



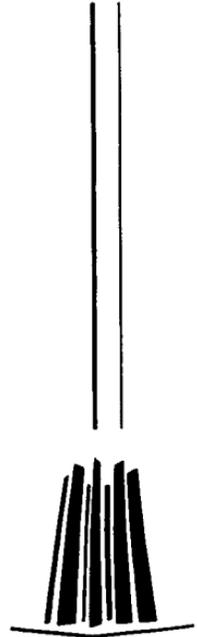
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

LA POLÍTICA DEL GASTO PÚBLICO
EN EDUCACIÓN, DURANTE EL
SEXENIO 1988-1994, EN MÉXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A :
MARGARITA GUILLERMINA PEREZ ENCISO

ASESOR: MTRD. RODRIGO BLAS RUIZ.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MÉXICO

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A mis padres.

A mi esposo, Sr. Pablo Trigueros.

A mis hijos, José Ramón y Guillermo.

ÍNDICE

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	I
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	1
1. Teoría Keynesiana	1
1.1. Bosquejo histórico de la teoría keynesiana	2
1.2. Auge del keynesianismo.....	6
2. Teoría Neoliberal.....	11
2.1. Evolución histórica de la escuela neoliberal	11
2.2. Teoría económica neoliberal	15
3. Teoría del capital humano en la educación y los enfoques keynesiano y neoliberal.....	22
CAPÍTULO II. LA POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO	28
1. El sector educativo en México	28
1.1. La educación durante el período pos-revolucionario.....	28
1.2. La industrialización y el nuevo desafío educativo.....	33
2. La política del gasto público en el sector educativo.....	35
2.1. La década de los setenta.....	35
2.1.1. Política educativa de Luis Echeverría Alvarez.....	36
2.1.2. La política educativa de José López Portillo.....	40
2.2. La década de los ochenta.....	43
2.2.1. Política educativa de Miguel de la Madrid Hurtado.....	43
2.2.2. El gasto público en educación en el sexenio 1988-1994	50
3. Influencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en la fijación de recursos financieros en educación.....	56

CAPÍTULO III. FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN EN EL SEXENIO 1988-1994 EN MÉXICO Y OTROS PAÍSES.....	60
1. Comparación del porcentaje del PIB asignado a la educación en México con el aplicado en países desarrollados	62
2. Comparación del porcentaje del PIB asignado a la educación en México con el aplicado en países subdesarrollados.....	70
3. Evaluación del porcentaje del PIB asignado a la educación en México con las recomendaciones internacionales.....	78
 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	82
 BIBLIOGRAFÍA.....	86

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

En la medida que las economías avanzan y se diversifican, los recursos humanos se advierten como el activo central del progreso económico. Es así que a partir, principalmente, de la década de los ochenta se observa un creciente interés por el desarrollo de los recursos humanos en todas las economías de mundo.

Por tanto, se ha venido cuestionando el contenido de los planes de estudios en las escuelas de formación profesional con el fin de satisfacer las demandas de las diversas instituciones inmersas en la competencia económica internacional y en el cambio tecnológico de la organización industrial. Sin embargo, las transformaciones en la demanda de recursos humanos en los sistemas de producción son más activos y consistentes que los observados por la oferta, misma que se gesta en las universidades e institutos públicos y privados.

Al instalarse el proyecto neoliberal en el ámbito de las finanzas públicas, la administración educativa trasladó parte de su tarea de formar cuadros profesionales al sector privado. Así, durante el gobierno de Salinas se configuró un esquema de educación superior con participación cada vez menor del estado.

El objetivo central de este trabajo es analizar los presupuestos destinados a la Educación Pública, con el fin de identificar los puntos críticos de la Política Educativa en México y comparar el monto de los recursos financieros

asignados con respecto a otros países en el mundo, lo mismo del grupo de los desarrollados, como de los subdesarrollados.

Para ello, se postula la siguiente hipótesis de trabajo: Con el fin de impulsar el crecimiento del capital humano es necesario la participación del estado como promotor de la infraestructura educativa que, por añadidura, impida la concentración de los más trascendentes activos educativos por parte de la educación privada. Sólo de esta manera, se puede garantizar el crecimiento y desarrollo sostenidos en el ámbito de la economía globalizada.

Se debe evitar que el sector privado sea el único protagonista en la formación de cuadros profesionales; este caso, además de ser una vía de concentración del ingreso, fracciona y entorpece la dinámica de la oferta de los recursos humanos en el ámbito de las empresas y las naciones, en detrimento de la adopción de nuevas tecnologías y consecuentes nuevas formas de desarrollo y habilidades del capital humano.

Para fundamentar los argumentos de la hipótesis planteada, se ha estructurado la investigación en dos partes: una teórica, donde se expone parte de los pensamientos keynesiano y liberal; y otra analítica, en la que se estudia la política de asignación de recursos financieros en Educación Pública y se compara con la de otros países.

En el capítulo primero se revisan las teorías económicas keynesiana y la teoría liberal, respectivamente, para culminar con el análisis de la teoría del Capital

Humano, que si bien nace del pensamiento neoclásico, da pie a una interpretación más amplia: una, en el margen de una economía estatista; y en otra, en el ámbito del mercado con participación mínima del estado.

En el segundo capítulo, se expone la política ejercida en materia de Educación Pública, desde los años inmediatos posrevolucionarios, hasta el sexenio de Carlos Salinas, dando mayor énfasis a las administraciones ejecutivas de los cuatro últimos periodos. Asimismo, se analizan las bases relativas entre la operación y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Educación Pública en México, con el fin de identificar posibles impactos que implica el proceso globalizador económico en la asignación de recursos públicos al sector educativo nacional.

En el tercero y último capítulo, se realiza un análisis comparativo del presupuesto como proporción de PIB que en materia educativa destina el gobierno mexicano y algunos países, tanto por bloques continentales como por grados de desarrollo industrial. Dichas comparaciones, posteriormente se evalúan en el marco de las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para situar principalmente el análisis al caso mexicano.

Finalmente, se dispone de una sección destinada al establecimiento de conclusiones generales y recomendaciones que se derivan de las mismas.

CAPÍTULO I.

**MARCO TEÓRICO-
CONCEPTUAL**

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

1. TEORÍA KEYNESIANA

Con la crisis profunda y generalizada de 1929, el sistema capitalista perdió todo equilibrio por varios años. No se veía armonía en ningún mercado; en el correspondiente al trabajo, el desempleo era persistente y amenazaba pasar a ser una verdadera catástrofe social.

No era, ciertamente, la primera vez que la economía capitalista mundial entraba en crisis, pero las que precedieron a la del 29 fueron relativamente cortas y de poca profundidad. Estas, se atribuyeron a errores humanos, que la armonía basada en ofertas y demandas, no tardaba en corregir de manera natural y espontánea, según los economistas defensores del equilibrio natural.

La duración de la crisis, en toda la década de los años 30, evidenció que los fenómenos económicos estaban en franca contradicción con la explicación que de ellos se hacía. Los desequilibrios persistían, la "mano invisible" de Adam Smith que equilibraba todos los mercados con base en leyes "científicas" inmanentes, no solamente no se veía, sino que además no se notaba su actuación.

Ante este escenario, hubo de admitirse el hecho de que no había actuación de las leyes del mercado, por tanto, surgía el imperativo de explorar nuevas premisas y desarrollos teóricos. Esto fue labor de John Maynard Keynes.

1.1. BOSQUEJO HISTÓRICO DE LA TEORÍA KEYNESIANA

J. M. Keynes nació en Cambridge, Inglaterra en 1883. Antes de hacer referencia a su sistema teórico, debe mencionarse el hecho de que gran parte del tiempo de su trabajo y de su interés fue absorbido por un compromiso activo en la formulación de escenarios de política económica, ya fuera con carácter oficial o de manera independiente.

Asimismo, su época estuvo trazada por el desafío de grandes problemas: "la condición de Europa después de la guerra; la situación de Inglaterra en el período de la posguerra (una pesada carga de deudas de guerra); el desempleo masivo que nunca dejó de ser un problema hasta la Segunda Guerra Mundial; el regreso al patrón oro, con una tasa sobrevaluada para la libra esterlina (1925) que sólo pudo ser sostenido a costa de altas tasas de interés y desempleo."

En este contexto, el trabajo de Keynes sobre estas cuestiones de política económica anticipó en gran medida los resultados que alcanzó mucho después en su trabajo académico en el plano teórico.

Su primer trabajo en economía fue de carácter monetario. En 1913 publicó su primer libro acerca de las finanzas y la circulación monetaria en la India (*Indian Currency and Finance*).

Concluida la Primera Guerra Mundial, y dada la circunstancia de haber sido consejero económico del gobierno británico en la Conferencia de la Paz en 1918, publicó un análisis de la situación en que quedaban los países de Occidente que

¹ Harrod, R. F. "John Maynard Keynes". En Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Ed. Aguilar, Madrid, 1979, T.6., p. 417.

habían participado en la guerra, que tituló "Consecuencias Económicas de la Paz", donde reconocía como una necesidad el restablecimiento de las economías de los diversos países que habían intervenido en las acciones bélicas.

En 1921 Keynes publicó su libro "Tratado Sobre la Probabilidad", en el cual desarrolló lo relativo al método inductivo en la lógica, considerando que la probabilidad es una relación lógica y no puede definirse ni medirse, en general numéricamente.

En su "Tratado Sobre la Reforma Monetaria", publicado en 1923, Keynes analiza el problema de si es conveniente o no continuar utilizando el patrón oro en Inglaterra. El punto a tratar era en este caso, resolver el dilema de si la moneda británica debía dirigirse con el objetivo de asegurar un tipo de cambio, o si debía orientarse con el objeto de asegurar un nivel estable de precios internos; Keynes se inclinaba por esta última posición.

Lo que en última instancia movía su reflexión en este sentido era, ya entonces, defender la inflación dirigida en la circulación interior, para mantener la actividad económica a costa de la presión constante de un impuesto indirecto en el consumo.

De hecho, Keynes sostuvo firmemente de 1924 en adelante que las obras públicas eran un remedio para el desempleo, por ello propuso que el dinero para financiar las obras públicas fuera tomado del fondo de amortizaciones, lo que provocó que entrara en conflicto con los puntos de vista del Tesoro.²

² Keynes, John Maynard. Teoría de la Ocupación el Interés y el Dinero, FCE, México, 1974.

Keynes sostuvo también, que el efecto de la inversión extranjera sobre las exportaciones y sobre el empleo en Inglaterra, era pequeño; mientras que una inversión de la misma suma en el propio país incrementaría en gran medida el producto y el empleo. Por lo cual propuso la recanalización de los fondos, que año tras año fluían hacia la inversión extranjera, para financiar el crecimiento del empleo internamente.

Las primeras ideas de Keynes suscitaron grandes controversias; sus primeros planteamientos fueron sin duda el punto álgido de una inevitable ruptura entre la visión de los equilibrios parciales y la visión global de la economía. Al mismo tiempo fue depurando sus ideas y poco a poco adquirieron consistencia. En 1930 publicó "Tratado Sobre el Dinero", en el cual formuló ideas que retomaría y reformularía en su obra capital: "La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero", editada en 1936.³

La crisis de 1929 había llevado con posterioridad a una ampliación masiva del capital fijo iniciada después de la Primera Guerra Mundial; el auge terminó en una crisis profunda a partir de la cual se generalizaron y profundizaron una serie de características de la producción capitalista, a las cuales Keynes daría una particular importancia, a saber: el surgimiento del exceso del potencial en la industria, la incompleta utilización crónica del equipo de las empresas, el desempleo permanente en masa y el aumento del número de ocupados en ramas improductivas.

Bajo las circunstancias mundiales de crisis primero y profunda depresión después, el paradigma teórico de los neoclásicos que había establecido a la teoría

³ Véase Harrod. R.F. *La Vida de John Maynard Keynes*. Fondo de Cultura Económica, México, 1958.

económica en la consideración del equilibrio en el mercado de determinado producto objeto de análisis, equilibrio del consumidor, equilibrio de la empresa y en general equilibrios parciales a nivel del consumidor y del productor, en contraposición surgió la Teoría Keynesiana con un enfoque opuesto al vigente hasta entonces.

En este contexto, en vez de partir del análisis de las empresas individuales se podía partir de la producción global registrada en todo el país en el período, por ejemplo de un año. Era posible, asimismo, analizar el consumo global en lugar del caso del consumidor individual; podría medirse si el consumo global alcanzaba la misma magnitud que el producto global en vez de estudiar mercados parciales.

Para Keynes, si el consumo global era más pequeño que el producto global, la brecha entre ambos podría ser colmada por la inversión que también es consumo de bienes de capital, pero en este caso tampoco la inversión de tal o cual empresa, en una u otra rama industrial, sino la inversión global del país.

Con Keynes surge entonces la macroeconomía, los elementos manejados son los grandes agregados: la demanda agregada, formada por la inversión y el consumo globales, los gastos del gobierno, la balanza de pagos, la desocupación, la inflación, el ahorro global y otras magnitudes por agregación de varias partes.

La repercusión de su obra principal "La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero", fue sin duda, decisoria sobre el análisis económico y la práctica de la economía. Su idea principal era que el nivel de producción y empleo esta determinado por la magnitud de la demanda agregada de bienes y

servicios y que el estado puede regular ésta por medio de la política monetaria o fiscal. Esta idea devino contradictoria con la de los economistas neoclásicos, que sostenían la neutralidad de la política económica respecto de la producción y el empleo.

En este sentido, la llamada Revolución Keynesiana consistió en haber impuesto un nuevo sistema basado en el concepto de potencialidad de la política económica. No creía en el sistema de libre mercado como mecanismo para el ajuste automático y equitativo, estableciendo con ello la diferencia con los postulados neoclásicos.

1.2. AUGE DEL KEYNESIANISMO

La Gran Depresión de 1929-1934 evidenció la crisis general de los equilibrios en el sistema capitalista y puso en duda las tesis neoclásicas asociadas al *laisse faire*.

El auge del Keynesianismo traducido en políticas económicas tiene lugar históricamente en la segunda posguerra, pues si bien en alguna medida las controversias suscitadas por Keynes durante la Gran Depresión dieron lugar a la adopción de algunas de sus políticas, sin embargo, éstas no se instrumentaron de manera generalizada.

La segunda posguerra puede dividirse en dos periodos, en el primero el capital retoma su función rectora y hace florecer la producción. Durante este periodo destacan los bajos niveles históricos de desempleo y el lento ritmo de aumento de

precios, que caracterizó básicamente el desempeño de las naciones industrializadas.

Los postulados de Keynes sobre la intervención estatal promovieron, ciertamente, la expansión mundial del capitalismo a través del capital industrial y contribuyeron a la emergencia de un sistema internacional de propiedad privada basada en el movimiento libre del capital financiero.

En la era keynesiana (del período de auge) el espíritu que prevalecía era impulsar el crecimiento y el consumo, el cual se realizó básicamente vía la intervención del estado en la economía y, a través de lo cual, los países industrializados se fortalecieron.

La revolución Keynesiana, se expresó en nuevas concepciones sobre las teorías del dinero, los salarios reales, el interés, la asignación de recursos y el desempleo involuntario. Estas concepciones rompieron con la visión clásica del equilibrio natural y los postulados del libre mercado, como el mecanismo para el ajuste automático del sistema.

La gran depresión "había puesto de manifiesto que la economía capitalista genera dos problemas fundamentales en su proceso de desarrollo: la desocupación y la concentración de la riqueza y del ingreso."⁴

De acuerdo con esta visión de Keynes se puede considerar que el creciente desempleo y la concentración del ingreso en un sector reducido de la sociedad

⁴ Villareal, René. Mitos y Realidades de la Empresa Pública ¿Racionalización o Privatización? Ed. Diana, México, 1988. p. 16.

son dos fenómenos que invariablemente se presentan en el proceso de desarrollo de todo sistema capitalista.

Al respecto los descubrimientos de Keynes pueden sintetizarse así:

- El mecanismo de precios de mercado no se ajusta automáticamente y de manera continua a los desequilibrios que surgen por desajustes entre demanda y oferta.
- En el mercado de trabajo no se determinan los salarios reales, como sostenían los clásicos, sólo se negocian los salarios nominales.
- La formación del ahorro no garantiza por sí mismo la inversión.
- No existe dicotomía entre el sector monetario y el real porque la importancia del dinero surge de su papel como eslabón entre el presente y el futuro.

Con estos postulados, Keynes propuso que la variable fundamental para explicar las crisis del capitalismo toma cuerpo en las expectativas y el riesgo asociados a toda inversión.

Así, "la explicación de la crisis en términos del aumento de la tasa de interés fue trasladada a la eficacia marginal del capital que se asocia a la psicología del mundo de los negocios."⁴

⁴ Keynes. John M. Op. Cit. p. 175

El problema radica en la insuficiencia de las inversiones para emplear todo el ahorro. Como éste es aquella parte de la producción que no se consume, la insuficiencia de inversiones significa también contracción de la demanda.

De ahí la conclusión práctica de Keynes de aumentar deliberadamente las inversiones, "hasta que la demanda sea suficiente para absorber toda la oferta que proviene del empleo pleno de las fuerzas productivas."⁶

Extirpado el mal crónico de la desocupación desaparecería uno de los más graves defectos del régimen capitalista. Quedaría el reparto inequitativo de las riquezas, que es otra de sus fallas notorias.

El multiplicador, dada la propensión a consumir de la colectividad, expresa en qué medida crece el ingreso cuando aumentan las inversiones, hasta alcanzar el incremento de ahorro necesario para realizarlas.

El nivel de la ocupación y, por tanto, el ingreso global están determinados por el nivel de las inversiones y la propensión a consumir.

El nivel de las inversiones a su vez está determinado por el tipo de interés y la eficacia marginal del capital. Y el tipo de interés por la cantidad de dinero, la cual depende de la política monetaria, y de la propensión del público a mantener dinero líquido en su poder, esto es, su preferencia por la liquidez.

⁶ Presbich, Raúl. Introducción a Keynes. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1947, p. 54.

A Keynes, corresponde el mérito de haberse anticipado a las teorías dinámicas, a cuyo desarrollo él mismo aportó contribuciones que a la fecha siguen vigentes en el pensamiento económico contemporáneo.

El interés científico de Keynes radicó en la política económica de los gobiernos, teniendo como guía heurística la filosofía y como instrumento de formalización de sus análisis, las matemáticas. Este hábito intelectual lo condujo a examinar los problemas prácticos con cautela, sin apasionamientos ideológicos, apartándose de la especulación como criterio.

El análisis de los problemas mundiales abordados con detalles reales contribuyó también a que sus aportaciones se situaran en el terreno de la objetividad.

Es difícil decir con precisión en qué época empezó la evolución que le dio a Keynes el derecho a ser incluido entre quienes han hecho las contribuciones más originales al pensamiento económico. Al respecto, lo más conveniente, aunque no muy exacto, puede ser a partir de 1925, cuando los problemas de la desocupación empezaron a sustituir a los problemas de la reconstrucción financiera de Europa, en la vigencia práctica de los gobiernos de la época.

Corresponde a Keynes también, más que a cualquiera de sus contemporáneos, la integración de los enfoques analítico y estadístico a la Economía. Hay que advertir, sin embargo, que siendo particularmente escéptico con las ideas que no podían verificarse con medidas, también lo era respecto a las correlaciones econométricas que se elaboraban sobre bases lógicas insuficientes.

La claridad epistemológica de Keynes quedó resumida en el prefacio de su "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero", donde advirtió:

"Si la economía ortodoxa está en desgracia, la razón debe buscarse no en la superestructura, que ha sido elaborada con gran cuidado por lo que respecta a su consistencia lógica, sino en la falta de claridad y de generalidad de sus premisas."

2. TEORÍA NEOLIBERAL

2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ESCUELA NEOLIBERAL

Para comprender lo que es el neoliberalismo es indispensable hacer una revisión de lo que es el liberalismo, en cuyas bases se asienta esta nueva escuela de teoría económica.

El liberalismo se expresa en un conjunto de métodos y prácticas que tienen como objetivo común lograr una libertad mayor para los individuos. El liberalismo, inicialmente fue identificado con partidos políticos o clases sociales y, a menudo, con programas específicos.

Sin embargo, el liberalismo contemporáneo es el producto de siglos de desarrollo de actitudes y respuestas ampliamente compartidas por mucha gente. En términos generales puede hacerse una descripción de éste como: valoración de la libre

¹ Keynes, John M. Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 15.

expresión de la personalidad individual; creencia en la capacidad del hombre para hacer que esa expresión sea valiosa para él y para la sociedad; y la permanencia de las instituciones y prácticas que protegen y nutren la libre expresión y confianza en dicha libertad.

El pensamiento y la práctica liberales han puesto un mayor énfasis en dos cuestiones fundamentales: una es el desagrado ante la autoridad arbitraria aunado al deseo de reemplazarla por otras formas de práctica social. El segundo tema es la libre expresión de la personalidad individual.

El liberalismo es una amplia corriente de pensamiento acerca de los límites del gobierno, que provee de garantías institucionales para la libertad personal. Se ha definido en contra del absolutismo y de las arbitrariedades del poder público, a través de libertades puntuales que protegen los espacios de la vida privada.

Ha sido de vital importancia para éste la libertad activa e ideal de que el individuo tenga la capacidad y la oportunidad de expresarse libremente. Con este fin los liberales han apoyado una distribución equitativa de la libertad, la abolición de los monopolios, la destrucción de los privilegios de la aristocracia y un derecho general y fundado de principios racionales. Por esta razón, normalmente ha sido progresista; se ha preocupado por el progreso económico y social y ha sido favorable a la ciencia, la tecnología y al experimentalismo pragmático. Sus objetivos principales son:

- La no interferencia estatal, y
- El sufragio universal.

El liberalismo tanto en su forma clásica, como en la más actual, es esencialmente un fenómeno moderno. Es heredero de una rica tradición. La libertad, la tolerancia, el constitucionalismo eran ya conocidos en el mundo antiguo. Obtuvo beneficios del constitucionalismo medieval y las tradiciones religiosas de la iglesia cristiana de Occidente.

Los cambios políticos durante y después de la Reforma en Francia permitieron el renacimiento del liberalismo. Las guerras minimizaron a la nobleza, las relaciones entre señor y plebeyo favorecieron la aparición de grupos que desarrollaron actividades de tipo colectivo. Las políticas nacionales e internacionales de los monarcas pusieron en lugares sobresalientes a burócratas de extracción plebeya, comerciantes, abogados científicos, militares, etc., los nuevos estados nacionales, produjeron cambios en el derecho, la economía y las relaciones personales que favorecieron también el incremento del comercio, circulación de la moneda y la presencia generalizada de comerciantes.

Los descubrimientos científicos y las innovaciones técnicas, los métodos capitalistas de especulación económica, los nuevos conceptos jurídicos y las nuevas formas de propiedad actuaron recíprocamente como incentivos a las iniciativas individuales. La consecuencia fue el aumento de la clase media comercial e industrial, la difusión de actitudes favorables a la empresa individual y a la doctrina de responsabilidad individual.

Europa pasa de la etapa del absolutismo al liberalismo. Este último va cristalizándose muy lentamente. Los principios de la era revolucionaria expresados claramente por primera vez por Locke y expuestos en grandes manifiestos políticos como la declaración de independencia de los Estados

Unidos y la declaración francesa, resumían ideales políticos que en el siglo XIX parecían abocados a una realización progresiva en la política de todos los países donde la cultura de Europa Occidental ejercía gran influencia. Estos ideales incluían las libertades civiles -libertad de pensamiento, de expresión y de asociación-, seguridad de la propiedad y el control de las instituciones políticas mediante una opinión pública informada.

El liberalismo tendría que dar origen a una serie de tergiversaciones por la adecuación que cada nación hacía a su realidad social, de toda aquella ideología. Las intervenciones, o más bien, las ideas clásicas liberales sobre libertad, constitucionalismo, libre expresión, libre mercado, fueron aplicadas en países de Europa y América con resultados totalmente distintos.

El punto clave del liberalismo después de haberse implementado es que al estado^{*} no se le podía aislar de toda una serie de papeles que le competían. Es decir, el restarle autoridad al estado, no significaría, ya en la práctica, que éste estuviera abstraído de la economía, el derecho y la política.

Tampoco tuvo resultado el que se apoyara todo aquello que viniera de la iniciativa individual, ni grupal en contra del gobierno. No se trataba de lograr una anarquía, lo que de seguro llevaría al caos a una sociedad, sino más bien, una forma de conciliación. Una intervención del estado en todos los ámbitos de la vida de una nación, pero dirigidos esencialmente para el beneficio de los individuos.

* El estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio; en tanto que el gobierno es el elemento del estado que ejerce el poder de dominación, pero para fines del presente estudio se considerarán como sinónimos el gobierno y el estado

Es un hecho que ninguna nación puede carecer de un estado al que se le confiera la intervención en todos los asuntos, ya sea como director, mediador, etc.

El liberalismo en Inglaterra consolida de manera importante las aspiraciones constitucionales y de libre mercado. Es este el país que más influencia ejercería junto con las ideologías de la ilustración en Francia, sobre los países de América Latina cuyos gobiernos asimilan la teoría del liberalismo y pugnan a través de luchas constantes por el establecimiento de la libertad. Es decir, soberanía nacional, democracia, libertad de expresión, abolición de la esclavitud, etc.

Surge así el neoliberalismo, que en síntesis propugna por una economía en la que el estado no debe intervenir, sino que éste debe ser una especie de guardián de los intereses de una nación.

2.2. TEORÍA ECONÓMICA NEOLIBERAL

El neoliberalismo, establece en forma general una relación directa con la noción de libertad.

“En la libertad ha visto aquél predominio de la acción individual que siempre ha defendido celosamente; en la igualdad ha visto más bien la intervención autoritaria, que a su vez conduce el último resultado a la parálisis de la personalidad individual”.*

* Laski, J. K. El Liberalismo Europeo. Ed. F.C.E., México, 1984. p. 16.

Este precepto puede considerarse como la base del discurso filosófico del neoliberalismo, que como se observa considera la intervención del estado como la mayor limitante de la libertad individual y que defiende ampliamente en su discurso.

Se puede definir como un radicalismo filosófico que sufrió transformación en su proceso de conformación, pasando de ser un puente intelectual, entre el individualismo del primer periodo a la conservación de libertades civiles y políticas de los individuos que se estaban adaptando a toda una serie de cambios progresivos del industrialismo y el nacionalismo.

La filosofía social del radical, estaba basada en un programa de reformas legales, económicas y políticas relacionadas. Sostenían la idea de que este principio era la única guía racional de la moral privada y el actor de la política pública. Su cometido por tanto era aplicar este principio a los problemas prácticos.

Por lo que el industrialismo había significado para mucha gente, fue posible ir en contra de una serie de condiciones denigrantes para la población que se sometía a trabajos excesivos, condiciones insalubres, ausencia de recursos de seguridad y valores morales. De esta manera el parlamento inglés vio necesario fundar su principio orientador sobre el colectivismo y no por el individualismo. Sin embargo, dicha legislación iba en contra de las ideas liberales.

La modernización de la teoría liberal vino precisamente, del rompimiento con tanto dogma radical, poniéndola en contacto con otras clases sociales, con otras corrientes del pensamiento europeo y con nuevos campos de investigación científica.

Al abordar así al liberalismo, se estaba generando una doctrina de tipo social; es decir, que traería beneficios a la población en general y no a ciertos individuos con intereses especiales. En sentido estrecho, el liberalismo significa una posición política favorable a la reforma, pero opuesta al radicalismo.

En el siglo XX el liberalismo se enfrentó al comunismo y al fascismo que veían en él una filosofía obsoleta, avocándose éstos a generar nuevos principios filosóficos. Ambos abandonan la práctica liberal y hablaban de una verdadera democracia calificando al liberalismo de democracia simulada. Sin embargo lo que aconteció, con ambas doctrinas fue una eliminación de la libertad civil y las instituciones democráticas. "Ambas negaban que la protección de los derechos y las libertades fueran un propósito primario del gobierno y que el ser humano individual fuera juez competente de sus propios intereses o de la política y la práctica que debiera seguir el gobierno para proteger un interés general o social".⁹

Estas dos corrientes ideológicas hablaban de entidades colectivas y los seres humanos eran los agentes u órganos de esa colectividad. Fueron estas corrientes del pensamiento las que asestarían un gran golpe a la corriente liberal.

Se comienza a sustituir al estado (gobierno) liberal por uno nuevo, que defiende intereses específicos, monopolios y una serie de dominios cada día más difíciles de descifrar debido a que su operación es oculta. Las estructuras de los gobiernos operan en favor de superestructuras elitistas tanto dentro como fuera de una nación. Tanto gobernantes, como gobernados, son manipulados por estos factores reales de poder.

⁹ Sabine, George H. Historia de la Teoría Política. Ed. F.C.E., México, 1982, p. 537.

Este estado es el vigilante de la felicidad individual, el cual, posteriormente dará origen al estado intervencionista que es el rector de nuestros días. El estado actual comienza a diferir por tanto del primero, debido a que el estado benefactor es el tutelar del bienestar social y asistencial. Aunque en la actualidad es nombrado bajo numerosos adjetivos: tutelar, de empresa, autoritario, regulador, planificador, desarrollista, democrático de derecho constitucional, etc. Es fácil darse cuenta, que el estado ostente un poder fuerte en lo que va desde los años 30's hasta nuestros días.

En nuestros días el individuo cada vez tiene menos que hacer, como ser aislado; sin embargo, no se puede negar al estado el derecho de su subsistencia. Esto llevaría a una etapa difícil porque es necesario salvaguardar la justicia de los valores humanos, los derechos del hombre, las relaciones equitativas de capital y trabajo, de educación, servicios públicos, cultura, libertad, paz, bien común, solidaridad, derecho al trabajo, libre asociación, acervo nacional, etc. que competen al estado.

La forma del actuar político se ha modificado en los años recientes en varios países del mundo, como es el caso de México; donde la ideología neoliberal se ha insertado en la práctica de la política.

Se confirma así que, tanto en el ámbito externo, en que el estado opera a través de la defensa de sus intereses institucionales, frente a otros estados; como en el interno, en donde son manejados los intereses potenciales de las instituciones; el estado obtiene una fuerza indiscutible ya que aplica las ideologías actuales a sus teorías, ideas y principios, convencionalismos éticos y preceptos ideológicos, para llevarlos a la práctica.

Según la escuela neoliberal, la acción del estado destruye la prosperidad que cada país ha logrado gracias al libre comercio, al limitar con políticas al libre mercado y las libertades humanas.

En la ideología capitalista, el libre mercado, la libre empresa, el libre comercio internacional y una política monetaria no discrecional, son los requisitos para que funcione el sistema económico.

"Las funciones que estarían entonces encomendadas al estado serían la de defensa de la nación frente a sus enemigos exteriores y la protección de los ciudadanos frente a los abusos de sus propios conciudadanos [...] El estado debe ser un guardián que vigile que operen libremente las leyes del mercado".¹⁰

Al respecto al estado en su papel de guardián le corresponde únicamente la vigilancia de la economía, y no contempla el establecimiento de las medidas necesarias para hacerlas cumplir, ya que la libre actuación del mercado constituye la base de la ideología liberal.

El origen del neoliberalismo está fundamentado en la no intervención estatal, sobre todo, en lo que se refiere a las cuestiones económicas. Quienes más influyeron en la teorización sobre el *Laissez-Faire* (dejar hacer) fueron los economistas liberales ingleses, encabezados por Adam Smith. Entre sus ideales de tipo económico se encuentra un mercado autorregulado, que no esté restringido por un monopolio ni la intervención política.

¹⁰ Villareal, René. La Contrarrevolución Monetarista. Ed. F.C.E., México, 1986. p. 99.

Laissez-faire se refiere a una teoría del papel del estado en la vida económica. Adam Smith, puede ser identificado como alguien que desconfiaba de la intervención pública, y creía que el mundo estaría mejor si la presencia del estado fuera mínima.

El edificio del liberalismo clásico se completa con los utilitaristas ingleses que sintetizan las dos clases de liberalismo mediante la aplicación de los conceptos de utilidad y mercado a la política y a las tareas del constitucionalismo. Su lema: *el mayor bien para el mayor número*. El derecho y la política debían basarse en reglas generadas que suministrarán un máximo de libre elección y libertad práctica para todos.

El discurso económico neoliberal explica la intervención del estado en otros términos, así como una nueva forma de acción. Si los clásicos suponían que los mercados se ajustaban automáticamente con el sólo mecanismo de los precios, los neoliberales argumentan que hay agentes económicos que forman sus expectativas de acuerdo a las predicciones de la teoría económica de máximos beneficios para las empresas y utilidad para los consumidores.

Así, como precios y salarios son perfectamente flexibles, el estado no debe establecer regulaciones del mercado ni de control de precios. Afirman los neoliberales que la acción del estado en la economía no tiene ningún beneficio; pero, si puede perjudicarla al provocar una inflación por expansión monetaria; limitando también que haya progreso tecnológico debido a que impide que operen las leyes del mercado, eliminando estímulos a la producción e innovación. Los neoliberales han generado una serie de ideas fundamentadas en el hecho de

que la acción del estado ha sido contraproducente. Se cuestionan si aún pueden las inventivas privadas competir contra el control gubernamental.

"El aumento del papel del estado en la economía ha ido muy lejos durante los últimos 50 años. Esta intervención ha significado un costo en términos económicos. Las limitaciones que esta actuación impone a nuestra libertad económica amenazan con liquidar dos siglos de progreso económico."¹¹ La idea fundamental es la de que el estado está perjudicando la prosperidad que deja el libre mercado y también está dañando la libertad humana.

Se cuestiona en primer término la utilidad que tiene la expansión del crédito o gasto de sector público para elevar el nivel de producción y reducir el desempleo. Desde un punto de vista monetarista ninguno de estos aspectos es efectivo para aumentar producción y empleo. Sus conclusiones son las mismas que las de los clásicos. También -a semejanza de los clásicos- los monetaristas afirman la ineficacia de la política fiscal y monetaria para aumentar la producción y el empleo.

La acción del estado en la economía no tiene ningún efecto benéfico y en el enfoque de expectativas racionales no se admite que la producción y el empleo puedan ser modificados a través de cambios en la demanda agregada por política económica del gobierno. El estado debe estar al cargo de funciones como la defensa de la nación, protección civil y ser el vigilante de la eficaz operación de las leyes del libre mercado.

¹¹ Villarreal, René. Op. Cit. p. 99.

Son los principios fundamentales en que se basa la doctrina económica neoliberal. Al respecto se puede decir que aún con ciertas adecuaciones de acuerdo a condiciones particulares, la ideología neoliberal domina actualmente la política económica de diversos países.

3. TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO EN LA EDUCACIÓN Y LOS ENFOQUES KEYNESIANO Y NEOLIBERAL

Para explicar teóricamente en el contexto de la ciencia económica el papel de la educación en la asignación de recursos, es necesario hacer referencia a la Teoría del Capital Humano.¹²

El nacimiento de la teoría del capital humano ocurrió en 1960; Theodore Schultz fue su fundador. Sin embargo, dos años más tarde ocurrió lo que puede considerarse como el nacimiento efectivo de la teoría: el *Journal of Political Economy*, en 1962 publicó un suplemento sobre la "Inversión en seres humanos". Entre otros artículos sobre la materia, este volumen incluía los capítulos preliminares de la obra *Human Capital* (Capital Humano), publicada posteriormente en 1964 por Gary Becker.

La teoría del capital humano constituye un subtema del universo teórico. En la medida que su construcción está estructurada con herramientas neoclásicas, es pues una aplicación de la misma.

¹² Fisher y Dornbush. *Economía*. Ed. Mc. Graw-Hill, México, 1989, cap. 14.

Para comenzar, se define el *capital humano* como el valor potencial de obtención de ingresos que los individuos poseen. La analogía de este concepto con la de *capital*, propiamente dicho, es la alusión a que las personas invierten en sí mismas (o quizá sus padres, organismos particulares o el mismo estado) pagando la educación y la adquisición de calificación productiva, de lo que posteriormente obtiene rendimientos en términos de mayores sueldos y salarios.

Así, la teoría del capital humano, se utiliza para determinar los rendimientos de la inversión en educación. Con ello, se pretende explicar lo que determina la cantidad y tipo de educación con la que cuentan los individuos; y de esta manera estudiar la disyuntiva entre la educación y el aprendizaje formal en el trabajo.

En términos más generales, la teoría del capital humano consiste en que la gente gasta en sí misma de formas diversas, no sólo buscando el goce presente, sino también los beneficios futuros pecuniarios y no pecuniarios.

De esta forma, fenómenos tales como, sanidad, educación, búsqueda de empleo, adquisición de información, emigración y formación profesional, deben ser considerados gastos de inversión, más que gastos de consumo.

En el campo de la educación, la implicación más importante de la teoría se refiere al tema de la demanda de *educación adicional*, respecto de la formación básica que el estado estuviese obligado a proporcionar, de acuerdo al país de que se trate. Por ejemplo -y sin obligarnos a demostrar por el momento este enunciado-, para un pueblo en vías de desarrollo como México, la educación adicional estará definida en el ámbito del nivel medio superior y en adelante; así, el mercado de

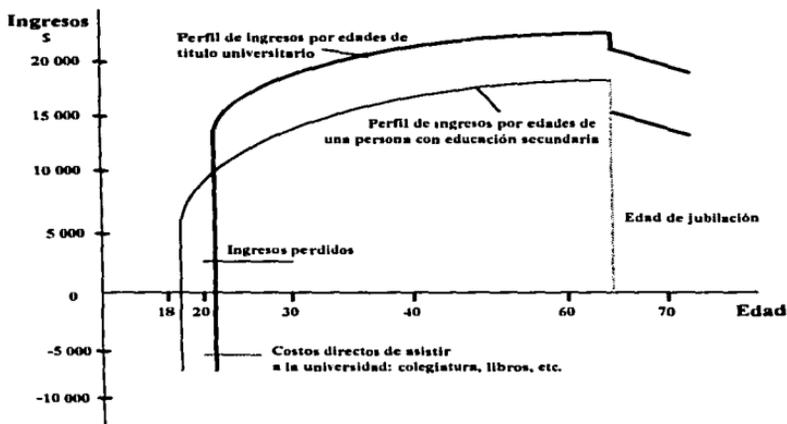
las universidades privadas es de esperarse que se torne más activo, sobre todo en el contexto neoliberal inaugurado por Miguel de la Madrid Hurtado.

Para ilustrar el ejemplo anterior, es necesario valerse del análisis costo-beneficio. Supóngase que un individuo enfrenta la siguiente disyuntiva: ir a la universidad o buscar empleo. Para resolver el dilema se deben considerar al menos cuatro variables:

- La universidad ocasiona costos directos (colegiatura, libros, etc.).
- Acudir a la universidad implica ingresar más tarde al mercado de trabajo, por lo tanto, perder ingresos durante varios años.
- La formación universitaria permite percibir ingresos permanentemente más elevados.
- La educación universitaria posee ventajas no pecuniarias.

En la figura siguiente se ilustra la influencia de la asistencia universitaria y el ingreso del individuo en el tiempo:

FIGURA 1.



Tomado de: Fisher y Dornbush, *Economía*, Mc. Graw-Hill, México, 1989, p. 364.

Si no se realizan estudios universitarios, el ingreso del individuo a lo largo de su vida productiva será menor con relación a la persona que sí estudió la universidad. (Compárese la curva delgada contra la gruesa).

Ya que asistir a la universidad representa un costo de oportunidad: ingresos inmediatos contra mayores ingresos futuros; de acuerdo con el diagrama, el área configurada por las dos líneas antes de intersección -anterior a los 22 años- representa los ingresos no percibidos en la vida útil del individuo. Por lo tanto, en

su parte negativa, se expresan los costos incurridos por la educación universitaria o extra.

Así, la interpretación keynesiana que se puede hacer de esta teoría es la siguiente: en la medida que la educación superior y técnica se procure al interior de un país, la dinámica tecnológica está garantizada, ya que ésta no se reproduce por sí misma, sino que responde a las exigencias del mercado. Por lo tanto, el estado tiene como suprema tarea proporcionar la infraestructura y los medios para que dicho proceso se lleve a cabo, superando la discriminación económica que el entorno pudiese ejercer. Esta es una forma además de distribuir el ingreso, ya que es a través de impuestos que el gobierno debe financiar los programas de educación e investigación superior.

En el caso de la escuela neoliberal, como la que actualmente nuestro país experimenta, la teoría del capital humano en lo tocante a la educación universitaria se ajusta de una mejor manera, en su forma más pura. En efecto, si bien el estado no ha abandonado su participación en la educación superior, es bien sabido que su oferta es insuficiente y, que la calidad del grueso de la educación universitaria privada es superior que la pública, o cuando menos, tiene mayor aceptación en las fuentes de trabajo. Así la educación privada se convierte en un bien de inversión del capital humano, el cual encarece aún más la educación universitaria como fuente de mayores ingresos a futuro.

No es de extrañarse que las tasas de crecimiento del gasto en educación privada sean mayores que las ejercidas por el gobierno federal en materia de educación pública superior, en el ámbito del liberalismo social salinista.

Un punto intermedio entre las dos concepciones aplicadas se encontraría en un sistema de becas y subsidios, el cual pondría en igualdad de oportunidades a los estudiantes de cualquier nivel social que deseen competir por un mejor ingreso con base en la educación universitaria. Sin embargo, éste y otros cuestionamientos y preguntas planteados sobre la materia, quedan pendientes por el momento.

CAPÍTULO II.

LA POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO

CAPÍTULO II. LA POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO

1. EL SECTOR EDUCATIVO EN MÉXICO

1.1. LA EDUCACIÓN DURANTE EL PERÍODO POS-REVOLUCIONARIO

Ha sido ampliamente difundida la idea que la educación pública, en tanto que compromiso social, es resultado del proceso revolucionario de 1910. Es entonces, que el estado a través de las relaciones políticas del poder, instrumenta diversos proyectos integrales educativos: desde su concepción ideológica hasta la instrumentación práctica y orgánica del proceso. Este último concepto es el que interesa analizar en lo inmediato, en particular las políticas de gasto público en educación de 1970 a 1996; para ello, se expone un marco de referencia histórico: desde el período posrevolucionario de reconstrucción económica del país, hasta el agotamiento del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones.

Partiendo del legado revolucionario a la educación, el artículo tercero de la Constitución de 1917, se entiende que el primer compromiso del nuevo México que comenzaba a construirse después de la gesta revolucionaria, fue garantizar que la educación fuese gratuita en todo el territorio nacional, tarea por demás complicada. Había que dejar atrás niveles de analfabetismo del orden del 85 por ciento, que prevalecieron a final de los años de la dictadura porfirista.

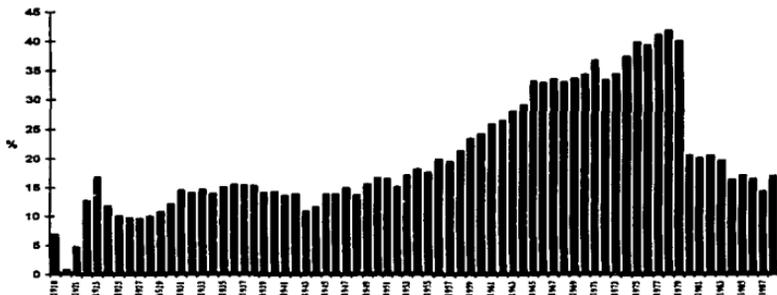
La estabilización social lograda por los gobiernos posrevolucionarios, trajo consigo índices altos de crecimiento poblacional -del orden del 2.1%, en contra de 0.5% de principio del siglo- que demandaba, entre otras cosas, educación,

como promesa de desarrollo nacional en un país deteriorado por la dictadura y la revolución.

Durante los primeros años de la década de los años veinte, con José Vasconcelos como Ministro de Educación se multiplicó el presupuesto destinado en educación, respecto de lo asignado por Díaz en la dictadura, el 7% del presupuesto global; posterior a ello, la partida asignada en la materia fue errática según se puede observar en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 1.

**Porcentaje del Presupuesto Total
en Educación Pública**



*Fuentes: 1. INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo I, agosto 1985.
2. SEP. Compendio Estadístico del Gasto Educativo. DGP, México, 1989.*

Durante la administración de Álvaro Obregón se creó por decreto presidencial la Secretaría de Educación Pública el 3 de octubre de 1921 y fue José Vasconcelos

el primer secretario. En el año referido se elevó de 0.96 a 17.06 por ciento el porcentaje de participación del gasto en educación, respecto del presupuesto total.

Vasconcelos creyó en la educación generalizada como instrumento para mejorar la situación económica y cultural del pueblo, dar las bases de la democracia y el progreso. Con la consigna de mestizar lo indígena y lo hispano, lo nacional y lo universal, las escuelas rurales y las misiones culturales enseñaron a leer y escribir incorporando el uso del castellano en las comunidades indígenas, que en esa época representaban el 37% de la población del país.¹³

La inestabilidad de los primeros años de la década del México posrevolucionario y tras el asesinato del reeleccionista inconcluso Álvaro Obregón, se reflejó en la partida presupuestaria de Educación Pública; cabe señalar que el comportamiento errático del presupuesto en educación fue menor con respecto al presupuesto total, el cual observó fuerte descenso desde 1922 sin recuperarse hasta el tiempo del presidente Cárdenas. Con lo anterior se infiere que los proyectos en materia educativa se trataban de mantener al margen de la inestabilidad política, dando prioridad a los proyectos de educación básica y, sobre todo, concentrándose en los de orden rural.

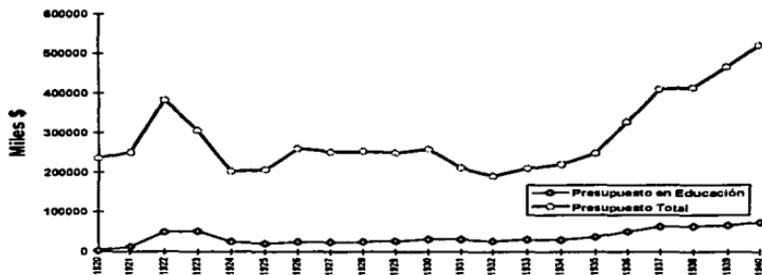
En la gráfica dos se aprecia la relación entre el presupuesto global y el asignado a Educación Pública. Nótese en el cuadro uno el significativo descenso del presupuesto total en 1923 y 1924, y su respectivo impacto en la partida educativa; a partir de entonces, aquél sufrió las consecuencias de la lucha por la

¹³ Guevara Nicbla, Gilberto y García Canclini, Nestor. La Educación y la Cultura ante el Tratado de Libre Comercio. 2ª ed., Nexos Nueva Imagen, México, 1994, p. 51.

consolidación política del país, mientras que los recursos financieros en Educación Pública, observaron un ligero comportamiento creciente:

GRÁFICA 2.

**Presupuesto Total
Presupuesto en Educación**



Elaborado con datos de: INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo I, agosto 1985. Y de la SEP. Compendio Estadístico del Gasto Educativo. DGP, México, 1989.

**CUADRO 1.
PRESUPUESTO TOTAL Y PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN PÚBLICA
(Miles de Pesos)**

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL	PRESUPUESTO EDUCACION
1920	237054	2218
1921	250803	12296
1922	383659	49627
1923	307017	52363
1924	204195	25523
1925	208263	21363
1926	261532	25930
1927	252683	24763
1928	253741	25800
1929	250439	27434
1930	259995	32074
1931	212890	31360
1932	191844	27378
1933	211512	31336
1934	221295	31284
1935	249272	37951
1936	328059	51481
1937	410889	63946
1938	415162	64471
1939	468405	67037
1940	522335	75306

*Fuentes: 1. INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo I, agosto 1985.
2. SEP. Compendio Estadístico del Gasto Educativo. DGP, México, 1989.*

En suma, en el período de reconstrucción nacional posrevolucionario se distinguió en materia de Educación Pública, el esfuerzo federal de extender la educación elemental gratuita a lo largo del territorio nacional. El reto fue pues, la educación elemental, lo cual contrasta con la primera etapa industrializadora inaugurada por el presidente Lázaro Cárdenas, donde el reto iba más allá de abatir el analfabetismo, se trataba de proporcionar educación técnica y con orientación socialista para las nuevas relaciones de producción.

1.2. LA INDUSTRIALIZACIÓN Y EL NUEVO DESAFÍO EDUCATIVO

El proceso de industrialización en México que inició a fines de los años treinta requirió de fuerza de trabajo calificada, que al no satisfacerse por las fuerzas del mercado del *capital humano*, en los términos de Gary Becker, debía ser procurado por el estado. De esta manera, simultáneo al proceso migratorio del campo a los centros urbanos, los intereses del gobierno hacia la educación cambiaron diametralmente en, cuando menos, tres aspectos:

- a) La educación, antes de prioridad rural, ahora privilegió al sector urbano.
- b) La educación, como el contexto social, se segmentó en dos vertientes, regionales y de desarrollo económico: la rural-campesina y la Urbano-industrial. Durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, se promovió la educación socialista.
- c) El establecimiento de las clases medias, producto de la industrialización y del crecimiento de la burocracia gubernamental, conllevaron a fenómenos selectivos y de privilegio en materia educativa.

Como quiera que sea, el proceso constructivo de infraestructura en el capital y los recursos humanos se estaba dando a la par del proceso industrializador.

En la década de los cuarenta si bien la educación en los niveles medios y superiores se incrementaron, la demanda de educación elemental era más significativa, si se considera que México era un país que perfilaba su desarrollo

por el camino de la modernidad productiva. El rezago en la educación básica hablaba de la relación inarmónica entre los sectores regionales productivos, a la luz de la brecha que se abría entre el campo y la ciudad, como producto del modelo de desarrollo elegido y los efectos derivados de las estrategias e instrumentos utilizados para alcanzar sus objetivos. Cabe comentar que en el modelo de desarrollo no estaba presente un programa de Ciencia y Tecnología, instrumento éste que hubiera implicado otra visión en relación a la política educativa.

“En los años cuarenta se contaba con cuatro mil estudiantes más a nivel licenciatura respecto de 1924 en la Universidad Nacional de México y mil bachilleres, con relación al mismo año de 1924; al interior del país solamente se contaba con siete universidades, donde se ponía de manifiesto la discriminación económica en favor de la naciente *burguesía ilustrada*”.¹⁴

Fue durante la década de los sesenta y hasta 1982 cuando el sistema educativo mexicano conoció un proceso sostenido de crecimiento, de diversificación y transformación estructural: de 5 millones de alumnos a nivel básico en 1959, se llegó en 1982, a casi 21 millones de personas matriculadas, lo que representaba el 30 por ciento de la población total.¹⁵

Para una mejor comprensión del contexto *neo-modernizador* salinista en materia educativa, es necesario detenerse en el puente histórico, formado por el agotamiento de las estructuras proteccionistas en la economía y del escenario de los consensos políticos que se practicaron durante los años setenta y ochenta.

¹⁴ Fuentes Molinar, Olac. "Educación y Sociedad", en México hoy, Ed. Siglo XXI, México, 1979, p. 232.

¹⁵ Noriega Cláve, Blanca Margarita. La Política Educativa a través de la Política de Financiamiento 1959-82, UAS, México, 1985

2. LA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR EDUCATIVO

2.1. LA DÉCADA DE LOS SETENTA

Para efectuar el análisis integral de la política del gasto público en materia educativa en la década de 1970, es necesario tomar un periodo más amplio: de 1968 a 1982. Existen, cuando menos, dos razones para considerarlo así: en primer lugar, los hechos violentos de 1968, que marcaron el escenario político de los siguientes años de gobierno. En segundo lugar, considerar que los programas sexenales en muchos ámbitos no son continuos, por lo que es necesario analizar la política educativa a través de las reformas instrumentadas, primero con Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), y posteriormente, con José López Portillo (1976-1982).

La crisis política manifiesta y consecuente de los hechos lamentables de Tlatelolco en 1968, deterioraba la imagen del estado y la legitimidad de un gobierno declarado ya dictatorial, aunque en términos institucionales. La administración de Echeverría no estuvo exenta de violencia; la represión de junio de 1971 conllevó una gran movilización y malestar social.

El desgastado gobierno de Echeverría procuró establecer puentes de diálogo, a través de su política de *desarrollo compartido* y de las profundas reformas educativas, a las que se hará referencia en las líneas siguientes.

2.1.1. POLÍTICA EDUCATIVA DE LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ

El entonces presidente Luis Echeverría Alvarez (LEA), instrumentó, a través de su Secretario de Educación Pública Víctor Bravo Ahuja, una reforma educativa, que alcanzó todos los niveles académicos. En dicha gestión se crearon el Colegio de Bachilleres, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Consejo Nacional de Fomento para la Educación (CONAFE), el Centro de Estudios de Métodos y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), entre otras instancias del sector educativo.

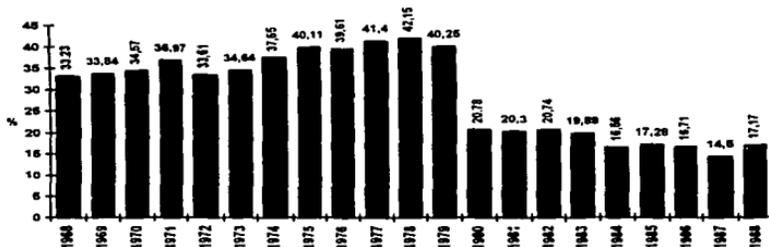
Por otro lado, la Ley Orgánica de Educación de 1942 fue reemplazada por la Ley Federal de Educación (1974); asimismo, se promulgó la Ley Nacional de Educación para Adultos en 1975.

Con el fin de poner en práctica las reformas legales en materia educativa y mantener en operación los nuevos organismos académicos institucionales, se canalizaron grandes recursos financieros que superaron las tasa históricas de crecimiento del presupuesto destinado a las actividades educativas.

En la Gráfica 3 aparecen relacionados los índices del porcentaje del presupuesto total destinado a la educación pública, donde se puede percibir la dinámica financiera del sector durante los seis primeros años de la década de los setenta:

GRÁFICA 3.

Porcentaje del Presupuesto Total
en Educación Pública
1968-1988



Fuente: INEGI. *Estadísticas Históricas de México*, Tomo I, agosto 1985 y SEP. *Compendio Estadístico del Gasto Educativo*, DGP, México, 1989.

CUADRO 2
PRESUPUESTO TOTAL Y PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN PÚBLICA
(Miles de Pesos)

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL	PRESUPUESTO EDUCACIÓN
1968	2218	23054
1969	12296	250803
1970	49827	383659
1971	52363	307017
1972	25523	204195
1973	21363	208263
1974	25930	261532
1975	24763	252683
1976	25800	253741
1977	27434	250439
1978	32074	259995
1979	31360	212890
1980	27378	191844
1981	31336	211512
1982	31284	221295
1983	37951	249272
1984	51481	328059
1985	68946	410889
1986	64471	415162
1987	67037	468405
1988	75308	522335

*Fuentes: 1. INEGI, Estadísticas Históricas de México, Tomo I, agosto 1985.
 2. SEP, Compendio Estadístico del Gasto Educativo, DGP, México, 1989.*

Las acciones más relevantes que se realizaron en el contexto de la Reforma Educativa echeverrista son las siguientes: En materia de Educación Primaria, se instrumentaron modificaciones en los programas con vistas a modernizar y actualizar el contenido de los libros de texto; lo cual obligó a operar un programa de actualización a profesores y directivos.

“En Educación Media Básica, se instrumentó un amplio programa de políticas en favor de la Educación Secundaria Técnica. Las escuelas incrementaron su

población, las de carácter industrial pasaron de 88 mil a 182 mil estudiantes; las agropecuarias de 17 mil a 119 mil; asimismo, en 1973 comenzó la operación de escuelas que desarrollaron el Programa de Técnicas Pesqueras que para el ciclo 1975-76 contaba ya con más de cinco mil alumnos inscritos".¹⁶

En materia de Educación Media Superior, se amplió la oferta de centros de estudios al crearse el Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM, el Colegio de Bachilleres, los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT); se impulsó el crecimiento de los Centros de Estudios Tecnológicos (CET) y los Centros de Estudios Tecnológicos Agropecuarios (CETA). Además el índice de atención a estudiantes egresados de secundaria que en 1970 era del 72 por ciento, en 1976 ascendió a 80 por ciento.

En el ámbito de la educación superior, se instrumentó una *política restauradora* que permitió duplicar la matrícula universitaria al final del sexenio de Luis Echeverría; y otra de *desconcentración*, gracias a la cual se redistribuyó la matrícula de las principales instituciones de educación superior -el IPN y la UNAM-, desahogándose la demanda en nuevos centros de estudio, tales como los tres planteles de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM): Iztapalapa, Xochimilco y Azcapotzalco.

La continuidad del programa de reforma iniciado por la administración de Luis Echeverría, se vio limitado por la tradición *sexenal*, que en muchos de los casos *renueva* las formas de gobierno particulares y regionales; y en otros, simplemente deja en el olvido las iniciativas que para bien o mal se hallan logrado instrumentar.

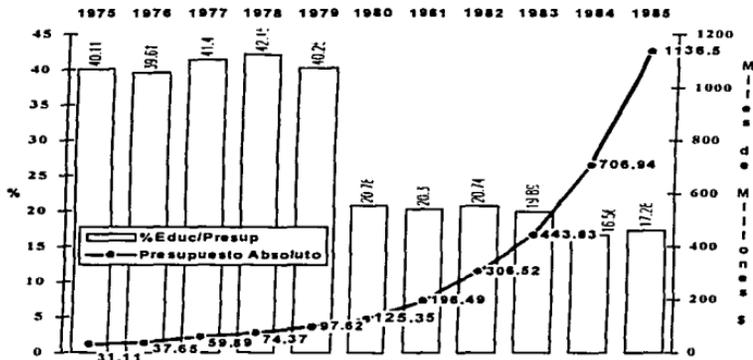
¹⁶ Noriega Chavéz, Blanca. Op. Cit, p. 62.

2.1.2. LA POLÍTICA EDUCATIVA DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO

Uno de los problemas más serios que enfrentó el gobierno de José López Portillo (JLP) fue el manejo de unas finanzas públicas distorsionadas por la inflación creciente y el *abuso* en la aplicación de políticas keynesianas. Ello, aunado a la insistencia de apostar a una economía *petrolera*, que finalmente sucumbió ante las rígidas reglas del mercado del petróleo. La caída dramática que experimentó el precio del llamado "oro negro" situó al país en una muy severa crisis.

En este contexto, el presupuesto asignado a Educación para 1980 se deterioró en un 48.4 por ciento respecto de 1979, sufriendo un retroceso de 24 años; mismo que hasta 1996 no se ha podido recuperar, lo que es lamentable en un país como el nuestro, donde la población crece a un ritmo acelerado y crece también la demanda por educación.

**GRÁFICA 4.
PRESUPUESTO ABSOLUTO Y PROPORCIONAL EN EDUCACIÓN
PÚBLICA: JLP**



CUADRO 3.

AÑO	PRESUPUESTO EDUCACIÓN (Miles de Millones de Pesos)	PRESUP. TOTAL (Miles de Millones de Pesos)	% DEL PRESUP. TOTAL	PIB (Miles de Millones de Pesos)	% DEL PIB
1975	31.11	77.57	40.11	1100.05	2.83
1976	37.65	95.04	39.61	1370.96	2.75
1977	59.89	144.65	41.40	1849.26	3.24
1978	74.38	176.453	42.15	2337.40	3.18
1979	97.62	242.54	40.25	3067.53	3.18
1980	125.35	603.33	20.78	4276.49	2.93
1981	196.49	967.77	20.30	5874.38	3.34
1982	306.52	1477.71	20.74	9417.09	3.25
1983	443.83	2231.72	19.89	17141.69	2.59
1984	706.94	4269.57	16.56	28748.89	2.46
1985	1136.50	6575.08	17.28	45588.46	2.49

Fuentes: INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo I, agosto 1985 y SEP. Compendio Estadístico del Gasto Educativo. DGP, México, 1989.

La administración de JLP contó con dos secretarios de Educación Pública: Porfirio Muños Ledo (1976-1977) y Fernando Solana Morales (1977-1982).

La política educativa de este sexenio se concretó en el Programa Nacional de Educación (PNE), elaborado por la primer administración en la SEP, perfeccionado y puesto en marcha por Fernando Solana a través del programa "Primaria para Todos los Niños". Dichos planes y proyectos generales se circunscribieron a los siguientes objetivos: abatir el analfabetismo; elevar la calidad educativa; impulsar la educación terminal, regulación vía la planeación de la educación superior y, finalmente, la creación de la Universidad Pedagógica Nacional.

Asimismo, el PNE intentó integrar la Educación Primaria y Secundaria en un nivel de diez grados incluyendo preescolar, sin embargo, el proyecto no prosperó por lo que la iniciativa nunca se llegó a concretar operativamente.

El "Programa Educación para Todos", a través de la "Coordinación Nacional del Programa Primaria para Todos los Niños", de 1978, tenía como objetivo dar atención primaria al ciento por ciento de la población en edad escolar. Dicho programa logró incrementar el número de alumnos inscritos en 2.9 millones. Así, "se completaron 16 mil escuelas incompletas, se ofreció educación primaria a 25 mil 400 localidades que no contaban con el servicio y la eficiencia terminal se elevó de 46 a 53 por ciento"¹⁷.

¹⁷ Noriega Chavéz, Blanca, Op. Cit. p. 83.

3. LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

En las administraciones de LEA y JLP se ejercieron políticas presupuestarias educativas de corte keynesiano, es decir, de alto grado estatista. En efecto, es a través del presupuesto público que los organismos políticos instrumentan los proyectos sociales y económicos.

3.1. POLÍTICA EDUCATIVA DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

Las primeras frases de campaña de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) indicaron el fin del Estado benefactor paternalista o populista -como quiera que sea el adjetivo-. La palabra *clave* que estuvo presente en el discurso del candidato y posteriormente presidente de la Madrid y que tenía que ver con su forma de administrar los recursos financieros fue *austeridad*. Así, las condiciones previas para una profunda reforma de estado hacia el orden liberal (neoliberal en sentido estricto), se dieron en el sexenio de 1982-1988.

En el Cuadro 4 se puede observar la drástica reducción del presupuesto en Educación Pública desde 1980, y en adelante, donde MMH ya ejercía la política de austeridad desde la Secretaría de Programación y Presupuesto (16 de mayo de 1979 al 30 de noviembre de 1981). Para 1980 la partida presupuestaria correspondiente a Educación cayó en 48.4% respecto de 1979, lo que significó un retroceso de más de veinte años en materia de recursos financieros asignados a la Educación.

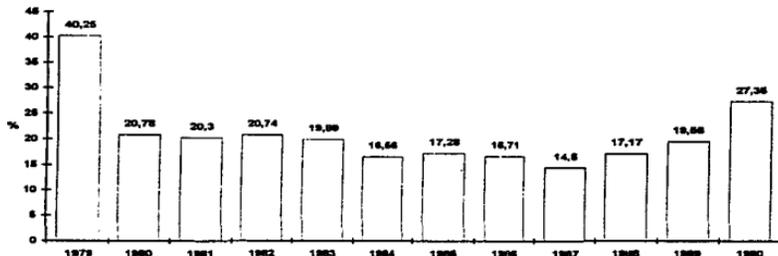
**CUADRO 4.
PRESUPUESTO A EDUCACIÓN COMO PROPORCIÓN
DEL PRESUPUESTO TOTAL
(PORCENTAJES)**

Año	Presupuesto a Educación/Presupuesto Total
1958	21.59
1979	40.25
1980	20.78

*Fuentes: INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo I, agosto 1985 y
SEP. Compendio Estadístico del Gasto Educativo. DGP, México, 1989.*

GRÁFICA 5.

**Porcentaje del Presupuesto Total
en Educación Pública: MMH**



*Fuentes: INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo I, agosto de 1985.
SEP. Compendio Estadístico del Gasto Educativo. DGP, México, 1989, y SHCP. Los
Presupuestos de 1988 y 1989 se Tomaron del Diario Oficial del Mes de Diciembre de los
Mismos Años.*

El estricto control de las finanzas públicas que no habrían de abandonar las administraciones en adelante, trascendió, pues en el presupuesto destinado, sobre todo a gasto social, concretamente a Educación Pública, se vieron disminuidos.

Los rubros relacionados con la educación que mayor impacto recibieron de la política de austeridad de Miguel de la Madrid, fueron los siguientes:¹⁸

a) Cancelación de proyectos y eliminación de dependencias y unidades administrativas: para 1985 la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) ordenó la extinción del Consejo de Sistemas Abiertos y de Educación Superior; la Dirección General de Materiales Didácticos y Culturales; la Escuela Nacional para Maestros para la Capacitación Agropecuaria; el Centro de Investigaciones para la Integración Social; el Comité Técnico de Planificación de Recursos Humanos; la representación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) ante la Comisión Coordinadora de Servicios Sociales de los Institutos de Educación Superior, así como la asesoría cultural del Secretario y cuatro fideicomisos.

b) El presupuesto destinado a gastos operativos de la acción educativa, propiamente dicha, se vio restringido. Los gastos de inversión se redujeron a un nivel mínimo, mientras los de operación de servicios se mantuvieron, más o menos constantes frente a una creciente población estudiantil:

¹⁸ Véase Noriega Chávez, Blanca Margarita. Crisis y Descentralización Educativa en México: 1982-1988. México, UPN, pp. 82-85.

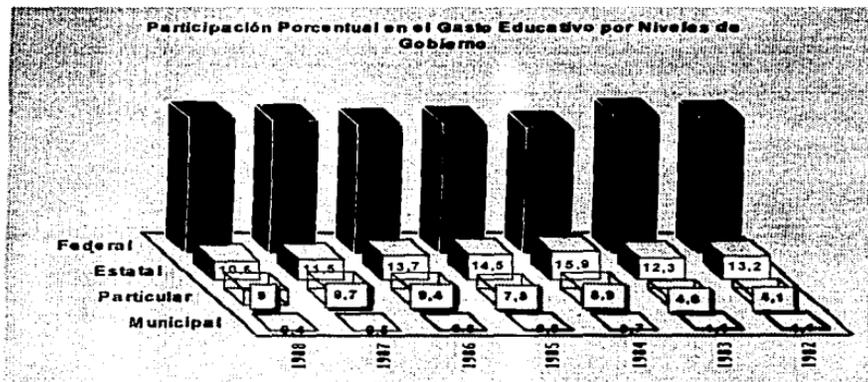
CUADRO 5.

Participación del Gasto Educativo en el Presupuesto Federal Ejercido y Gasto Absoluto (Miles de Millones de Pesos)								
	1978	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
%	16.7	10.9	8.7	10.0	9.8	5.7	6.4	5.4
MM \$	74.37	306.52	443.83	706.94	1136.5	1551.3	2687.23	7968.12

Fuente: Noriega Chávez, Blanca Margarita. *Crisis y Descentralización Educativa en México: 1982-1988*. UPN, México. p. 86.

Por lo que respecta a la participación sectorial gubernamental, la participación por niveles de gobierno se conformaba de la siguiente manera:

GRÁFICA 6.



Elaborado con Datos de: *Prontuario Estadístico, Cultural y Presupuestario, 1990*. en: Noriega Chávez, Blanca Margarita. *Crisis y Descentralización Educativa en México: 1982-1988*. UPN, México. pp. 87.

Como se puede observar en la gráfica anterior, durante el período 1982-1988, la federación conservó, aunque con dificultades, su porcentaje de participación, cercano a 80 puntos. Los estados, lo redujeron del 13.2 al 10.6 por ciento y los municipios de 1.1 a 0.4 por ciento. En contraste, los particulares ganaron terreno, pasando de 5.1 a 9.0%. Esto implica que hubo una reducción proporcional del gasto público en relación al gasto privado en educación. Es decir, los inversionistas privados encuentran condiciones favorables para invertir en la formación de fuerza de trabajo con características que le demanda el mercado.

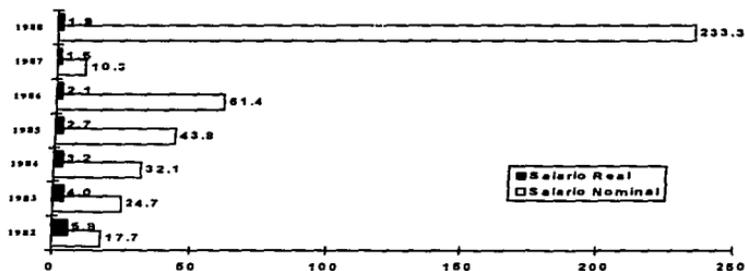
De lo anterior, se puede percibir que se comenzaban a dar las condiciones para que la educación, sobre todo la de orden superior, operara en términos de mercado; no más proteccionismo estatal. Se estaba dando, pues, el momento de ruptura entre el capital humano dirigido por el estado (keynesiano) y el asignado por las fuerzas del mercado (liberal).

c) Finalmente, y como consecuencia del restrictivo presupuesto ejercido, los salarios reales de los docentes cayeron significativamente. Al respecto, véase la gráfica No. 7; como es el suponerse, la caída de los ingresos reales de los profesores incide en su nivel de rendimiento, lo que se traduce en una disminución significativa de la calidad del producto. En otros términos cae el nivel de la instrucción recibida por los estudiantes de las escuelas públicas.

Una de las causas que inciden directamente en la disminución de la calidad de la educación es que los docentes para obtener los recursos que les permita subsistir buscan otra actividad remunerada, por lo que dejan de brindar atención adecuada a los grupos de estudiantes que les son asignados.

GRÁFICA 7.

Ingreso Mensual de un Profesor de Educación Primaria en el DF (Miles de Pesos)

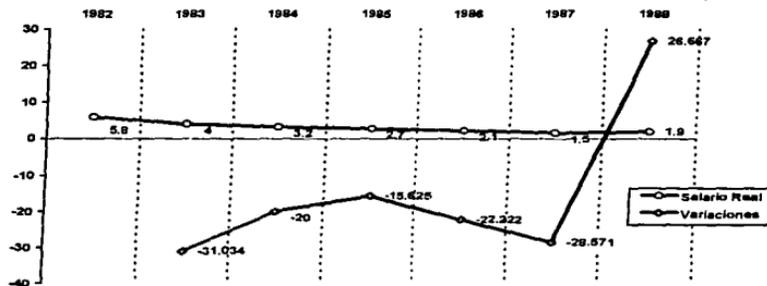


Fuente: Noriega Chávez, Blanca. *Crisis y Descentralización Educativa en México: 1982-1988*. UPN, México. p.85.

Se puede percibir claramente la carrera descendente de los salarios reales, los cuales para finales del sexenio de MMH, representaban 67.24% menos que en 1982. Sin embargo, el nivel adquisitivo perdido ocurrió, en general, para todos los sueldos y salarios, carrera que, por cierto, continuó descendiendo en los siguientes años.

Obsérvese en la Gráfica No. 8, la relación de variaciones por cada año, respecto del salario real en el sexenio de MMH.

GRÁFICA 8.
VARIACIONES DEL SALARIO REAL DURANTE EL PERÍODO:
1982-1988



En suma, al finalizar el sexenio de austeridad de Miguel de la Madrid, la Educación Nacional se encontraba en una grave situación general porque el gasto se redujo drásticamente, la matrícula disminuyó en todos los niveles educativos, la atención a la demanda apenas rebasaba el 60 por ciento, la SEP únicamente editó 61 millones de Libros de Texto Gratuitos, la cifra más baja en la última década, y en lo referente al desarrollo científico y tecnológico se estima que el balance es *una generación perdida*¹⁹. Esto último tiene efectos de largo plazo negativos para el desarrollo nacional.

Sin embargo, este entorno, aparentemente caótico, preparó las condiciones para la verdadera reforma neoliberal de la educación construida por Carlos Salinas de Gortari, que en sus propias palabras decía:

¹⁹ Guevara González, Rosa Iris "La Política de Modernización Educativa", en: Momento Económico, No. 63, sep-octubre de 1992.

"La modernización no es un concepto abstracto útil sólo para el debate académico. Se refiere al imperativo de modernizar la forma de organización de nuestro país [...] La Educación es la condición insustituible de la modernización económica y social. Es el sector de más alta prioridad en el quehacer del gobierno"²⁹.

3.2. EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN EL SEXENIO 1988-1994

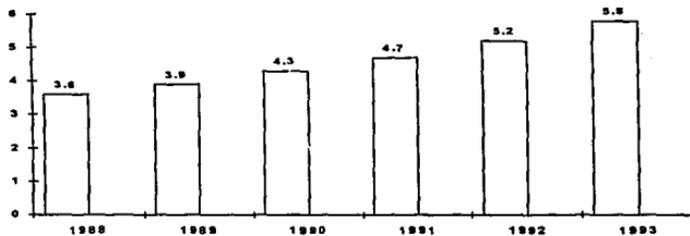
A la estrategia de modernización económica y de reforma del estado con vistas a liberalizar, cuando menos parte del proceso productivo, los cambios en materia educativa ocurrieron consecuentemente. A través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se plasmaron los principios por los cuales habría de transitar la transformación: el federalismo educativo y la nueva participación social.

De acuerdo con los informes del secretario de Educación Pública, para 1993 el presupuesto en educación, representó el 5.2% del Producto Interno Bruto (PIB), en contra del 3.7% en 1988: se incrementó en un 40.54 por ciento. Así el gasto proporcional con respecto al PIB en el sexenio de Carlos Salinas fue creciente, de acuerdo con la gráfica siguiente:

²⁹ Salinas de Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República, México, 1989, p. 2.

GRÁFICA 9.

Gasto Educativo con Respecto al PIB
(%)



Donde podemos desglosar por partidas presupuestarias en programas operativos y por rubros administrativos, veamos:

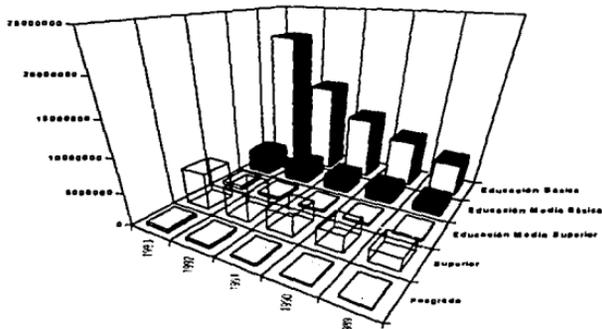
**CUADRO 6.
PRESUPUESTO AUTORIZADO POR PROGRAMA
1989-1993**

PRESUPUESTO (millones de \$)					
PROGRAMA	1989	1990	1991	1992	1993
Fomento y regulación de la inv. científica	41 766.1	79 684.0	114 045.8	165 782.9	448834.0
Desarrollo de tecnología	6 510.2	9638.6	25765.1	16800.0	75 214.7
Fomento y regulación de los serv. científ. y tec.	-	-	-	24 311.0	61 148.1
Des. y apoyo a la inv. científica	270 626.6	440053.8	704053.8	663894.0	815453.0
Fom. y reg. del progr. nac. a los trabajadores	59483.0	46649.4	52531.5	52157.0	240133.5
Fomento y reg. de la educ. la cult. y el dep.	19802.7	41210.9	48014.1	80169.6	132044.2
5F Ampl. y mejoram. de la planta fis. para la educ.	451122.2	784353.6	936563.3	1129981.6	1595870.9
Ampl. y mejoram. de la plan. fis. para la inv. cient.	11018.8	23888.0	28691.2	21261.3	80787.4
Const. y mejor. de la plant. para la inv.cient.	NA	2320	4630	2837.2	3525.3
Edif. administrativos	420.0	4000	4500	6000	67804.4
Publicaciones	254.7	1719.1	2 960.0	12780.7	23198.8
Prod. TV, radio y cine	-	11380.5	14008.8	21651.2	22778.3
Administración	721162.5	885291	1203448.1	1533947.7	2058330.1
Política y planeación	78027.7	93720.9	274719.1	278752.6	475339.7
Educación básica	4994961.0	7283118.9	9694075.0	13857304.5	21084936.2
Educación media básica.	1374202.9	1797358.0	2251956.3	2753223.6	3531404.5
Ed. media superior	208724.0	220251.4	269378.2	413784.2	552798.2
Superior	1891867.6	2567400.3	3118928.0	4504225.4	5626795.7
Posgrado	142320.8	173546.7	271817.4	353032.7	453913.5
Extraescolar	190474.3	258120.3	358729.9	576248.4	863063.0
Educ. para adultos	296277.0	288803.9	339547.9	541561.3	702679.3
Apoyo a la educación	302536.1	445720.5	647045.1	790391.2	1365769.5
Difusión cultural	240199.4	329771.0	447597.1	669857.0	775462.1
Rec. Dep. y Esparcim.	20176.9	48313.7	101819.3	159268.4	174254.3
Des. Invest. aplicada	-	-	-	-	68436.3
TOTAL	11 324 223.5	15 836 314.5	20 915 715.3	28 539 253.5	41 680 238.9

Fuente: SEP. *Prontuario Estadístico, Cultural y Presupuestario, México, 1993.*

Nótese que la partida destinada a Educación Básica, comprende el orden más importante del presupuesto, el cual pasa del 44.1% en 1989 al 50.5 en 1993, como porcentaje de participación total. Le sigue el rubro Educación Superior con 16.7% de participación en 1989, para disminuir a 13.5 en 1993.

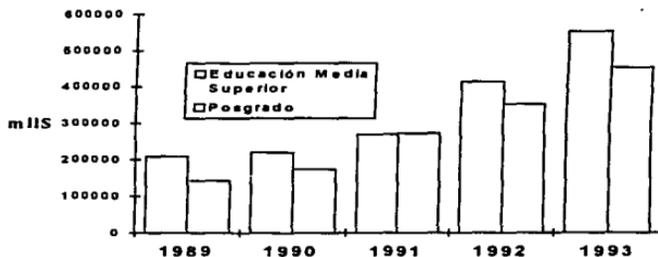
GRÁFICA 10.
PRESUPUESTO ASIGNADO A EDUCACIÓN 1989-1993
 (millones de \$)



Fuente: SEP. Frntuario Estadístico, Cultural y Presupuestario. México, 1993.

Es interesante considerar que la partida destinada al programa de Educación Media Terminal, también disminuyó su participación en el período, pasando de 1.8 a 1.3 por ciento.

GRÁFICA 11
PRESUPUESTO ASIGNADO A EDUCACIÓN 1989-1993
(Millones de \$)



Fuente: SEP. Prontuario Estadístico, Cultural y Presupuestario, México, 1993.

Si bien en todos los casos encontramos presupuestos por programas crecientes, en términos de porcentaje de participación no ocurre así. Ello significa que la dinámica de crecimiento real de la oferta educativa pública se ve frenada, lo cual, es contrastante con la demanda creciente de la población en edad escolar. En el caso de la educación superior, donde la participación presupuestaria también es decreciente, opera el principio del capital humano bajo el cual, el aspirante a ejercer una tarea calificada tendrá que invertir recursos financieros en el mercado de la educación profesional, en el cual la oferta del estado se ve deteriorada en el tiempo. Véase el siguiente cuadro comparativo:

**CUADRO 7.
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN PRESUPUESTARIA**

PROGRAMA	1989	1990	1991	1992	1993	Δ% 85-93
Educación básica	44.1	46.0	46.3	48.5	50.5	14.51
Educación media básica.	12.1	11.3	10.8	9.6	8.4	-30.58
Ed. media superior	1.8	1.4	1.3	1.4	1.3	-27.78
Superior	16.7	16.2	14.9	15.8	13.5	-19.16
Posgrado	1.3	1.1	1.3	1.2	1.0	-23.08

Fuente: SEP. Prontuario Estadístico, Cultural y Presupuestario, México, 1993.

En todos los casos, excepto en Educación Básica, los porcentajes de participación fueron decrecientes en el período en cuestión. En los casos de la Educación Media, los decrementos son importantes; no ocurre que un país se desarrolle sólo con niveles primarios en educación. Por otro lado, los niveles académicos que permiten el desarrollo del capital humano se ven deteriorados en cantidad y calidad, a través de restricciones presupuestarias como podemos ver en el Cuadro 7: en un país como el nuestro donde la concentración del ingreso es un factor distintivo, no se puede esperar satisfactoriamente que el mercado resuelva el problema de la Educación Superior. Por lo tanto, las participaciones presupuestarias en los rubros descritos deben ser crecientes, en todos los casos, dadas las disparidades que aún presenta la estructura social mexicana.

4. INFLUENCIA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN) EN LA FIJACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS EN EDUCACIÓN

Ante una integración económica tan asimétrica y desfavorable para México, donde la inegularidad económica no es la única, sino que también se repite en materia de educación pues se compete con el país más poderoso del mundo,²¹ anteponiéndose de por medio los niveles educativos correspondientes, entonces cabe preguntar: ¿Cuál será la repercusión de dicha integración en el contexto educativo?

En primer término, se debe considerar que mientras nuestro país asigna en promedio un 5% del PIB a educación, Estados Unidos destina el 6.8% y Canadá el 7.21 por ciento. Así, por su gasto educativo, Canadá ocupa el tercer lugar entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); sólo es superado por Dinamarca (7.57%) y Holanda (7.38%).

Por otra parte, se debe considerar que el PIB de los socios comerciales de México crece en un orden promedio del 6-7 por ciento anual, mientras que el de nuestro país lo hace a tasas irregulares, hasta llegar a índices tales como -6.9 por ciento en 1995.

Otro rubro que permite observar la gran asimetría que impera en los tres países del tratado, es en lo tocante a la escolaridad de la población ocupada. Obsérvese el siguiente cuadro:

²¹ La economía de EUA es 27 veces mayor que la de México y 2.5 más grande respecto de Canadá.

**CUADRO 8.
PORCENTAJE DE LA FUERZA DE TRABAJO POR NIVELES
DE ESCOLARIDAD²²**

	NULA	PRIMARIA		MEDIA		SUPERIOR
		I [▲]	C [▲]	I	C	
		México	10.6	21.5	20.3	
EUA	--	2.1	7.8	18.8	35.8	35.6
Canadá	--	3.1	10.2	26.9	23.9	35.9

▲ Iniciada ▲ Concluida

Los datos son reveladores, mientras que los socios comerciales de México no tienen trabajadores analfabetas, México tiene 10%. Además la proporción de la población trabajadora con educación primaria en nuestro país es de 1.5% mientras que en E.U., es de 2.1% y en Canadá es 3.1%. Asimismo, en el caso de personal calificado con formación profesional, los vecinos del norte poseen tres veces más población al respecto que México.

En suma, la escolaridad de los trabajadores mexicanos es mucho menor que la de los otros dos países, independientemente de las unidades de trabajo que se incorporan -o no- anualmente al mercado correspondiente.

De las comparaciones antes expuestas, lo que se puede inferir es que la integración comercial debe insertar a nuestro país un esquema educativo de presupuestos, cuando menos similar al de sus socios comerciales. De no ser así, se corre el riesgo de reforzar la dependencia tecnológica que ha prevalecido en la relación de los países periféricos y los centrales; por lo que entonces no tendría

²² Fuente: Latapi, Pablo. "Asimetrías Educativas ante el TLC. en Comercio Exterior, marzo de 1994.

ningún sentido el sacrificio industrial doméstico al que se expone a la economía, en favor de la globalización comercial.

Si la globalización de América del Norte no trasciende en el despunte de la economía mexicana como consecuencia de la adopción y del desarrollo de la tecnología industrial, entonces la integración no llevará a ningún sitio favorable a la planta productiva nacional. La clave, pues, está en el desarrollo de la educación integral de México, de su asignación financiera y tecnológica, de la dirección que el estado -y no sólo el mercado- marque en ella.

Por otro lado, aunque las demandas educativas derivadas del nuevo escenario de apertura y globalización se orientan hacia el sistema superior, el estado propone trasladar al sector privado la responsabilidad (Cuadro 9) de crear no sólo nuevas instituciones educativas, sino aquellas de alto nivel académico, *internacionalmente competitivas y calificadas*²³.

**CUADRO 9.
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN PRESUPUESTARIA**

PROGRAMA	1989	1990	1991	1992	1993	Δ% 89-93
Superior	16.7	16.2	14.9	15.8	13.5	-19.16
Posgrado	1.3	1.1	1.3	1.2	1.0	-23.08

Fuente: SEP. Prontuario Estadístico, Cultural y Presupuestario, México, 1993.

Así, el sistema educativo en su conjunto, tal como ha venido ocurriendo en otros sectores productivos del país, se ha sometido a la política de ajuste y de cambio estructural de la economía. La evidencia está demostrando que muy pocas

²³ Guevara Niebla, Gilberto y García Canclini, Nestor. La Educación y la Cultura ante el Tratado de Libre Comercio. 2ª edición, Nexos Nueva Imagen, México, 1994, p. 65.

instituciones universitarias, por cierto la mayoría de orden privado, están adaptándose satisfactoriamente a los requerimientos de la globalización económica.

Es deseable que las bases de apertura se hubiesen dado a través de pasos intermedios, graduales; y así, sustentar las bases de una dinámica académica - para el grueso de las instituciones- capacitada para la competencia y la confrontación internacional en el ámbito de la calidad y la *excelencia* educativas.

En suma, la diferencia educativa entre los países integrantes del TLCAN, debe enfrentarse de manera inmediata por parte de las autoridades gubernamentales mexicanas, y no concretarse sólo a delegar al sector privado el papel de crear profesionistas internacionalmente capacitados, tanto para el trabajo como para la creación y reproducción creciente de tecnología.

La educación privada por sí misma, no lograría satisfacer todos los requerimientos del país, por lo que sólo crearía un sector privilegiado; pues únicamente *aquél* aspirante que sea capaz de financiar *cierta* educación, en *ciertas* instituciones tendrá la capacidad futura de incorporarse al mercado de trabajo de la nueva economía globalizada. Se trataría pues, de un modelo educativo excluyente y, en términos sociales, violento.

CAPÍTULO III.

FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN EN EL SEXENIO 1988-1994 EN MÉXICO Y OTROS PAÍSES

CAPÍTULO III. FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN EN EL SEXENIO 1988-1994 EN MÉXICO Y OTROS PAÍSES

En el capítulo II, se han descrito las bases de la política educativa en la historia contemporánea de México. En sus apartados, se han acotado dos concepciones relativas al ejercicio gubernamental en materia de Educación Pública: una, ciento por ciento estatal y otra, con participación del mercado, es decir, del sector privado. A estas categorías se les identifica, respectivamente, con la política keynesiana y con la neoliberal.

En este capítulo se analiza en forma comparativa lo realizado en México, en lo tocante a presupuestos educativos, con los bloques de países industrializados y con los que se encuentran en vías de desarrollo. El objetivo es entender mejor el papel de los aspectos financieros sobre la educación y el proyecto de nación que se espera en materia del activo más importante de una nación: su fuerza de trabajo. Tanto el trabajo más calificado como el menos dotado de capital humano elabora nuevos bienes terminados de uso inmediato o intermedio -como es el caso de los bienes de capital- o bien, la creación de activos intangibles como son los métodos y técnicas de producción, o simplemente nuevos conocimientos de la nueva Organización Industrial en el mundo. Detrás de la transformación material del entorno físico, se encuentra la educación: en lo individual como capital humano y en lo general como capital social.

Es sólo a través, primero, de la educación y luego del trabajo altamente calificado que la industrialización crea raíces al interior de una economía. Para nadie es desconocido que el papel de la tecnología y de la ciencia, es cada vez más

importante en la determinación del ritmo de desarrollo socio-económico y en la configuración de las estructuras de poder.

Si los países subdesarrollados no aprenden a desarrollar en forma propia las fuerzas de la ciencia y la tecnología modernas, no tendrán posibilidades de concretar las aspiraciones de desarrollo sostenido y de contar con voz propia en el concierto global de la interdependencia mundial. El cimiento esencial para construir las capacidades científicas y tecnológicas en los países de la *Periferia*, es una mano de obra instruida y capacitada, con amplias oportunidades para continuar su educación y actualizar sus conocimientos y técnicas a lo largo de su vida productiva.

Para llevar a cabo esta tarea, se debe dar prioridad al suministro de servicios de educación de alta calidad en ciencias básicas desde los ciclos elementales, para formar el capital humano que demanda el desarrollo de la ciencia y la tecnología propios.

El presupuesto -los recursos financieros disponibles- para llevar a cabo tales fines, se determina bajo el proyecto de nación a seguir: de interdependencia al exterior o de desarrollo propio.

Por las reflexiones expuestas resulta de sustancial importancia la estrategia educativa y la magnitud de recursos que se asigne a la consecución de los objetivos de dicha estrategia.

1. COMPARACIÓN DEL PORCENTAJE DEL PIB ASIGNADO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO CON EL APLICADO EN PAÍSES DESARROLLADOS

Los países con mayor asignación presupuestal a la educación, como proporción del PIB se localizan en Europa Occidental, utilizan proporciones que fluctúan alrededor del 8%, tal como lo recomienda la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología (UNESCO). Por esta razón, es que se analizarán la partidas presupuestarias a la luz de la relación **Presupuesto Educativo/PIB** y no únicamente como cantidades monetarias absolutas.

En los cuadros siguientes se presentan las partidas presupuestarias en materia de Educación para algunos países de cada continente, de acuerdo con los últimos datos registrados por la UNESCO. En algunos casos, los datos son inexistentes o incompletos, razón por la cual, no se presenta información sobre el universo completo de naciones. En primera instancia, se presenta el presupuesto asignado por México y sus socios del Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte.

CUADRO 10.
PRESUPUESTO EDUCATIVO DE PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE

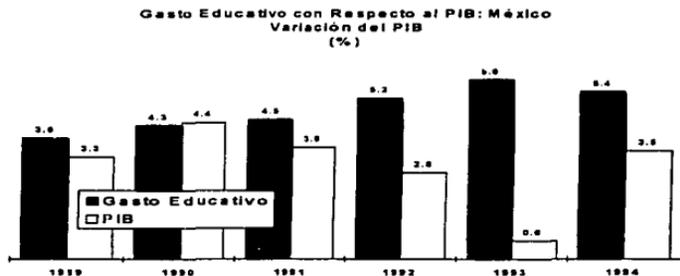
PAIS	ULTIMO AÑO DE REGISTRO	IMPORTE EN DOLARES (000 000)	% DEL PIB	% GASTO GLOBAL
México	1991	86 799	4.5	17.0
E.U.A.	1989	275 044	5.3	12.4
Canadá	1990	34 913	7.4	15.6

Fuente: UNESCO. *Informe Mundial Sobre Educación*. Santillana/UNESCO, 1993.

Para homologar los datos de acuerdo con la fuente central de información, se tomaron los últimos datos registrados por la UNESCO y sobre los mismos, se efectúa el proceso de comparación.

A continuación, tenemos los datos presupuestales para el caso de México en todo el sexenio de Carlos Salinas:

GRÁFICA 12.



Fuente: SEP. Prontuario Estadístico, Cultural y Presupuestario, México, 1993 e Indicadores del Banco de México.

CUADRO 11.

**GASTO EDUCATIVO EN EDUCACIÓN:
(Millones de Pesos)**

1989	1990	1991	1992	1993	1994
11 324	15 836	20 915	28 539	41 680	43 764

Fuente: SEP. Prontuario Estadístico, Cultural y Presupuestario, México, 1993.

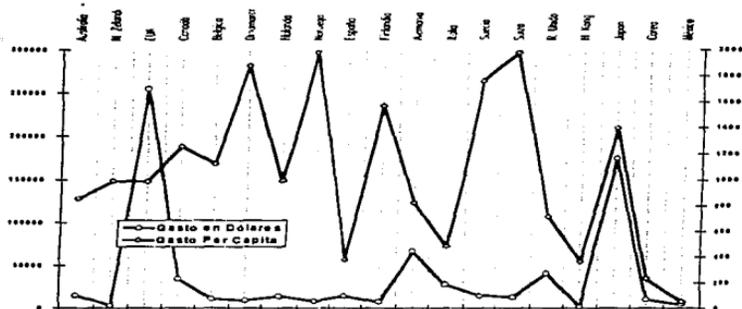
Se observa que durante los seis años considerados se asigna el 4.55 por ciento, en promedio del PIB, cuantía muy semejante a la descrita en el cuadro anterior. En el cuadro siguiente se puede observar los niveles presupuestarios que aplica la muestra seleccionada de países industrializados:

**CUADRO 12.
PRESUPUESTO EDUCATIVO EN PAÍSES INDUSTRIALIZADOS**

PAÍS	ÚLTIMO AÑO DE REGISTRO	IMPORTE EN DÓLARES (000 000)	% DEL PIB	% GASTO GLOBAL
Austria	1991	84 905	5.7	7.6
Bélgica	1991	11 258	5.0	nd
Dinamarca	1989	9 707.5	7.5	13.0
Finlandia	1991	7 882	7.1	nd
Alemania	1990	66 567	4.1	8.6
Italia	1991	28 167	3.1	na
Holanda	1990	19 461	6.3	nd
Noruega	1991	8 539	8.2	14.8
España	1989	15 015	4.7	9.7
Suecia	1990	15 289	7.7	13.8
Suiza	1990	13 576	5.0	nd
R. Unido	1990	41 546	4.9	nd
Hong Kong	1990	2 143	3.0	17.4
Israel	1990	5 686	8.9	nd
Japón	1989	174 617	4.7	16.5
Corea del Sur	1991	10 443	4.1	25.6
Kuwait	1989	122	3.4	9.6
Malasia	1991	1 872	5.6	18.0
Singapur	1988	656	3.4	nd
Tailandia	1990	3 061	3.8	20.0
Australia	1990	10 526	5.4	14.8
N. Zelanda	1991	2 192	7.2	nd

Fuente: UNESCO, *Informe Mundial Sobre Educación*, Santillana/ UNESCO, 1993.

**GRÁFICA 13.
GASTO EN EDUCACIÓN EN DÓLARES Y PER CAPITA**



Elaborada con datos del Informe Mundial Sobre Educación 1993. UNESCO.
Los datos corresponden al último año registrado por la UNESCO, de acuerdo con el Cuadro 10.

En todos los casos, se tiene un PIB alto, ya que se trata de países industrializados; en tal situación tenemos que Noruega e Israel cuentan con el presupuesto proporcional más alto en Educación Pública (8.2 y 8.9% del PIB, respectivamente), lo cual, es contrastante con la participación presupuestaria mexicana: 4.5%.

CUADRO 13.

Gasto Educativo y Población en Países Industrializados y en México				
PAIS	Población (Millones)	Gasto en Dólares (000 000)	% DEL PIB	% DEL GASTO GLOBAL
México	89,988	7 829.9	4.5	17.0
Australia	17,843	15 319.6	5.4	14.8
N. Zelanda	3,487	3 468.004	7.2	nd
EUA	257,840	275 044	5.3	12.4
Canadá	27,755	34 912.55	7.4	15.6
Austria	7,805	84 905	5.7	7.6
Bélgica	10,010	11 258.5	5.0	nd
Dinamarca	5,169	9 707.5	7.5	13.0
Holanda	14,540	19 461.4	6.3	nd
Noruega	4,310	8 538.7	8.2	14.8
España	39,153	15 014.9	4.7	9.7
Finlandia	5,020	7 891.6	7.1	nd
Alemania	80,606	66 656.7	4.1	8.6
Italia	57,826	28 167.5	3.1	nd
Suecia	8,692	15 288.6	7.7	13.8
Suiza	6,862	13 575.9	5.0	nd
R. Unido	57,826	41 546.5	4.9	nd
Hong Kong	5,845	2 142.5	3.0	17.4
Japón	124,959	174 616.8	4.7	16.5
Corea	44,508	10 442.6	4.1	25.6
Tailandia	56,868	3 611.3	3.8	20.0

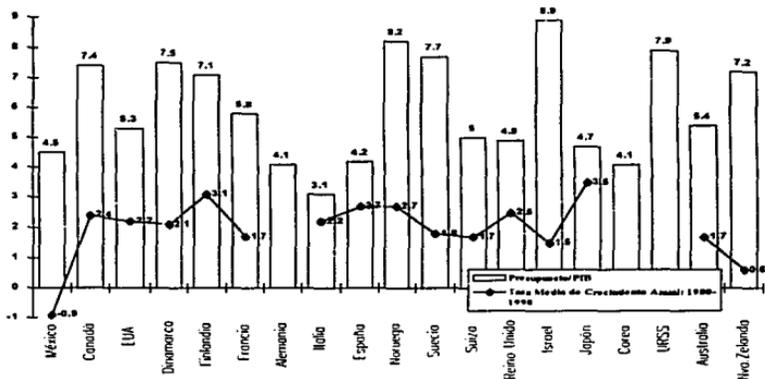
Elaborado con datos del Cuadro 11

Cabe destacar que el promedio de crecimiento económico para México fue de -0.9% en la década de los ochenta, mientras que el de Noruega fue 2.7% y el de Israel 1.5%. Esto implica que, en términos reales, la partida asignada a Educación Pública, en el caso de México se deterioró por la disminución del producto en los años ochenta, primero y después por la recesión económica de 1994 y de 1995, y en 1996 el rubro para educación se redujo en 5.2%, mientras que la población creció a una tasa promedio del 2.3 por ciento, lo que se traduce en un mayor rezago absoluto en la oferta de servicios educativos. En los últimos meses de 1995 y primeros de 1996 existió una propaganda televisiva que anunciaba que muchos niños tendrían que abandonar sus estudios.

En la gráfica 14 se puede ver comparativamente la relación gastos en Educación y PIB, asignadas para algunos países industrializados y México.

GRÁFICA 14.

Presupuesto/PIB en Educación Pública: (%)
Tasa Media de Crecimiento del PNB per capita: 1980-1990



Elaborado con datos del Cuadro 12

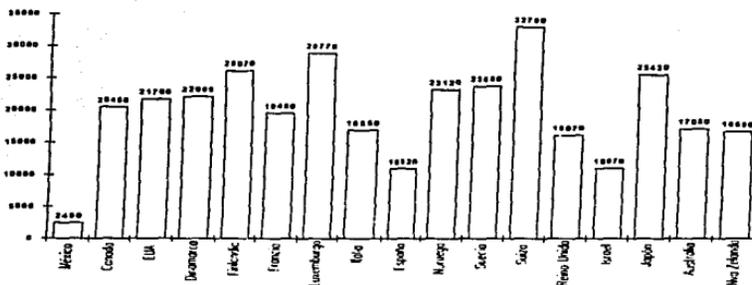
Si bien se observan altos niveles de presupuesto en Israel, Noruega y la ex-URSS, también se identifican asignaciones aparentemente *bajas*: Italia, España, Hong Kong, Tailandia, etc. Puede ser que se trate de cuantías menores a las de México, ello significa por sí mismo poco. Puesto que la población demandante en esos países también es menor (ver cuadro 13). Además se puede ver en la gráfica 13 que de las tasas de crecimiento anual durante la década de los ochenta, sólo la de

México presentó incrementos negativos, mientras que el resto de los países señalados creció entre el 2 y el 3.5%. Ello significa, que aunque presenten proporciones presupuestarias menores a la de México, su partida absoluta, cuando menos, se mantiene constante o creciente.

Más aún, si se considera que el PIB *per capita* (ver Gráfica 15) medido en dólares para 1990, respecto de los países en cuestión, se observa que las diferencias, en la mayoría de los casos, son abismales: mientras México tenía un ingreso *per capita* anual de 2,490 dólares, Suiza contaba con 32,790 ;13.169 veces más!

GRÁFICA 15.

**PNB per capita en dólares de EUA:
1990**



Elaborada con datos del Informe Mundial Sobre Educación 1993. UNESCO.

Con lo anterior se pone de manifiesto que el porcentaje asignado en Educación, respecto del PIB, no es suficiente, para proporcionar las bases financieras que demanda el proyecto de país y las obligaciones extraterritoriales, en materia de competencia productiva, ya que además debe crecer el producto interno por encima del incremento de la población.

Se puede concluir, que México, está muy lejos de situarse dentro de la categoría de país industrializado, en contraejemplo de su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en marzo de 1994. Atiéndase al siguiente ejemplo: mientras que los países miembros de esta organización OCDE, invierten en promedio 58,500 dólares en la educación de un individuo que va del nivel preescolar al profesional, México sólo destina 8,200.

2. COMPARACIÓN DEL PORCENTAJE DEL PIB ASIGNADO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO CON EL APLICADO EN PAÍSES SUBDESARROLLADOS

Se ha constatado que México está lejos de compararse satisfactoriamente con los países industrializados, en materia de gasto para la educación. Ahora, toca evaluar el nivel que guarda con el resto del mundo en proceso de desarrollo. A continuación se presenta el registro presupuestario de México, mismo que se compara con los bloques siguientes de países:

CUADRO 14.

PAÍS	ÚLTIMO AÑO DE REGISTRO	IMPORTE EN DÓLARES (000 000)	% DEL PIB	% GASTO GLOBAL
México	1991	86 799	4.5	17.0
Argelia	1989	9 144	8.1	27.0
Botswana	1991	1 501	8.4	12.5
Camerun	1991	234	2.8	16.9
Congo	1990	104	5.6	14.4
Egipto	1990	938	3.8	nd
Etiopía	1990	204	4.9	9.4
Ghana	1990	126	3.3	24.3
Kenya	1990	379	6.8	16.7
Lesotho	1991	628	5.5	17.6
Malawi	1990	44	3.4	10.3
Marruecos	1991	1 006	5.2	26.3
Tanzania	1990	83.76	5.8	11.4
Zaire	1988	41	0.9	6.4

Elaborada con datos del Informe Mundial Sobre Educación 1993. UNESCO.

Nótese que el nivel de asignación presupuestaria de Argelia y Botswana son superiores al ocho por ciento. A continuación se analiza esta referencia.

CUADRO 15.

PAIS	ÚLTIMO AÑO DE REGISTRO	IMPORTE EN DÓLARES (000 000)	% DEL PIB	% GASTO GLOBAL
Fiji	1989	44	5.0	15.4
L. Salomón	1991	7	5.1	7.9
Tonga	1986	2 353	4.2	nd
Vanuatu	1990	5	4.4	nd

Elaborada con datos del Informe Mundial Sobre Educación 1993. UNESCO.

En Oceanía, de acuerdo con la muestra se destinó un promedio de 4.7% del PIB a Educación Pública. Este es un índice semejante al operado por nuestro país.

CUADRO 16.

PAIS	ÚLTIMO AÑO DE REGISTRO	IMPORTE DÓLARES (000 000)	% DEL PIB	% GASTO GLOBAL
Costa Rica	1991	191	4.5	25.2
Cuba	1989	nd	6.7	12.8
El Salvador	1991	74	1.7	28.8
Guatemala	1990	66	1.4	11.8
Haití	1990	30	1.8	20.0
Nicaragua	1989	71	2.6	nd
Trinidad y T.	1990	130	4.1	11.6
Argentina	1990	925.82	1.5	10.9
Brasil	1989	3 759	4.6	nd
Chile	1991	680	3.0	10.0
Colombia	1991	727	2.3	10.9
Perú	1987	529	3.5	nd
Surinam	1990	107	8.3	nd
Uruguay	1991	229	3.1	16.6
Venezuela	1989	1 074	4.3	19.0

Elaborada con datos del Informe Mundial Sobre Educación 1993. UNESCO.

Después de Surinam, Cuba es el país con mayor asignación de recursos financieros en educación, respecto del PIB, en la América no industrializada. Sin embargo, México y Argentina poseen los mayores índices de gasto.

CUADRO 17.

PAIS	ULTIMO AÑO DE REGISTRO	IMPORTE EN DÓLARES (000 000)	% DEL PIB	% GASTO GLOBAL
Hungría	1990	1 397	6.1	7.8
Malta	1990	14	4.0	8.3
Polonia	1991	3 280	4.6	14.6
Rumania	1990	492	3.1	7.3
Portugal	1990	2 170	5.1	nd
Bangladesh	1990	293	2.0	10.3
China	1991	6 196	2.3	nd
India	1989	6 083	3.1	nd
Irán	1991	21 544	4.6	22.1
Nepal	1985	55	2.8	10.8
Filipinas	1991	1	3.0	10.5
Arab. Saudi	1990	4 786	6.2	17.8
Turquía	1991	2 817	3.3	14.2
Emirat. A. U.	1991	499	2.1	15.0

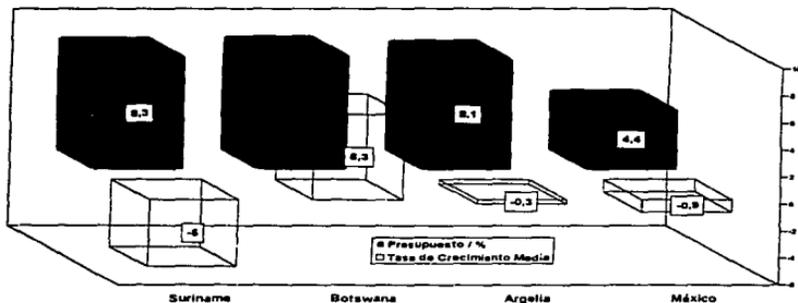
Fuente: UNESCO. *Informe Mundial Sobre Educación, Santillana/ UNESCO, 1993.*

En el bloque asiático, donde existe gran disparidad entre los conceptos de riqueza e industrialización, se tiene un promedio de 3.26% en el rubro que nos ocupa; véase a fondo la relación de indicadores enunciada.

De los países en desarrollo, destacan los presupuestos asignados a educación por Argelia, Botswana y Surinam: 8.1, 8.4 y 8.3, respectivamente.

GRÁFICA 16.

Presupuesto/PIB en Educación Pública: Último Registro
Tasa Media de Crecimiento: 1980-1990
(%)



Elaborada con datos del Informe Mundial Sobre Educación 1993. UNESCO.

En la Gráfica 16 se puede ver la relación que guarda el presupuesto asignado y el promedio de crecimiento, entre México, Surinam, Botswana y Argelia. Estos últimos con índices presupuestarios muy altos. Es sobresaliente el caso de Botswana, donde su presupuesto, no sólo es 1.9 veces mayor que el de México, sino que además su crecimiento *per capita* ha sido positivo en los años considerados. Ello obliga a centrar nuestra atención en este país, respecto del nuestro, obsérvese los siguientes datos comparativos:

CUADRO 18.

PAÍS	POBLACIÓN Total (mill) 1993	Tasa Media de Crecimiento Anual (%) 1980-1993	Porcentaje de Población Urbana 1983	PIB EN DÓLARES (000 000)	PIB <i>per capita</i> en Dólares 1990
México	89 998	2.3	60	224 095.020	2 490
Botswana	1 352	3.2	25	2 758.080	2 040

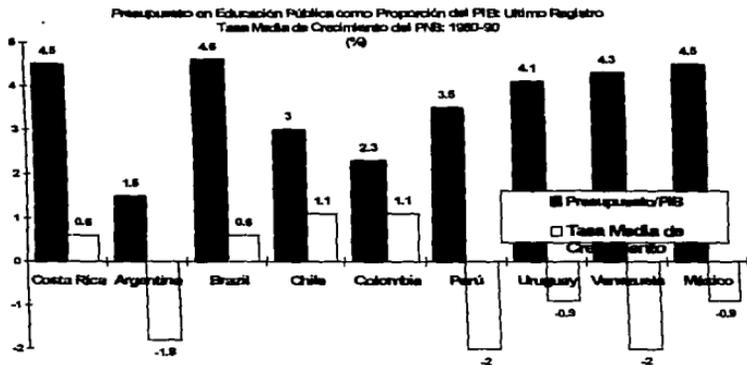
No obstante ser México un país territorialmente mayor, 3.26 veces (1'958,201 km² contra 600,370 km²) que Botswana, con un ingreso *per capita* 0.22 veces superior, y tasas de crecimiento inferiores al país africano, en la estructura de sus presupuestos se nota menor atención al rubro educación.

Siempre es desalentador realizar comparaciones con estados africanos, por ser en su mayoría pueblos muy pobres. Sin embargo, es más desalentador, cuando en la comparación social, México sale perdiendo. Quizá, para disminuir un poco tal *malestar* baste decir que Botswana fue durante casi un siglo y hasta 1966, protectorado británico y que su economía depende en gran medida de África del Sur y de EU.

Para concluir este capítulo, se lleva a cabo una comparación con los países más cercanos al desarrollo industrial de México en América Latina.

En primera instancia, en la Gráfica 17, se identifican los índices presupuestarios y de crecimiento del PIB, donde se puede apreciar que Argentina es el país menos favorecido en materia de recursos financieros educativos, cuestión que se agrava con el hecho de que durante la década de los ochenta observó una contracción media de 1.8% en su PIB, el cual está distribuido de manera más desigual que en Brasil, Uruguay, Venezuela y México.

GRÁFICA 17.

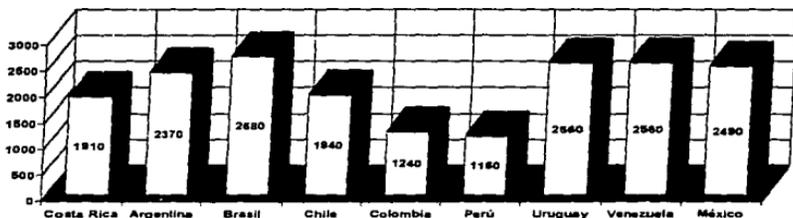


Elaborada con datos del *Informe Mundial Sobre Educación 1993*. UNESCO.

Quizá Venezuela y Uruguay guarden semejanzas con el caso de México en el problema que nos ocupa. En el primer caso, si bien la recesión fue más profunda que la de México, en el período considerado y su asignación presupuestaria dos puntos porcentuales menor, el ingreso *per capita* es mayor.

GRÁFICA 18.

PNB/capita en Dólares de EUA: 1990



Elaborada con datos del Informe Mundial Sobre Educación 1993. UNESCO.

Brasil, es el que más altos índices financieros invierte en Educación, de acuerdo con la proporción 4.6% del presupuesto respecto del PIB. Asimismo, durante la década de los ochenta su PIB observó un crecimiento positivo, aunque modesto, lo cual establece, por tanto un ritmo de crecimiento para el sector educativo. Finalmente, Brasil presenta el ingreso *per capita* más elevada del bloque. Ello, como se ha venido señalando es un factor decisivo en la dinámica del capital humano, aunque *a priori* no se pueda decir nada en materia de distribución del ingreso.

El caso de Cuba es especial, puesto que prevalece un sistema de producción diferente, al del resto del continente. El porcentaje asignado por Cuba como proporción del Producto Social Global fue de 6.7%, cifra muy superior a la

destinada a educación por los países más desarrollados de Latinoamérica. A continuación se presentan algunos indicadores comparativos de México y Cuba:

CUADRO 19.

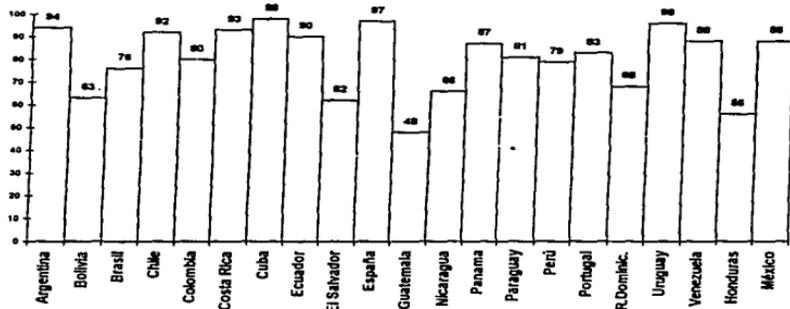
País	POBLACIÓN			PIB per capita en Dólares 1990
	Total (mill)	Tasa Media de Crecimiento Anual (%) 1980-1993	Porcentaje de Población Urbana 1983	
México	89 998	2,3	60	2 490
Cuba	10 907	0,9	74	nd

Elaborada con datos del Informe Mundial Sobre Educación 1993. UNESCO.

Una forma de evaluar el éxito de las políticas presupuestarias en Educación Pública de manera inmediata, es observando los índices de alfabetismo. Concretándose en el caso de Iberoamérica, se tienen los siguientes resultados:

GRÁFICA 19.

Índice de Alfabetismo en Iberoamérica: 1990
(%)



Fuente: Revista Época # 6, 15 de Julio, 1991.

El país con mayor índice de alfabetización en este bloque es Cuba y le sigue España, Uruguay y Argentina. Por otro lado, Guatemala, Honduras, Bolivia y El Salvador, compiten por los últimos sitios en dicha materia.

3. EVALUACIÓN DEL PORCENTAJE DEL PIB ASIGNADO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO CON LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

La UNESCO recomienda sea asignado el ocho por ciento del producto nacional a educación. A ello se debe añadir la importancia de observar un crecimiento sostenido en la economía y otro poblacional modesto. Esta es la forma óptima de reproducción para una infraestructura fuerte en educación pública, base del desarrollo científico, tecnológico y socioeconómico de una nación.

Sobre esta base, cabe inferir que a menor desarrollo de un país, mayor es la necesidad de invertir en educación. Al respecto, es interesante analizar la relación presupuestal por grandes regiones y continentes (véase el Cuadro 20):

CUADRO 20.

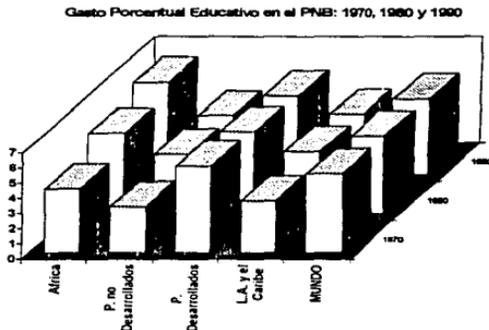
GASTO PORCENTUAL EDUCATIVO EN EL PIB POR CONTINENTES, REGIONES Y GRUPOS DE PAÍSES (%)			
	1970	1980	1990
África	4.2	5.3	6.1
América	6.2	5.0	5.3
Asia	3.1	4.5	4.1
Europa (incluyendo la URSS)	5.1	5.5	5.3
Oceanía	4.4	5.6	5.4
Países Desarrollados	5.7	5.4	5.2
P. en vías de Desarrollo	3.0	3.9	3.9
África (excluyendo a los estados árabes)	3.3	5.2	4.9
Asia (excluyendo a los estados árabes)	3.0	4.6	4.1
Estados Árabes	5.1	4.5	5.8
Norteamérica	6.7	5.2	5.5
Latinoamérica y El Caribe	3.4	4.1	4.0
Mundial	5.2	5.1	5.0

Fuente: SEP. *Compendio Estadístico del Gasto Educativo*. DGP, México, 1993.

En los países africanos es donde se ha observado en forma más cercana las propuestas de la UNESCO. En el continente que alberga los países más pobres del mundo se ha incrementado mayormente en los años transcurridos de las últimas tres décadas, el gasto en educación como proporción del PIB. En éste se ha observado el nivel más alto.

En la Gráfica 20, se puede observar que el grupo de países en vías de desarrollo, durante la década de los setenta, el presupuesto se incrementó sólo nueve décimas porcentuales, para estancarse posteriormente en la llamada *década perdida* (años ochenta). Ello, pone en relieve la importancia del entorno económico para llevar a cabo sanas políticas presupuestarias.

GRÁFICA 20.



Fuente: SEP. Compendio Estadístico del Gasto Educativo. DGP, México, 1993.

En el caso de Latinoamérica, el comportamiento anterior se describe más claramente, durante los años setenta el presupuesto asignado (como proporción del PIB) creció 20.6%, en la década de los ochenta para caer una décima porcentual en la década de los años 90.

En el caso de México se acentúa más dicha situación. En los años de gobierno de Luis Echeverría y de José López Portillo, el presupuesto creció más de 66 por ciento, a través de una amplia Reforma Educativa. Con la citada *década perdida* el presupuesto no creció, sino que se redujo, frente a una severa contracción del producto y un entorno francamente inflacionario. Así, los recursos financieros reales en educación se deterioraron crecientemente en el tiempo.

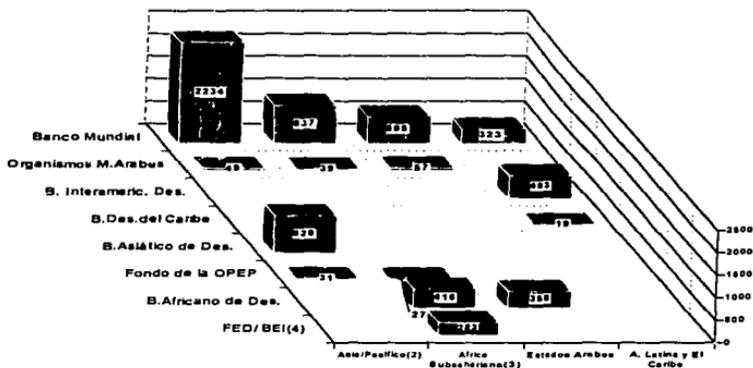
En el grupo de países desarrollados, la situación fue más estable, aunque ligeramente decreciente (gráfica 19), lo cual no resulta preocupante para ellos, ya que al interior de sus economías se observó constantemente expansión del producto, cuando menos en Europa Oriental, EUA, Canadá y Australia.

Finalmente, en términos agregados a nivel mundial el índice en cuestión se ha mantenido casi constante al término de las tres décadas en cuestión: 70, 80 y 90.

Para finalizar este capítulo, es necesario mencionar el alcance de los créditos regional y mundiales para ayuda de la educación, la ciencia y la tecnología. Ya que el entorno económico de cada país, es vital para que las asignaciones presupuestarias tengan sano efecto al interior de los institutos educativos, existe, como en todos los procesos financieros, la opción crediticia. La estructura de la misma, por regiones continentales es la siguiente:

GRÁFICA 21.

DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA AYUDA¹ A LA EDUCACIÓN POR
BANCOS Y FONDOS MULTILATERALES, 1986-1990
(Millones de Dólares de EUA)



1. Nuevos préstamos, créditos o donaciones aprobados, deducidas las cancelaciones de préstamos o créditos anteriores.
2. Abarca los países en desarrollo de Asia y el Pacífico.
3. Excluidos los Estados árabes (Mauritania, Somalia y Sudán).
4. Fondo Europeo de Desarrollo/Banco Europeo de Inversiones. En los datos sobre el África subsahariana se incluyen pequeñas cantidades relativas al Caribe y el Pacífico.

Fuente: UNESCO. *Informe Mundial Sobre la Educación*. Santillana/UNESCO, 1993.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se ha discutido airadamente, a la luz de diversas escuelas del pensamiento económico, si el estado debe reducirse a su mínima expresión y así, abatir la carga financiera que pudiesen reportar los *excesivos* gastos públicos en contra de la estabilidad del resto de la economía. Cualquiera que sea la adscripción de pensamiento económico a la que se quiera remitir, es necesario recordar que en el caso de los países más avanzados -económicamente hablando- como Japón o los llamados *tigres asiáticos*, nunca se intentó desarticular al estado.

La participación estatal en la economía, no sólo es importante en procesos reguladores de externalidades de mercado, sino que juega un papel central en la promoción de infraestructura educativa, base de los recursos humanos calificados que se concretan en nuevas tecnologías de producción y de beneficio social. Así, de la investigación que concluye, se derivan las siguientes conclusiones y recomendaciones.

1. CONCLUSIONES

- 1.1. Para abandonar el subdesarrollo económico que condena a países como México a producir bajo condiciones tecnológicas incipientes, llevar a cabo negociaciones comerciales desfavorables y dictar modelos económicos ajenos a nuestra realidad social desde el exterior, es necesario desarrollar la tecnología como un activo más en el proceso social de producción.
- 1.2. La tecnología aplicada no se crea por sí misma, es la expresión material de la reproducción ampliada del trabajo calificado conjunto. Por lo tanto, el

papel del estado no termina con brindar Educación Básica a la población. Más aún, el mercado, en una sociedad como la mexicana donde la concentración de la riqueza es característica, no es capaz de ofrecer los medios, en igualdad de oportunidades, para la inversión en capital humano en términos de educación superior.

- 1.3. En países con un alto grado de industrialización y de distribución del ingreso, las universidades privadas no juegan un papel decisivo para la formación de profesionistas y técnicos competentes y bien remunerados. Un profesionista con bajos ingresos es improductivo, y está imposibilitado para reproducirse de manera ampliada, es decir, para crecer productivamente como lo demanda los cambios tecnológicos de la organización industrial actual.

- 1.4. En el México de los últimos años, en el modelo *neoliberal*, se ha dado mayor importancia a la Educación Básica, descuidando la Superior. Durante el sexenio de Carlos Salinas, la participación presupuestaria en Educación Básica creció 14.51 por ciento, mientras que la Superior decreció en 19.16 y la de Posgrado descendió en 23.08 por ciento. En una población creciente como la mexicana, es obvio que el sector privado absorbió la demanda no cubierta por el estado, de acuerdo con la desinversión presupuestaria expuesta.

- 1.5. Para nadie es extraño el deterioro de la calidad y cantidad de las universidades públicas sufrida a partir de la administración del presidente Salinas, en contraste con la expansión de la Educación Privada.
- 1.6. El gobierno mexicano no ha asumido su compromiso de crear un entorno propicio para la reproducción del capital humano, como lo dicta, no las instituciones internacionales de educación, sino el sentido común de un país que busca la industrialización y el bienestar social. De acuerdo con los indicadores expuestos a lo largo de esta investigación, se percibe una economía inmersa en sistemáticas crisis, una creciente población y otro deteriorado presupuesto educativo.
- 1.7. La economía de un país no se realiza ni concreta en la bolsa de valores o en el éxito o no de una política de estabilización de precios monetarios, sino en la producción, propiamente dicha. En lo que toca a la investigación que aquí concluye, no se encontraron elementos claros de impulso a la economía positiva en lo tocante a la educación y el crecimiento del capital humano, precursor del capital industrial.
- 1.8. En la Política Económica y Educativa del período analizado, la variable de transformación y canalización del crecimiento real y sostenido, la tecnología, se mantiene a la zaga con respecto de otros activos, quizá no prioritarios y menos estratégicos como el capital financiero.

2. RECOMENDACIONES

- 2.1. El primer paso es, sin duda, establecer una política fuerte de ingresos para el sector educativo que permita, a través de la transparente administración financiera, crear una infraestructura sólida, en la que la inversión del capital humano encuentre los recursos necesarios para su creciente reproducción.
- 2.2. Reactivar a las instituciones públicas de Educación Superior para que se conviertan en el eje articulador y orientador de un modelo de educación, investigación, y difusión de la cultura acorde con las necesidades de un desarrollo nacional independiente.
- 2.3. Tener muy en cuenta, como lo señala Carlos Fuentes, que la relación educación y progreso se ha tornado indispensable. Dar a la educación el lugar que le corresponde si se quiere que el progreso incluya a todos los mexicanos, no sólo a unos cuantos. La educación debe ser vista como cimiento del progreso nacional, como la raíz del cambio.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Cordera, Rolando y Tello, Carlos. México, la disputa por la Nación. Perspectivas y Opciones de Desarrollo. Ed. Siglo XXI, México, 1981.
- Fisher y Dombush. Economía. Ed. Mc. Graw-Hill, México, 1989.
- Fuentes, Carlos. Por un Progreso Incluyente. Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, México, 1997.
- Fuentes Molinar, Olac. Educación y Sociedad en México hoy. Ed. Siglo XXI, México, 1979.
- Guevara González, Rosa Iris. "La Política de Modernización Educativa", en: Momento Económico, No. 63, sep-octubre de 1992.
- Guevara Niebla, Gilberto y García Canclini, Nestor (coordinadores). La Educación y la Cultura ante el Tratado de Libre Comercio, 2a. edición, Nexos Nueva Imagen, México, 1994.
- Harrod, R.F. "John Maynard Keynes". En Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Ed. Aguilar, Madrid, 1979.
- Harrod, R.F. La Vida de John Maynard Keynes. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1958.

- INEGI. Cuaderno No. 1. De Estadísticas en la Educación. INEGI, México, 1993.
- INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo I. INEGI, México, 1985.
- Keynes, John M. Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Laski, J. K. El Liberalismo Europeo. Ed. F.C.E. México, 1984.
- Latapi, Pablo. "Asimetría educativa ante el TLC", Comercio Exterior, mayo 1994.
- Noriega Chávez, Blanca Margarita. Crisis y Descentralización Educativa en México: 1982-1988. UPN., México.
- Noriega Chávez, Blanca Margarita. La Política Educativa a través de la Política de Financiamiento 1959-82. UAS., México, 1985.
- Prebich, Raúl. Introducción a Keynes. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1947.
- Revista Época No. 6, 15 de julio, 1991.
- Sabine, George H. Historia de la Teoría Política. Ed. F.C.E., México, 1982.

- Salinas de Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República, México, 1989.
- Secretaría de Educación Pública. Prontuario Estadístico, Cultural y Presupuestario. Ed. SEP., México, 1993.
- Secretaría de Educación Pública. Compendio Estadístico del Gasto Educativo. Ed. SEP., DGP, México, 1989.
- Secretaría de Educación Pública. Compendio Estadístico del Gasto Educativo. Ed. SEP., DGP, México, 1993.
- Secretaría de Educación Pública. Conferencia Internacional de Educación. 44ª Reunión, Ginebra, 1994. Desarrollo de la Educación. Informe Nacional de México, 1990-1994. Ed. SEP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Presupuesto Anual de la Federación". Diario Oficial. SHCP., México, 1988.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Presupuesto Anual de la Federación". Diario Oficial. SHCP., México, 1989.
- UNESCO. Informe Mundial Sobre Educación. Santillana/UNESCO, 1993.

- Villarreal, René. La Contrarrevolución Monetarista. Ed. F.C.E. México, 1986.
- Villarreal, René. Mitos y Realidades de la Empresa Pública ¿Racionalización o privatización?. Ed. Diana, México, 1988.