101 863.0 | 34 854.0 | 370 293.0 |
| 1977 | 126 564.0 | 101 510.5 | 25 053.5 | 520 663.5 |
| 1978 | 112 215.7 | 58 002.5 | 54 213.2 | 575 726.0 |
| 1979 | 188 687.0 | 126 588.0 | 62 099.0 | 727 937.0 |
| 1980 | 279 668.0 | 140 642.0 | 162 706.0 | 1 446 435.0 |
| 1981 | 759 673.0 | 432 818.0 | 326 855.0 | 2 348 372.0 |

Fuente: La misma de los cuadros anteriores

*El desglose entre gobierno federal y organismos y empresas se presenta a partir de la creación del ramo XXV.

bierno de López Mateos se sintió la necesidad de una reforma fiscal, ésta no se realizó en los términos que exigía el crecimiento de la actividad del sector público. En ese sexenio hubo un intento; el proyecto proponía gravar directamente el ingreso a la propiedad agregando los diferentes ingresos personales en una sola base impositiva y aboliendo las formas anónimas de la riqueza. La reforma se canceló debido a las presiones del capital. Lo mismo sucedió durante el régimen de Luis Echeverría, quien retomó la propuesta casi en su forma original y nuevamente fue clausurada. ⁽⁵⁾ De modo que las reformas fiscales implantadas durante el período, hicieron que la carga impositiva siguiera recayendo fundamentalmente en los impuestos sobre el trabajo y el consumo.

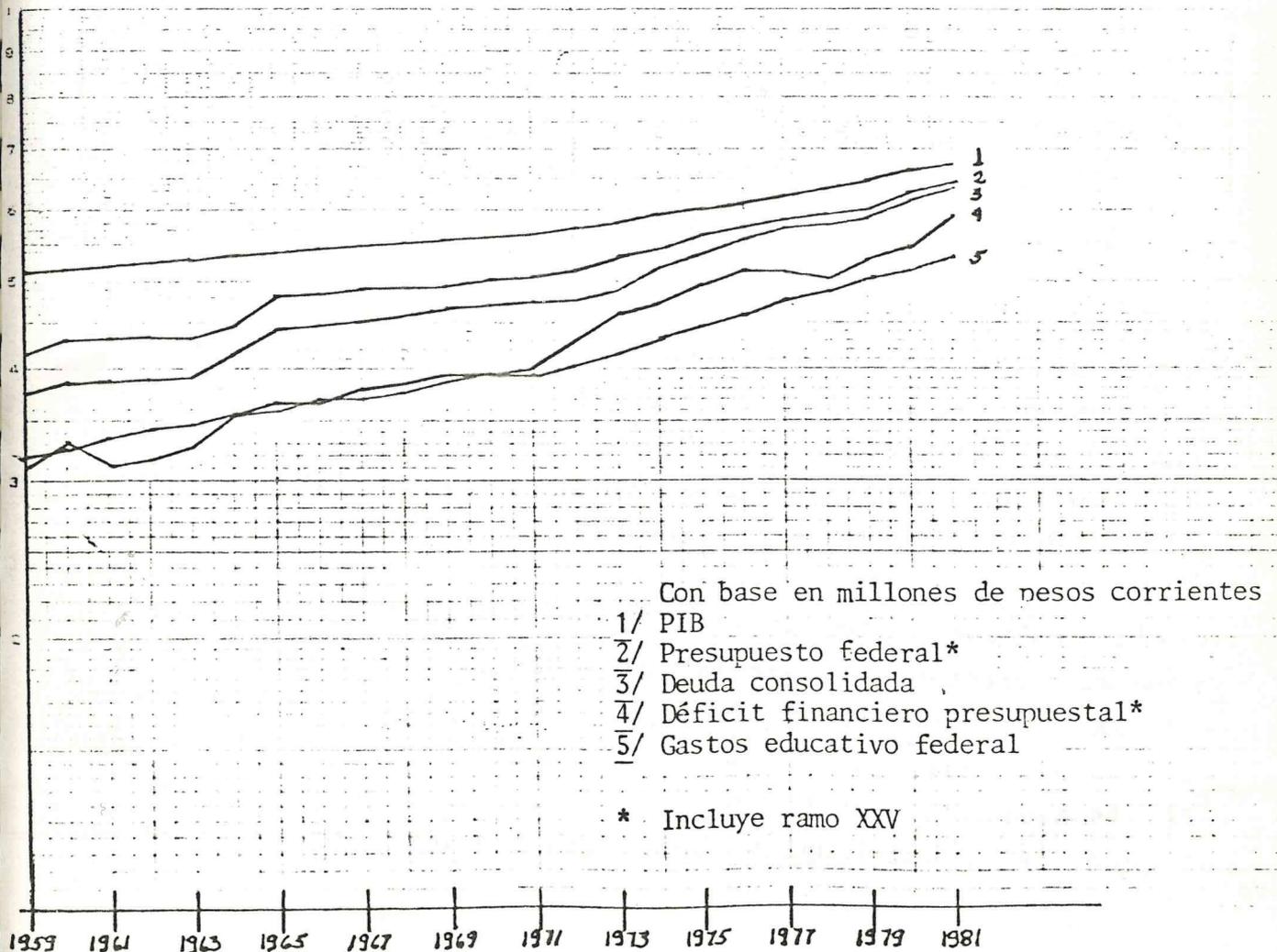
En este contexto es explicable que la dinámica fiscal y presupuestal generara una tendencia al déficit, en tanto aumentó el volumen de costos socializados a través de los egresos de la federación en gastos de capital social y de los propios gastos sociales, sin recuperarlos retirando de la apropiación privada el excedente necesario, ni por la vía fiscal ni a través de los precios de bienes y servicios de las empresas paraestatales.

De esta manera, en el contexto de crisis económicas recurrentes, el Estado mexicano cayó en la crisis fiscal. La evolución de las finanzas públicas se convirtió en el espejo de las tensiones sociales que se desarrollaron durante el período: por un lado los grupos de capital, sin permitir reformas fiscales y exigiendo subsidios a través de los servicios y bienes que generó la intervención estatal; y por otro, los grupos sociales mayoritarios demandantes de los servicios básicos, alimentación, educación, vivienda, etc. y a los que hubo que atender en alguna medida para no poner en peligro la estabilidad del país. El resultado tenía que ser la ampliación de la brecha deficitaria. En el período de López Mateos, el déficit representaba sólo un

7.2% del gasto federal, Para 1971 se elevaba al 10.4% y en 1981 llegó al 26.7%.

Sin embargo como ya se ha señalado, a pesar de la tendencia al incremento del déficit no se implantaron las políticas que sanearon las finanzas públicas, sin que la mayoría se viera más afectada en el corto y mediano plazos. El presupuesto federal siguió ampliando su participación en el PIB hasta entrada la presente crisis, prolongando la situación de manera artificial, mediante el endeudamiento, véase gráfica siguiente.

GRAFICA 4



Déficit y aumento neto de la deuda fueron casi equivalentes para todo el período. Consecuentemente esta salida ahondó aún más el problema financiero, por las implicaciones que tiene en términos del servicio de la deuda. El gasto para el ramo correspondiente a la deuda pública en algunos momentos constituyó casi el doble del destinado a educación, sin que estas erogaciones anuales redujeran los saldos. La deuda consolidada fue creciendo constantemente, a lo largo de los cuatro sexenios, según el cuadro siguiente:

DEUDA CONSOLIDADA AL 31 DE DICIEMBRE
(millones de pesos)

| AÑO | 1959 | 1965 | 1970 | 1976 | 1981 |
|-------|-------|--------|--------|---------|-----------|
| MONTO | 5 713 | 26 703 | 28 253 | 370 293 | 2 348 372 |

Fuente: la misma de cuadros anteriores.

Si agregamos a la magnitud de las cifras de la deuda, la situación crítica de la economía del país, es posible afirmar que la capacidad de endeudamiento del estado mexicano prácticamente se agotó en los finales del sexenio de López Portillo. De ahí las recientes políticas presupuestales de restricción del gasto público y los esfuerzos por contener y reducir el déficit.

Retomando el problema central de esta tesis ¿cuáles han sido los límites impuestos al crecimiento del sector educativo y a los recursos a él destinados? ¿en qué medida la situación de las finanzas públicas modificó o incidió en el comportamiento del gasto educativo? Con la crisis fiscal por la que atravieza el país ¿puede el estado seguir impulsando, de igual modo, la expansión del sistema?

En primer lugar es necesario volver a subrayar el crecimiento sostenido, durante todo el período de estudio, del gasto educativo. Crecimiento que no guardo relación con las recurrentes crisis económicas que vivió el país en ese lapso, ni con el deterioro de las finanzas públicas. Una rápida comparación del comportamiento que siguió la relación déficit/gasto educativo así lo muestra.

RELACION: DEFICIT FINANCIERO PRESUPUESTAL/GASTO EDUCATIVO.
(porcentajes)

| AÑO | 1959* | 1965 | 1976 | 1981 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Déficit financiero con organismos y empresas paraestatales/Gasto Educativo. | | 118.7 | 321.7 | 344.6 |
| | 68.0 | | | |
| Déficit Financiero sin organismos y empresas/Gasto Educativo. | | 164.7 | 239.7 | 196.3 |

Fuente: la misma de cuadros anteriores.

*No se tiene el desglose.

Esto significa que generalmente el déficit financiero presupuestal fue mayor que el presupuesto educativo, ésto llegó a representar hasta más de tres veces el ramo XI y sólo en contadas ocasiones fue menor, en 1959 por ejemplo.

Finalmente, de lo anterior concluimos que el impulso a la educación se sustentó sobre bases muy precarias y que la decisión es total de mantener la expansión escolar, pese a las dificultades

financieras, sólo puede interpretarse en función de la importancia que para el Estado cobró la educación como un factor de estabilidad social.

Como se ha venido señalando, al período corresponde el agotamiento del modelo de acumulación, cuya tendencia desembocó en la actual crisis. En ese lapso, el precio del desarrollo fue recayendo en forma creciente en las mayorías y con la política de privilegios al capital, se agudizó la concentración del ingreso.

En ese contexto, la educación con sus implicaciones ideológicas en términos de movilidad social y como demanda social, fue constituyendo para el Estado, el factor de legitimación que permitió seguir manteniendo las condiciones para la acumulación, a pesar de las tendencias. Es en esta perspectiva que se explica la expansión sostenida del sistema educativo durante este lapso. Es también en esta función legitimadora donde cobra sentido la distribución de los recursos al interior del propio sector educativo, que como se analizó en la primera parte del trabajo, privilegió a algunos sectores de población por sobre otros, atendiendo fundamentalmente a la dinámica de la demanda social.

Sin embargo, la crisis fiscal se ha agudizado con la crisis económica reciente y con ello se han comenzado a imponer límites al crecimiento de los recursos que el sector educativo requiere. La fuente que alimentó el incremento presupuestal, el endeudamiento, también se ha cerrado. El país agotó su potencial de deuda. En estas circunstancias podemos afirmar que el sistema educativo mexicano logró en el período una expansión acelerada que llegó a su límite máximo y que con la caída en la crisis fiscal se cierra ese ciclo de expansión.

BIBLIOGRAFIA

- Aceituno, Gerardo. Los ingresos del sector público: tendencias recientes. Economía Mexicana. Núm. 2; CIDE. México, 1980.
- Gasto público e inflación. Economía Mexicana; Núm. 1; CIDE, México, 1980.
- Althusser, Louis. Sobre la Ideología y el Estado. Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado, en Escritos, LAIA, Barcelona, 1974.
- Altvater, Elmar. Estado y capitalismo. Cuadernos Políticos No. 9, Ed. ERA. México, 1976.
- Política económica y crisis. Cuadernos Políticos No. 22. Ed. ERA. México, 1979.
- El nada discreto encanto de la contrarrevolución neoliberal. Revista Mexicana de Sociología. 3/82. UNAM. México, 1982.
- Ayala, José. La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años 70. Investigación Económica Núm. 150. Vol. XXXVIII. UNAM, 1979.
- Bourdieu, P. y Passeron J.C. La reproducción. Editorial LAIA. Barcelona, 1977.
- Bowles, Samuel y Gintis, Herbert. La instrucción escolar en la América capitalista. Siglo XXI. México, 1981.
- Carnoy, Martín. La educación como imperialismo cultural. Siglo XXI. México, 1978.
- Catañeda, Roberto. Los límites del capitalismo en México. Cuadernos Políticos No. 8. Edit. ERA. México, 1976.
- Ceceña, José Luis. México en la órbita imperial. Edit. El Caballito. México, 1976.
- COPLAMAR y Siglo XXI. Necesidades esenciales en México. Educación. Siglo XXI. Edit. México, 1982.
- Durand Ponte, Víctor, et.al., El Perfil de México en 1980. Siglo XXI. México, 1976.
- Escudero, Roberto. 1968 Pasado y Presente. Cuadernos Políticos No. 17. ERA. México, 1978.
- Fitzgerald, E.V.R. La política de estabilización en México; el déficit fiscal y el equilibrio macroeconómico de 1960 a 1977. Investigaciones Económicas. No. 144. UNAM. México, 1978.
- Fuentes Molinar, Olac. Educación y Sociedad en México Hoy. Siglo XXI. México, 1979.

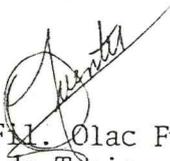
- Fuentes Molinar, Olac. Enseñanza Media Básica en México 1970-78. Cuadernos Políticos. No. 15. ERA. 1978.
Educación y Política. Nueva Imagen. México, 1982.
- Gómez Oliver, Antonio. Política monetaria y fiscal de México (la experiencia desde la postguerra 1940-1976). FCE. México, 1981.
- Green, Rosario. El endeudamiento público externo de México 1940-1973. El Colegio de México. México, 1976.
- Gribmont y Rimez M. La política económica de Luis Echeverría 1971-1976. El trimestre económico. No. 176. FCE. México, 1977.
- Guevara Niebla, Gilberto. El movimiento estudiantil de 1968. Cuadernos Políticos No. 17. ERA, 1978.
 et.al. La crisis de la educación superior en México. Nueva Imagen, 1981.
- Labarca, Guillermo, et.al. La educación burguesa. Nueva Imagen. México, 1977.
- Latapí, Pablo. Las reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975). Comercio Exterior, Vol. 25; No. 12. México, 1975.
 Diagnóstico Educativo Nacional. Texto Universitario. México, 1964.
- Muñoz Izquierdo, Carlos y Lobo, José. Expansión escolar, mercado de trabajo y distribución del ingreso en México. Revista de la CEE. Vol. IV. No. 1. México, 1974.
- O'Connor, James. Estado y capitalismo. Edit. Periferia. Buenos Aires, 1973.
La crisis fiscal y económica y la política presupuestaria de Reagan. Revista Mexicana de Sociología. 3/82. UNAM, 1982.
- Pescador, José Angel. El efecto redistributivo del gasto en educación superior. Revista del CEE. III. 1977.
- Reynolds, Clark. La economía mexicana, su estructura y crecimiento en el siglo XX. FCE, México, 1972.
Por qué "el desarrollo estabilizador" de México fue en realidad desestabilizador". El trimestre económico. Núm. 176. Vol. 176, Vol. XLIV (4) México, 1977.
- Rossana, Rosanda, et.al. II manifiesto. Notas de una disidencia comunista. Editorial ERA, 1973.
- Solana, Fernando, et.al. Historia de la educación pública en México. SEP, FCE. México, 1982.

- Souza, Herbert y Alfonso, Carlos. El papel del Estado en el desarrollo capitalista: la crisis fiscal del estado brasileño. Colección América Latina 2, UNAM.
- Tello Marciás, Carlos. La política económica en México, 1970-1976. Siglo XXI. México, 1979.
- Vasconi, Amadeo. Aportes para una teoría de la Educación en La educación burguesa. Nueva Imagen, 1977.
- Vázquez, Josefina. Nacionalismo y educación en México. El Colegio de México, 1979.
- Velasco Fernández, Ciro. El gasto público de los 70. Investigación Económica. Núm. 150. Vol. XXXVIII. UNAM. 1979.
- Vernon, Raymond. El dilema del desarrollo económico de México. Edit. Diana. México, 1975.

DOCUMENTOS

1. Instituto Nacional de Educación para los adultos. Pron -
tuario Estadístico. 1982.
2. Secretaría de Educación Pública.
La obra educativa 1958 -1964.
La obra educativa 1964-1970.
Diario de una gestión. 1974.
La obra educativa México. 1976.
Informe de Labores 1970-1976.
Programa primaria para todos los niños. Memoria
1978-1982.
Diario de una gestión. 1976.
Programa de educación para todos 1977.
Memoria 1976-1982. Vol. 1, 2 y 3. 1982.
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Cuentas de la Hacienda Pública Federal para cada uno
de los años comprendidos entre 1959 y 1981.
Las inversiones públicas 1970-1976.
4. Secretaría de Industria y Comercio. Anuarios Estadísticas
de 1965 a 1970.
5. Secretaría de la Presidencia.
Plan integral de Educación 1966.
Presupuesto por programas. (Grupo de Análisis del Sec-
tor Educativo) 1975 y 1976.
México a través de sus informes 1959-1976.
(La educación pública).
Quinto y sexto informe de Gobierno. (Anexos Estadísti-
cos: Sector Educación y Sector Política Económica).
1981 y 1982.
Primer informe de Gobierno. (Anexo Estadístico Sector
Educación y Sector Política Económica). 1983.
6. Secretaría de Programación y Presupuesto.
Programa quinquenal. Sector Educación 1977.
Manual de Estadísticas Básicas Sociodemográficas, Sec-
tor Educación. 1977.
Política Educativa. Documento acordado SEP-SPP.
(documento interno). 1978.
Plan Global de Desarrollo. 1980.

El jurado designado por el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, aprobó esta tesis el día 3 de febrero de 1984.



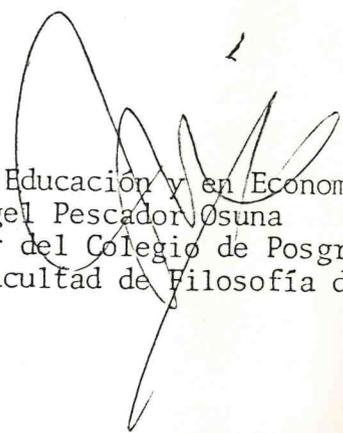
Lic. en Ed. Olac Fuentes Molinar
Director de Tesis y
Profesor Titular del Departamento
de Investigaciones Educativas.



Dr. Eduard Johann Weiss Horz
Profesor Titular del Departamento
de Investigaciones Educativas



M. en C. Ilán Semo Gromán
Profesor Visitante del Departamento
de Investigaciones Educativas



M.A. en Educación y en Economía
José Angel Pescador Osuna
Profesor del Colegio de Posgrado
de la Facultad de Filosofía de
la UNAM.