

40821
26



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGÓN"**

**"EL GASTO PÚBLICO FEDERAL EDUCATIVO:
EL CASO DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA 1989-1994"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A :
SERGIO MONTESINOS CAMPOS

ASESOR: LIC. ÁNGEL VERA HERNÁNDEZ

MEXICO

2003

TFCIS CON
FALLA DE ORIGEN

2



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.

A Elvira por la apasionada novela de amor
que estamos viviendo y para
Sergio Luis y Karen Denisse que
viven, gozan, sufren y crecen juntos con
esa novela.

A Julia (†) y José, mis padres, con todo
mi amor.

A mis hermanos, y a la primera y segunda
generación de sobrinos, por el cariño que
siempre les he tenido.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. MARCO DE REFERENCIA	9
1.1. El Gasto Público	9
1.2. Composición del Gasto Público en México	10
1.3. Características Económicas del Gasto Público	12
1.4. Dimensión Administrativa del Gasto Público	16
1.5. Clasificación Sectorial del Gasto Programable	20
CAPÍTULO 2. EL GASTO PÚBLICO FEDERAL EN EL SECTOR EDUCATIVO, 1940 - 1982	24
2.1. La Educación en el Proceso de Sustitución de Importaciones, 1940-1970	24
2.1.1 El Crecimiento Sostenido 1940-1960	24
2.1.2 El Crecimiento con Estabilidad de Precios, 1960-1970	31
2.2. La Educación Pública en la Crisis Económica de los Setenta	35
CAPÍTULO 3. LA EDUCACIÓN EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN	43
3.1. La Educación Pública en el Cambio Estructural y la Reordenación Económica, 1983-1988	43
3.2. El Gasto Público Federal en la Modernización del País, 1989-1994	50
3.2.1. Modernización Educativa	57
CAPÍTULO 4. ANTECEDENTES DE LA POBLACION INDIGENA EN MÉXICO	63
4.1. Quienes son los Grupos Etnicos	63
4.2. Distribución Geográfica de los Pueblos Indígena	65
4.3. Calidad de Vida de la Población Indígena	67
4.4. Migración Indígena	72
CAPÍTULO 5. LA EDUCACIÓN INDÍGENA 1989-1994	74
5.1. Política Educativa Indígena	74
5.2. Marco de Planeación de la Educación Bilingüe Bicultural, 1989-1994	80
5.3. Principales Resultados del Periodo 1989-1994	82
5.3.1. La Federación Educativa	82
5.3.2. El Gasto Público Federal en la Educación Indígena	84
5.3.3. Cobertura de Educación Indígena	88
5.3.4. La Deserción en la Educación Primaria Indígena, 1994-1995	93
5.3.5. La Propuesta Curricular de Primaria Bilingüe Bicultural	97
5.3.6. La Formación y Profesionalización de los Docentes Bilingües	99
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	101
Conclusiones	101
Recomendaciones	107
BIBLIOGRAFÍA	109

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

El conflicto armado en Chiapas, en enero de 1994, puso al descubierto las condiciones de pobreza extrema en que viven, no solamente los seis grupos étnicos del estado, sino los 62 grupos indígenas que habitan nuestro país. Este problema que enfrenta este segmento de la población y en conjunto la sociedad mexicana está dado por la acumulación histórica del creciente rezago social. Rezago que ha obedecido a la distribución desigual de los bienes y servicios para el bienestar social de diversos sectores de la población.

Los fuertes contrastes en los niveles de bienestar social se exageran cuando se trata de los grupos étnicos que, paradójicamente, aportan a la nación una gran riqueza cultural. Los indígenas representan, sin duda, uno de los sectores que padece las mayores carencias económicas y rezago social: insalubridad, miseria, deficiente educación, trabajo precario, desnutrición, alta mortandad infantil, exclusión social, violación de los derechos humanos, problemas territoriales y marginación.

Situación que se hace más evidente cuando se observan algunos de los principales indicadores educativos del nivel alcanzado por los indígenas del país, ya que una mayor escolaridad permite una mayor integración social, una mejor inserción al mercado de trabajo y un mejor acceso a los beneficios del desarrollo. Conforme a las cifras del Censo de 1990 la población indígena representó el 7.9% del total de la población nacional, aunque concentraba al 26% de analfabetas del país. Asimismo en ese documento se reportó que la escolaridad promedio de los indígenas apenas rebasa los tres años mientras que la media nacional se ubicaba por arriba de los seis años, lo que refleja el grave rezago educativo que presenta esta población.

Ahora bien, si consideramos que el gobierno federal a través del gasto público proporciona los bienes y servicios para el bienestar social de la población, es evidente que los recursos económicos canalizado para proporcionar servicios educativos a la población indígena han sido desiguales, lo que ha motivado el grave atraso educativo.

El presente trabajo intenta explicar el origen y las causas del rezago educativo que enfrentan los grupos étnicos, así como los procesos que determinan las políticas educativas y su financiamiento, principalmente a la educación básica que no ha conseguido retener suficientemente a los estudiantes y por otra, a la insuficiente cobertura de la educación básica indígena. Preocupación que se hace más latente cuando nuestro país se ha insertado en el proceso de globalización económica acentuando más las relaciones desiguales entre mexicanos.

¿Quiénes son los indígenas?, ¿Cuál era el modelo de desarrollo impulsado en México que hizo posible la distribución desigual de los bienes y servicios para el bienestar social? ¿Cuáles fueron las causas que influyeron para que la población indígena presente un gran rezago educativo? ¿En qué periodo se cambia al

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

modelo económico de globalización? ¿Qué factores influyen para la distribución de los recursos públicos? ¿Quién determina la estructura del gasto público? ¿Qué porcentaje de recursos públicos se han destinado a la educación de estos grupos étnicos? ¿Qué tipo de educación se les proporciona?

Estas preguntas son las que dan origen a este trabajo y el intento de responderlas parten de reconocer la complejidad de su estudio, debido a que en las últimas décadas han operado cambios estructurales en los ámbitos económico, social, demográfico y político, que han afectado al sistema educativo. Un breve repaso por la historia económica reciente de nuestro país explicará como el gasto público ha jugado un papel importante en la distribución desigual de los bienes y servicios del país, principalmente los servicios educativos. Asimismo, nos indicara que con la globalización se han agotado las posibilidades de incrementar los recursos federales que se destinan a la educación, al frenar el dinamismo y el crecimiento de la educación básica y de los niveles superiores; así como la de federalizar la educación básica e incrementar la privatización de la educación superior.

Resulta aún más complejo cuando el universo del estudio es el gasto público que se destina a proporcionar el servicio educativo a un segmento de la población mexicana que ha sido discriminado, perseguido, despojado, olvidado y dispersado. Por ello, el problema tiene que insertarse, en primera instancia, a la política económica de las diversas etapas del desarrollo de nuestro país y así entender el cómo y el porqué de los recursos públicos a los demás sectores y los destinados a la educación.

Delimitando el periodo del estudio al inicio de la globalidad en México, en virtud de que este proceso de internacionalización esta en constante construcción, y a que la sociedad se concibe dinámica y por ende, sus movimientos y transformaciones sucesivas que en la esfera económica y social ocurre en lapsos determinados. En este sentido, los límites del trabajo están marcados por el periodo 1989-1994, en el "corazón de la llamada revolución salinista"¹. Se admite, además, que el gasto público puede ser municipal, estatal y federal; sin embargo, la mayor fuente de financiamiento para el sistema educativo proviene del gasto federal, y principalmente, el destinado a la educación que se ofrece a los niños y jóvenes indígenas.

Las ideas y conceptos hasta aquí expuestos configuraron el título del trabajo de investigación: El Gasto Público Federal Educativo: El caso de la Educación Indígena, 1989-1994.

En este trabajo se analizará el gasto público federal en el sector educativo, con el fin de tener un amplio conocimiento del impacto y de la influencia que tuvo la educación en el desarrollo económico del país, así como saber sobre la orientación y asignación de los recursos hacia funciones y actividades de la

¹ Mendoza Alvarado, Juan José. *Tensión entre rezago social y estabilidad macroeconómica*. Laboral - la jornada, 27 de noviembre de 1997.

educación indígena; como la centralización económica y política ha influido para que los recursos públicos se concentren en algunos sectores de la población afectado a la mayoría; conocer cuál fue la estrategia de gasto público en el Sector Social, así como la distribución de gasto durante 1989-1994, con el propósito de precisar los alcances del gasto en la educación de los pueblos indígenas; y determinar en que medida el gasto social, principalmente el educativo, ha influido a elevar las condiciones de vida de los más necesitados.

Para dar respuesta a estos objetivos, este trabajo de investigación inicia con la definición del gasto público y de las partes que lo componen, tanto, de las erogaciones con efectos directos en la actividad económica, social y generación de empleos; como de las que se destina al cumplimiento de ciertas obligaciones que generalmente están establecidas por Ley o como compromisos contractuales. Desde la perspectiva económica resulta imprescindible analizar el quién, cómo y para qué se gasta, para comprender el funcionamiento de los recursos destinados a la educación.

Para el repaso de la historia económica se dedican dos capítulos II y III. El primero, examina la política del gasto público en los diferentes momentos de proceso de sustitución de importación: crecimiento sostenido, crecimiento con estabilidad de precios y la crisis de los setenta. La importancia de la sustitución de importaciones radica en que el Estado fue el conductor y motor de la política económica y social, ya que su intervención se fue ampliando de manera constante durante décadas. La política estatal privilegió el proceso de acumulación, con la creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial, pasando por una política fiscal proteccionista y de subsidios a las grandes empresas, con tarifas impositivas privilegiadas y benignas cuotas por el uso de bienes y servicios de las empresas públicas. El trabajo tiene un enfoque particular sobre la política de gasto público federal de la educación, que hizo posible la expansión, diversificación y consolidación del sistema educativo mexicano, así como la problemática educativa acumulada que emergió con la crisis de 1982.

En el tercer apartado, se analizan los dos periodos de gobierno durante los cuales se impulsaron las propuestas básicas para la integración del país a la globalización. Durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, se pusieron en marcha dos estrategias para superar las crisis económicas: el cambio estructural y la reordenación profunda de la economía; entre sus principales líneas de acción estaban la apertura comercial y financiera, y la reducción del tamaño del sector público. Estos elementos constituyeron la continuidad de la política económica y del proceso de modernización del periodo de gobierno de Carlos Salinas, sin embargo, la renegociación de la deuda externa era una condición necesaria para volver a crecer, por ello fue necesario reducir el servicio de las obligaciones con los acreedores internacionales del país a la capacidad real de pago de la economía, lo que permitió liberar recursos que se destinaban al pago de intereses para asignarlos a los proyectos productivos de los sectores privado y social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este sentido, es importante analizar durante el periodo 1989-1994, la forma como fue considerado el Sector Educativo dentro de la planeación económica y social del país, específicamente en los documentos sectoriales de mediano plazo. El análisis desglosa la problemática económica que enfrentaba el país, las estrategias y líneas generales de acción llevadas a cabo para superar la difícil situación económica; así como la estrategia de gasto público del sector educativo principalmente de la educación básica.

Los siguientes dos capítulos se centran en el ámbito particular de la población indígena. En el capítulo IV se analiza brevemente, en una primera parte, la caracterización estadística de esta población, ya que resulta difícil poder identificarla como tal debido a la diversidad de criterios que pueden utilizarse², así como el contexto nacional en donde se desenvuelven. El quinto capítulo contiene el análisis de la educación para los niños y jóvenes indígenas, en su proceso histórico, en la prioridad de gasto que se les proporciona en el sexenio de Carlos Salinas y en el comportamiento de los indicadores educativos.

El final es un apartado donde se resumen las conclusiones y las recomendaciones.

En cuanto a la información que se maneja en el estudio, toda ella proviene de fuentes oficiales (INEGI, SHCP, SEP) y ha sido publicada por las mismas. Se consultaron: Las estadísticas de los informes presidenciales y sectoriales, las estadísticas básicas del sistema educativo, los censos generales de población y vivienda, y diversos documentos. Cabe señalar, que la mayor parte del tiempo dedicado a este trabajo se llevo en la identificación y evaluación de las fuentes de información demográfica, educativa y económica, así como en su recopilación y captura y su posterior integración en información de fácil manejo.

A partir de las diversas fuentes de datos se fue integrando el banco de datos específico del estudio, o sea, la selección de datos pertinentes que, mediante su combinación en el procesamiento, permitieron realizar los análisis. El banco abarca los años de 1940 a 1994.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

² Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Perfil Estadístico de la Población Mexicana: Una aproximación a las Inequidades Socioeconómicas, Regionales y de Género*, Aguascalientes, Aguas, Mex. 1999, p.85

Capítulo 1. MARCO DE REFERENCIA

1.1. El Gasto Público

En las Finanzas Públicas el término gasto público se utiliza para designar los egresos del gobierno, sea municipal, estatal o federal; se distinguen de los gastos de los individuos en que no necesita ser cubierto por quien lo eroga, ni producir una utilidad monetaria. La amplitud de los gastos públicos es determinada por la organización económica prevaleciente en una sociedad, por las funciones asignadas al Estado y por las presiones políticas de clase, grupo o intereses seccionales³. En forma simplista se puede definir al gasto público como la cantidad de dinero que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus funciones.

Los egresos gubernamentales examinados en un contexto específico sirve para que el Gobierno Federal proporcione servicios educativos y de salud, lleve a cabo la construcción de carreteras, presas, y viviendas, apoye el desarrollo del campo, así como la generación y distribución de electricidad. También permite realizar acciones para garantizar la soberanía y seguridad nacional, procurar e impartir justicia, desarrollar actividades legislativas, transferir recursos a los estados y municipios, sostener relaciones con otros países y atender el costo financiero de la deuda, entre otras.

La principal fuente de financiamiento del gobierno son las contribuciones ciudadanas por impuestos, el pago de derechos, productos, aprovechamientos e ingresos por venta de bienes y servicios públicos. La diferencia entre la suma de estos ingresos y el gasto público, si este último es mayor a los primeros, se cubre con los préstamos que adquiere el gobierno, esto es deuda pública. Necesariamente el monto de los ingresos públicos incluyendo el endeudamiento, es igual al monto de gasto público.

No obstante, los factores de producción y los bienes en general no son suficientes para cubrir todas las necesidades y hay que optar por los más importantes. En este sentido, se utiliza el presupuesto como un programa de acción del gobierno, el cual es un acto de previsión de gastos e ingresos de una colectividad, para un periodo determinado y sancionado por el poder legislativo, en estas condiciones el presupuesto aparece en primer lugar como un documento jurídico.

El presupuesto es un cálculo anticipado de los ingresos y gastos en un periodo determinado, de acuerdo con los objetivos y metas establecidos en la fase de planeación; sin embargo, la flexibilidad debe de ser una característica del presupuesto, de manera que permita la posibilidad de hacer revisiones posteriores y por tanto realizar ajustes en función de eventualidades y nuevas necesidades que pueden surgir. En su acepción actual, el presupuesto es un eficaz instrumento de política económica, de programación y de control administrativo que, además,

³ Retchikman K, Benjamin. *Finanzas Públicas*, UNAM, México, 1982, p.57.

revela objetivos de los programas del gobierno en un periodo determinado y el costo de ejecución.⁴

En nuestro país el cobro y recaudación de los ingresos los autorizan las Cámaras de Senadores y de Diputados a través de la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación. En tanto, el documento jurídico, normativo y financiero que establece las erogaciones que realiza el Gobierno Federal, entre el uno de enero al treinta y uno de diciembre de cada año, es el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el cual se autoriza por la H. Cámara de Diputados.

El PEF sirve como instrumento de asignación de recursos a las dependencias y organismos, en función de las atribuciones y responsabilidades que cada uno tenga asignadas para el logro de sus objetivos y metas. Por tanto, el ejercicio de los recursos públicos constituye en uno de los ejes fundamentales para dar cumplimiento a las metas y programas del sector público, de acuerdo a la estructura del gasto público, la cual esta determinada o condicionada por los fines de la política económica del Estado, de tal manera que la estructura del gasto público en el proceso de sustitución de importaciones en México será diferente al proceso de neoliberalismo que se esta dando actualmente en nuestro país.

De ahí la importancia de este capítulo, para definen las principales características y destino del gasto público, a fin de vincularlas con la política económica de las diversas etapas del desarrollo de nuestro país y así comprender el funcionamiento de los recursos destinados a la educación.

1.2. Composición del Gasto Público en México

Con las políticas establecidas de racionalidad económica del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, así como con el establecimiento del marco normativo que rige el proceso de planeación gubernamental en México –Ley de Planeación y Sistema Nacional de Planeación Democrática-, el Gasto Público Total tiende a dividirse en dos grandes apartados: Gasto Programático y Gastos no asignables a programas.

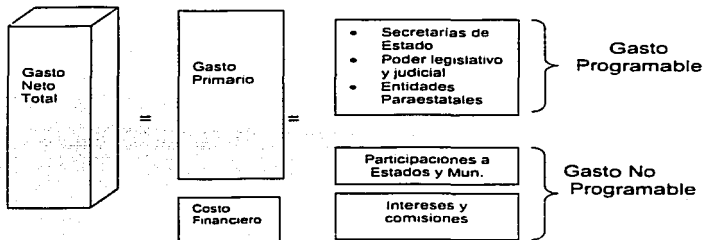
El gasto programable, comprende las erogaciones con efectos directos en la actividad económica, social y generación de empleos; es el que se destina a cumplir y atender las funciones y responsabilidades de las secretarías de Estado del poder ejecutivo, de los poderes Legislativo y Judicial, así como a las Entidades de control presupuestario directo e indirecto, para que con ello puedan producir bienes como el petróleo y la electricidad, y proporcionar servicios como los de educación y salud, construyan carreteras y presas, brinden apoyos a productores agrícolas, o atiendan responsabilidades como las relaciones con otros países y la procuración e impartición de justicia, sólo por mencionar algunos ejemplos.

⁴ Secretaría de Educación Pública, *Catálogos Básicos de Programación y Organización del Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura y Deporte*, 2000. México, junio 2000, p. p. 18-19

El gasto no programable es aquel que se destina al cumplimiento de ciertas obligaciones que generalmente están establecidas por Ley o como compromisos contractuales y que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, tales como: el pago de intereses y comisiones de la deuda pública federal, transacciones financieras, participaciones a entidades federativas mediante las cuales se devuelve a éstas parte de la recaudación hecha, adeudos de ejercicios fiscales (ADEFAS) y estímulos fiscales.

El gasto no asignable a programas, por tanto, no financia la operación de las instituciones del Gobierno Federal para que éstas se conviertan en bienes y servicios públicos que se ofrecen a la sociedad, como lo hace el gasto programático.

Gráfica 1.1
Identidades del Gasto Neto Total



Con esta división del gasto público, se pueden determinar los indicadores básicos para analizar las finanzas públicas. Por un lado tenemos al gasto neto total, el cual comprende la totalidad de las erogaciones del sector público federal menos las amortizaciones de deuda.

El indicador que sirve para medir la capacidad del sector público en cuanto a cubrir la operación y la inversión gubernamentales con los ingresos tributarios, los no tributarios y el producto de la venta de bienes y servicios, independientemente del saldo de la deuda y de su costo, lo constituye el balance primario presupuestario. El gasto primario se calcula excluyendo del gasto neto total el pago de intereses y comisiones de la deuda pública (costo financiero), en otras palabras, comprende el gasto programable y las participaciones a las entidades federativas.

Con la finalidad de conocer la asignación de los recursos para el logro de los objetivos de las políticas públicas, el gasto programable se presenta en tres dimensiones: económica, administrativa y sectorial.

- Económica, la cual tiene como propósito medir la influencia que ejerce el gasto público en la economía, su característica es agrupar al tipo de bienes y servicios que se adquiere según la naturaleza de la transacción, corriente o de inversión.
- Administrativa, la cual informa sobre el ejecutor del gasto, en ésta se presenta el origen y el destino del gasto de las unidades administrativas responsables directos del logro de objetivos y metas por medio del ejercicio del presupuesto para la producción o prestación de bienes o servicios.
- Sectorial, tiene como finalidad dar una idea de la magnitud de los montos asignados a los distintos sectores de la economía, y presenta el nivel de los diversos programas a cada sector y las metas que se pretenden alcanzar.

A continuación se profundiza en estas tres presentaciones, tomando en cuenta las Secretarías y Organismos y empresas de control directo e indirecto más representativas que habían hasta 1994, que es el periodo de estudio que comprende este trabajo, a fin de tener mayores elementos de análisis para interpretar el funcionamiento de los recursos destinados a la educación.

1.3. Características Económicas del Gasto Público

El gasto público, principalmente a partir de Keynes, tiende a dividirse en dos grandes categorías: gastos de consumo y gastos de inversión. Entre los primeros se encuentran aquellos que se destinan a la adquisición de bienes y servicios que no incrementan la producción de una manera directa e inmediata, y entre los segundos, los que se efectúan con la finalidad de aumentar directa e indirectamente la producción.

1.3.1. Gastos de consumo

Los gastos de consumo son aquellas erogaciones en insumos y servicios personales que no constituyen un activo duradero tangible, generalmente se les concede menor importancia que a los de inversión; sin embargo, no debe subestimarse sino darles el peso debido examinando cuidadosamente sus efectos, ya que entre los gastos de consumo y los de inversión debe de existir una proporción adecuada que se afectará necesariamente con la alteración de cualquiera de sus componentes.

Un aumento del consumo más que proporcionalmente a un aumento de la producción puede, de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda, originar una alza de precios, y un aumento mas que proporcional de la producción

respecto al consumo, origina la acumulación de existencias de productos terminados que, en ocasiones, puede llegar a producir la paralización de las actividades productivas; por lo tanto, los gastos de inversión deben guardar con los gastos de consumo, una proporción cuidadosamente determinada, de acuerdo con las finalidades específicas de cada caso.

Los gastos públicos de consumo o gasto corriente están constituidos por el costo directo de la administración y las transferencias para el consumo, que no constituyen un activo duradero, pero que pueden originar beneficios de largo plazo sobre el bienestar y las capacidades productivas de la población, semejantes al impacto que tiene el gasto de capital. Por ejemplo, el costo de las vacunas que aplica el sector salud se reporta como gasto corriente, las cuales resultan un requisito indispensable para contar en el futuro con una población más saludable y reducir así sustancialmente los costos en atención de enfermedades.

En otras palabras el gasto corriente es el que incluye las erogaciones para financiar, principalmente, las tareas de la administración gubernamental, el diseño y ejecución de las políticas públicas, las actividades de fomento y regulación, y para la operación de programas.

1.3.2. Gastos de inversión

En la teoría de Keynes, inversión real es la adición del equipo, de bienes de capital, como la construcción de fabricas, edificios, medios de transporte, así como adiciones a las existencias de artículos, por lo que no debe confundirse con la inversión puramente financiera, como la adquisición de acciones o títulos en la bolsa de valores, en que la operación consiste simplemente en un cambio de dinero por títulos, sin constituir una adición de capital real. En caso de la emisión de valores industriales para la ampliación de instalaciones, lo que constituye la inversión real es la adquisición de trabajo y materiales para construir bienes de capital, y no la simple adquisición de los valores industriales de la bolsa.

En teoría, los gastos de inversión se reflejan en adiciones de capital fijo y a los inventarios, constituyendo el aumento de la riqueza. La inversión tiende a aumentar la producción, por lo que, para lograr o mantener un nivel determinado de producción, será necesaria una inversión proporcional. La caída de la inversión global más allá de un nivel determinado, puede producir una depresión económica, y una inversión excesiva, pueden originar una acumulación que conduzca a frenar la producción.

La inversión de un país comprende tanto la privada como la pública, por lo que la política de inversión pública es determinante en el nivel de la inversión total. Por lo tanto, cuando la inversión privada disminuye, y si el Estado desea conservar o elevar el nivel de inversión total, deberá aumentar la inversión pública, e inversamente, deberá disminuirla cuando la privada aumenta, esto es, la inversión pública deberá tener un carácter complementario de la inversión privada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las variaciones de la inversión privada influyen poderosamente en el desarrollo económico, por lo que el Estado deberá de vigilarlas y, a través de su política de inversiones, mantener a un nivel determinado la inversión.

Ahora bien, la estimación de los particulares acerca de la futura utilidad de sus inversiones será determinante del monto de éstas en relación con el tipo de interés del dinero; en efecto, como el particular trata de obtener el rendimiento más elevado sobre el costo previsto para producir una unidad más, el monto de su inversión dependerá de dicha diferencia.

Como la inversión privada presenta oscilaciones cuantitativas y cualitativas, la inversión pública, por su carácter compensatorio o complementario, deberá encaminarse a suplir las deficiencias de la inversión privada. Dentro de las inversiones del Estado, las obras públicas constituyen un instrumento efectivo para elevar el nivel de la actividad económica a largo plazo, en tanto sean constantes; es decir, la adición de continuas inversiones.

1.3.3. Clasificador por Objeto de Gasto

Para identificar y clasificar el tipo de gasto de la Administración Pública Federal, ya sea de consumo o de inversión, se utiliza el Clasificador por Objeto de Gasto, toda vez que es el instrumento normativo que permite ordenar e identificar en forma genérica, homogénea y coherente la demanda gubernamental de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, además de que permite contar con mayores elementos de análisis del gasto corriente y de capital.

El Clasificador por Objeto de Gasto facilita la operación del presupuesto, ya que identifica y clasifica el tipo de bien de servicios que adquiere la Administración Pública Federal para la consecución de sus objetivos y metas, y se forma con los siguientes elementos:

- Capítulos de gasto.- Son conjuntos homogéneos y ordenados de los bienes y servicios requeridos por el gobierno federal, para la consecución de sus objetivos y metas. Este nivel de agregación es el más genérico y permite realizar el análisis de la planeación nacional.
- Conceptos.- Son subconjuntos homogéneos y ordenados, producto de la desagregación de los bienes y servicios contemplados en cada capítulo, para la identificación de los recursos y su relación con los objetivos y metas programadas.
- Partidas.- Son elementos que describen a los bienes y servicios de un mismo género requeridos para la consecución de los programas y metas autorizados, cuyo nivel de agregación permite su cuantificación monetaria y contable.⁵

⁵Secretaría de Educación Pública, *Clasificación por Objeto de Gasto*, Oficina Mayor, México 1967, p. 2.

En conjunto el Clasificador por Objeto de Gasto se integran por 385 elementos para identificar el volumen de gasto de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal, así como la diferencia de gasto corriente y capital.

Los renglones para identificar y clasificar el gasto corriente son:

Capítulo 1000, "Servicios Personales" se destina al pago de remuneraciones al personal empleado por la Administración Pública Federal.⁶

Capítulo 2000 "Materiales y Suministros", que se aplica a la compra de toda clase de insumos requeridos para el desempeño de las actividades administrativas y productivas. Incluye materiales de administración, productos para alimentación; materias primas y materiales para la producción y la construcción; productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles; y, en general, todo tipo de suministros para la realización de los programas públicos.⁷

Capítulo 3000 "Servicios Generales", el cual agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que el Gobierno Federal contrate con particulares o instituciones del propio sector público. Incluye servicios tales como: postal, telegráfico, telefónico, energía eléctrica, agua y conducción de señales; arrendamiento, asesoría, capacitación, estudio e investigaciones; comercial y bancaria; mantenimiento, conservación e instalación; difusión e información; así como otros servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas.⁸

Capítulo 4000 "Ayudas, Subsidios y Transferencias" agrupa las asignaciones que la Administración Pública Centralizada destina en forma directa o indirecta a los sectores sociales y privados a organismos y empresas paraestatales y a las entidades federativas, como parte de la política económica y de acuerdo a las estrategias y prioridades del desarrollo nacional. Incluye las provisiones de gasto de los órganos administrativos desconcentrados, que por sus características de operación reciben su presupuesto con cargo a este capítulo para el desempeño de sus funciones.⁹

En tanto, para identificar a todas aquellas erogaciones destinadas a ampliar la capacidad instalada de operación administrativa o productiva de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; o sea, para identificar el gasto de capital se utilizan los siguientes capítulos:

Capítulo 5000 "Bienes Muebles e Inmuebles" agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles requeridos en el desempeño de las actividades de la Administración Pública Federal. Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo de

⁶ Ibid. p. 4
⁷ Ibid. p. 11
⁸ Ibid. p. 72
⁹ Ibid. p. 87

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

producción; las refacciones y accesorios y herramientas mayores indispensables para el funcionamiento de los bienes; la adquisición¹⁰ de animales de trabajo y reproducción y la adquisición de inmuebles.

Capítulo 6000 "Obras Públicas" agrupa las asignaciones destinadas a la creación de la infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuya a la formación bruta de capital del país. Incluye todo tipo de adquisiciones necesarias para la construcción, ampliación, rehabilitación, servicios relacionados con la obra pública, así como la asignación para realizar estudios de preinversión.¹¹

Finalmente, para identificar a todas aquellas erogaciones destinadas al gasto no programable se utilizan los siguientes capítulos.

Capítulo 7000 "Inversión Financiera y Otras Erogaciones" agrupa las asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el gobierno federal lleva a cabo con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria, así como las destinadas a la concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores.¹²

Capítulo 8000 "Participaciones de Ingresos Federales" agrupa las asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir parte de los ingresos federales participantes que, de acuerdo con disposiciones legales, capten las oficinas recaudadoras y que deban entregarse a los Gobiernos de los Estados, sus municipios y Organismos Descentralizados, así como al Distrito Federal, derivados de los convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.¹³

Capítulo 9000 "Deuda Pública" agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión. Este capítulo incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por concepto distintos de servicios personales, y por devolución de ingresos percibidos indebidamente.¹⁴

1.4. Dimensión Administrativa del Gasto Público

La dimensión administrativa del gasto público ayuda a reconocer a los responsables directos de la producción y prestación de bienes y servicios, es por ello, que en una primera instancia es necesario determinar la Administración Pública Federal.

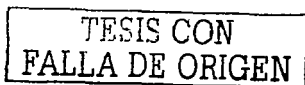
¹⁰ Ibid. p. 93

¹¹ Ibid. p. 135

¹² Ibid. p. 138

¹³ Ibid. p. 141

¹⁴ Ibid. p. 142



La Administración Pública Federal se define como la estructura en que está constituido el gobierno para servir a los ciudadanos, proporcionándoles los bienes y servicios necesarios y de los cuales es constitucionalmente responsable el Estado. Para cumplir con este objetivo, la administración pública cuenta con dos formas fundamentales de organización: la centralizada y la paraestatal, que se rigen conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.4.1. Administración centralizada

Administración centralizada se denomina al régimen que impera cuando los órganos se relacionan jerárquicamente de tal manera que entre todos ellos existe un vínculo de autoridad. Esta relación explica cómo se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo integran.

La administración pública centralizada se integra por la presidencia de la República, las secretarías de Estado y las dependencias y órganos superiores de los poderes públicos que, aún independientes del poder ejecutivo; mantienen sistemas uniformes de contabilidad, control presupuestario y financiero, y están sujetos a las disposiciones jurídicas de la administración centralizada.

La administración centralizada se divide en tres formas básicas de funcionamiento:

- La centralización pura y directa, que es un sistema de dependencia jerárquica directa entre los diversos órganos administrativos centrales, que mantienen la unidad de la administración pública y, por lo tanto, carecen de autonomía orgánica y financiera. El jefe del ejecutivo es el jefe supremo de la administración, y un grupo de funcionarios formado por los secretarios de Estado, subsecretarios, oficial mayor, directores generales y directores de área, tienen facultades de decisión y mando y pueden realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho.
- La delegación de facultades es la transferencia del ejercicio de una función de un órgano jerárquicamente superior a uno que depende de él, con el propósito de obtener mejor desempeño de la función administrativa.
- En la administración centralizada están los órganos desconcentrados, como unidades administrativas sin personalidad jurídica ni autonomía orgánica, que sin dejar de pertenecer a la estructura central de la administración y continuar dependiendo directamente de las correspondientes secretarías de Estado, tienen facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.4.2. Administración paraestatal

La administración paraestatal es la forma de organización administrativa mediante la cual el estado interviene de manera directa en la vida económica del país. Una entidad paraestatal es una entidad estatal que goza de personalidad jurídica y patrimonio propios y se manifiesta a través de una persona moral distinta del Estado.

Sin embargo, el control que ejercen los órganos centralizados sobre las entidades paraestatales impide que la descentralización se traduzca en divisiones y asegure que sólo sea un desdoblamiento de la administración pública. En virtud de que es responsabilidad del ejecutivo federal el funcionamiento de las entidades de la administración pública paraestatal, éstas se agrupan por sectores definidos y son coordinadas por la secretaría de Estado correspondiente a su ámbito de competencia y la razón de ser de cada entidad paraestatal.

A la secretaría de Estado que corresponda coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, se le denomina coordinadora de sector.

La administración pública paraestatal está integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación paraestatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de finanzas y los fideicomisos públicos.

- Organismos descentralizados. Son entes jurídicos creados por ley o decreto emitido por el Congreso de la Unión o por el ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Estos organismos tienen por objeto realizar actividades estratégicas para la vida nacional, proporcionar un servicio público, o aplicar recursos para fines de asistencia o seguridad social. El patrimonio de estos organismos debe ser constituido total o parcialmente con fondos o bienes federales, de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos, que aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico.

- Empresas de participación estatal. Son empresas públicas de participación estatal y mayoritaria que deben cumplir alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - a) Que el gobierno federal, o por lo menos alguna entidad paraestatal, conjunta o separadamente aporte, o sea, propietaria de más del 50% del capital social.

- b) Que en la constitución de su sociedad figuren títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal;
- c) Que el gobierno federal le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o, cuando tenga facultad, vetar decisiones del propio órgano de gobierno.
- Fideicomiso público. Es una entidad similar a las demás de la administración pública paraestatal siempre que la establezca por la administración pública federal, que se organice de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria y que tenga como propósito auxiliar al ejecutivo federal en la realización de actividades prioritarias del desarrollo.

En los fideicomisos públicos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como representante del ejecutivo federal, es fideicomitente única de la administración pública centralizada, y es responsable de cuidar que en los contratos estén debidamente precisos los derechos y acciones que deba ejercer el fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las instituciones que establezcan o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije, en su caso, el comité técnico.

- Organismo autónomo. Los organismos autónomos son entidades estatales que gozan de independencia política para regir intereses particulares de su funcionamiento interior, por medio de normas y órganos de gobierno propios y que son coordinados presupuestariamente por la cabeza de sector.

1.4.3. Asignación Administrativa del Gasto Público.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación se identifica dos grandes agrupaciones institucionales, una compuesta por el conjunto de ramos administrativos y generales, y la otra, por el sector paraestatal.

La asignación de recursos a instituciones, como los Poderes Legislativos y Judicial, así como a las Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo, se realiza a través de los Ramos Administrativos. Por otra parte, las asignaciones de gasto cuya finalidad es el pago de obligaciones distintas a los programas de las instituciones o Secretarías de Estado, se realiza a través de los Ramos Generales. Finalmente, la asignación de gasto para los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito las instituciones nacionales de seguros y de finanzas, y los fideicomisos, se realiza a través del Sector Paraestatal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A continuación se presenta la estructura administrativa del gasto público federal por Ramo tomando en cuenta las Secretarías y Organismos y empresas de control directo e indirecto más representativas que habían hasta 1994, que es el periodo de estudio que comprende este trabajo.

Cuadro Número 1.1
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL

Tipo de Administración	Ramo	Nombre		
Central	Administrativa	01 Poder Legislativo		
		02 Presidencia de la República		
		03 Poder Judicial		
		04 Gobernación		
		05 Relaciones Exteriores		
		06 Hacienda y Crédito Público		
		07 Defensa Nacional		
		08 Agricultura y Recursos Hidráulicos		
		09 Comunicaciones y Transportes		
		10 Comercio y Fomento Industrial		
		11 Educación Pública		
		12 Salud		
		13 Marina		
		14 Trabajo y Previsión Social		
		15 Reforma Agraria		
		16 Pesca		
		17 Procuraduría General de la República		
		18 Energía, Minas e Industria Paraestatal		
		20 Desarrollo Urbano y Ecología		
		21 Turismo		
		27 Contraloría General de la Federación		
		General	General	19 Aportaciones a Seguridad Social
				22 Erogaciones no Sectorizables
				23 Desarrollo Regional
				25 Intereses, Comisiones y Gastos
				26 Superación de la Pobreza
		Paraestatal	Paraestatal	28 Participaciones a Estados y Municipios
Empresas Paraestatales				

Fuente: Salinas de Gortari, Carlos, Sexto Informe de Gobierno, 1994

1.5. Clasificación Sectorial del Gasto Programable

La sectorización consiste en agrupar a diversas dependencias gubernamentales y empresas paraestatales de control directo e indirecto, según la finalidad particular hacia donde se dirigen los recursos. Por ejemplo, las erogaciones en las funciones, programas y actividades que benefician el desarrollo social, se congregan en las Secretarías de Estado, los Organismos y Empresas de Control

Directo, así como las Empresas, Fondos y Fideicomisos Subsidiados de Educación, Salud, Laboral, y Desarrollo Regional y Urbano.

Así tenemos que la sectorización comprende a las Dependencias, identificadas por las Secretarías de Estado que se responsabilizan de la programación, coordinación, evaluación de las entidades que se agrupan en el sector a su cargo, instrumentando las reformas administrativas que se establecen para el Gobierno Federal. También comprende a las Entidades, conocidas como Administración Pública Paraestatal, en razón y función de sus actividades se incorporan al sector en el cual se identifican.

En estas condiciones, las Secretarías del Gobierno Federal, Organismos y Empresas de Control Directo, así como los Organismos, empresas, fondos y fideicomisos subsidiados por sector son los siguientes:

Cuadro Número 1.2.
SECTORIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES, 1994

Sector	Coordinadora de Sector	Empresas de Control Directo e Indirecto
Desarrollo Rural	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos Secretaría de Reforma Agraria	Productos forestales mexicanos Forestal Vicente Guerrero Instituto mexicano del Café BANRURAL Comisión Nacional del Agua Universidad Autónoma de Chilpancingo
Pesca	Secretaría de Pesca	Productos Pesqueros Mexicanos BANPESCA Estos dos organismos se desincorporan en 1989
Energético e Industrial	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal	Petróleos Mexicanos Comisión Federal de Electricidad Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. Fertilizantes Mexicanos, S.A. Diesel Nacional, S.A. Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A. Siderúrgica Nacional, S.A. Siderúrgica Lazaro Cardenas las Truchas, S.A. Altos Hornos de Mexico, S.A. Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.

Continua...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

...Continuación

Sector	Coordinadora de Sector	Empresas de Control Directo e Indirecto
Comunicaciones y Transportes	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Ferrocarriles Nacionales de México Camino y Puentes federales de Ingresos y Servicios Conexos Aeropuertos y Servicios Auxiliares Servicio Postal Mexicano
Comercio y Abasto	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	Compañía Nacional de Subsistencias Populares Procuraduría Federal del Consumidor Instituto Mexicano de Comercio Exterior
Turismo	Secretaría de Turismo	FONATUR FIDETO
Salud y Laboral	Secretaría de Salud Secretaría de Trabajo y Prevención Social	ISSSTE IMSS Instituto Nacional de Cardiología Hospital Infantil de México Instituto Nacional de la Nutrición Instituto nacional de Pediatría
Desarrollo Urbano	Secretaría Desarrollo Urbano y Ecología	FONHAPO Metro Ruta 100 Servicio de Transporte Eléctrico
Educación	Secretaría de Educación Pública	UNAM, UPN, UAM, CONALITEG, CAPFCE, CONALEP, INEA, COLEGIO DE BACHILLERES
Administración, Justicia y Seguridad	Presidencia de la República Secretaría de Relaciones Exteriores Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de la Contraloría General de la Federación Procuraduría General de la República Secretaría de Gobernación Secretaría de la Defensa Nacional Secretaría de la Marina	Lotería Nacional

Fuente: Salinas de Gortari, Carlos, Sexto Informe de Gobierno, 1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con estos elementos y de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación los Gastos para el Fomento Económico, Beneficio Social, Administración y Defensa se clasificaron de la siguiente manera:

Gastos para el Fomento Económico, están integrados por el gasto programático de los Sectores Desarrollo Rural y Pesca (agropecuario); los Sectores Energético e Industrial (Industrial); el Sector Comunicaciones y Transportes; y los Sectores Comercio y Turismo.

Gastos para el Bienestar Social, incluye los gastos programáticos destinados a Salud, Laboral, Desarrollo Regional y Urbano, y Educación.

Gastos para la Administración, contienen los gastos programáticos de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los sectores Administración y de Justicia y Seguridad.

En suma, la clasificación del gasto público puede hacerse de múltiples maneras de acuerdo con los objetivos que se persigan y las necesidades de análisis, de tal modo que se pueden hacer tantas clasificaciones como se desee.

En el presente trabajo se analiza el gasto público en el sector educativo, con el fin de tener un amplio conocimiento del impacto y de la influencia que tuvo la educación en el desarrollo económico del país, así como saber sobre la orientación y asignación de los recursos hacia funciones y actividades de la educación indígena. Así tenemos que Administrativamente el gasto educativo federal, se distribuye en los ramos 11 "Educación Pública", 23 "Desarrollo Regional", 26 "Superación de la Pobreza" y desde 1993, los del ramo 25 "Aportaciones para Educación Básica en los Estados". Y, Sectorialmente la educación se ubica en el Sector Desarrollo Social, junto con salud, seguridad social, desarrollo urbano y vivienda, abasto y nutrición, y laboral.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo 2. EL GASTO PÚBLICO FEDERAL EN EL SECTOR EDUCATIVO, 1940 - 1982

2.1 La Educación en el Proceso de Sustitución de Importaciones, 1940 - 1970

En el desarrollo estabilizador, cuyo núcleo motor era la sustitución de importaciones, el conductor y motor de la política económica y social fue el Estado. Su intervención se fue ampliando de manera constante durante décadas, cuando fue asumiendo funciones e interviniendo, cada vez más de manera directa, en la economía, a través de la creación de empresas paraestatales y del establecimiento de diversos controles. La política estatal privilegió el proceso de acumulación, con la creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial, pasando por una política fiscal proteccionista y de subsidios a las grandes empresas, con tarifas impositivas privilegiadas benignas cuotas por el uso de bienes y servicios de las empresas públicas, hasta el control de salarios y de movimientos sociales de la corporación de sindicatos y de organizaciones de masas, y en algunos casos a través de la represión.¹⁵

Desde esta perspectiva, resulta imprescindible analizar la política de gasto público que hizo posible la expansión, diversificación y consolidación del sistema educativo mexicano, así como la problemática educativa acumulada que emergió con la crisis de 1982.

2.1.1 El Crecimiento Sostenido 1940-1960

Durante los años cuarenta la economía mexicana inicia la etapa del crecimiento sostenido, que duraría hasta finales de los años sesenta. El Producto Interno Bruto nacional creció en términos reales, a pesos de 1960, a una tasa media anual del 6% de 1940 a 1950 y de 6.1% de 1950 a 1960; crecimiento determinado por factores externos, es decir, la Segunda Guerra Mundial propició una acelerada exportación de materias primas hacia los Estados Unidos; e internos, la política proteccionista del gobierno federal hacia la industria.

A principios de la década, el gobierno fomentó la expansión de las actividades industriales, a través de un proceso gradual de importaciones a fin de abastecer el mercado interno. Por tanto, la política económica ocupó un papel determinante y reflejó los cambios ocurridos en las relaciones sociales y políticas que permitieron la industrialización.

El gasto público actuó como factor decisivo para consolidar el nuevo patrón de desarrollo, dando alta prioridad a los gastos de fomento industrial, comercial, agrario, ganadero y ejidal; así como a la infraestructura de comunicaciones y transportes (gastos de fomento económico). Durante los años cuarenta, los gastos económicos ascendieron 22.6 puntos porcentuales, su participación

¹⁵ Noriega Chávez, Margarita. *Las Reformas Educativas y su Financiamiento en el Contexto de la Globalización: El Caso de México, 1982-1994*. Plaza y Valdes editores, México, 2000, pp. 70 y 71.

relativa en el gasto presupuestario federal ya que para 1949 estos representaron el 56.7% mientras que en 1940 eran de 34.4%.

El análisis de la inversión pública y su estructura interna muestra que en los primeros años de la década de los cuarenta (1940-1945), los renglones de agricultura y comunicaciones y transportes absorbieron en conjunto más del 71% de dicha inversión, con una participación media del 17.2%, para la rama agropecuaria, y del 54.6% para comunicaciones y transportes. La inversión pública en estos renglones se destinó para obras de irrigación a fin de apoyar la agricultura de exportación, localizada en el centro, norte y noreste del país; en la construcción de caminos, carreteras, puentes y puertos, buscando así agilizar el auge del comercio de la producción pecuaria y de ciertas industrias, como la textil, con el exterior.

A partir de 1945 el sector de energía eléctrica, petróleo y de producción industrial estatal reciben grandes sumas en inversión convirtiéndose en los nuevos sectores en que la política económica basará su impulso al crecimiento de la producción interna; mientras las comunicaciones y transportes disminuyeron su participación en los recursos públicos (ver Cuadro 2.1).

Cuadro Número 2.1
GASTOS DE INVERSION DEL SECTOR PUBLICO, 1940-1960
(Millones de pesos corrientes)

CONCEPTO	AÑOS											
	1940		1945		1950		1955		1960			
	ABS	REL	ABS	REL	ABS	REL	ABS	REL	ABS	REL		
Gastos de Fomento Económico	257	88.6	738	87.6	2391	69.4	3676	65.5	6299	75.2		
Agropecuaria	45	15.5	146	17.2	516	19.3	607	13.8	675	8.1		
Industrial	60	20.7	132	15.6	796	29.8	1746	39.6	3133	37.4		
Comunicaciones y transportes	152	52.4	460	54.6	1079	40.4	1414	32.1	2491	29.7		
Beneficio social	29	10.0	91	10.7	256	9.6	597	13.5	1885	22.5		
Servicios Públicos (urbanos y Rurales)	22	7.5	54	6.3	113	4.2	446	10.1	748	6.9		
Salubridad y asistencia	4	1.4	28	3.3	80	3.0	21	0.5	514	6.1		
Educación e investigación	3	1.1	9	1.1	29	1.1	74	1.7	192	2.3		
Vivienda					3.4	1.3	56	1.3	431	5.1		
Administración y defensa	4	1.4	19	2.2	25	0.9	44	1.0	192	2.3		
Total	290	100	848	100	2672	100	4408	100	8376	100		

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, México, 1981, pp.322-323

ABS: Absolutos

REL: Relativos

En el cuadro se observa el cambio de estrategia, ya que en 1945 el Estado invirtió en la rama industrial 132 millones de pesos, 15.6% de la inversión pública total; de 1946 a 1960 dicha suma creció anualmente hasta llegar a sumar 796 millones en 1950, (29.8%); 1,746 millones en 1955, (39.6%); y 3,133 millones en 1960, (37.4%). La modificación de la estructura de la inversión en estos años obedeció a que se produjeron "cuellos de botella" económicos tales como

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

insuficiente producción de petróleo, energía eléctrica, y materiales y limitaciones en las posibilidades de transporte.

La concentración de los fondos del sector público en la inversión destinada a la infraestructura para fomento económico, dejó poco para los gastos "sociales" que elevarían directamente el nivel de vida de los estratos sociales más desprotegidos. Las inversiones públicas en los renglones de bienestar social, como porcentaje de la inversión pública total fue, en promedio, del 14.9% durante el periodo 1940-1960, sólo en 1960 se elevó más del 20.0% en la inversión agregada: servicios públicos urbanos y rurales (8.9%), salubridad y asistencia (6.1%), educación e investigación (2.3%) y vivienda (5.1%).

El gobierno extendió gradualmente la amplitud de los servicios, siendo las obras de servicios públicos urbanos y rurales las que observaron el mayor porcentaje durante las dos décadas con un leve descenso en 1950, por la inversión pública en la construcción de vivienda, sin embargo, para 1955 los servicios públicos principalmente, urbanos vuelven a incrementarse, debido a la acelerada urbanización de las ciudades donde se concentró el ingreso, que privilegió a las clases medias que requerían este tipo de servicios, principalmente la población del Distrito Federal. Ello provocó la desigualdad en la distribución de servicios públicos tales como transporte, energía, salubridad, servicios médicos y educación.

La inversión pública que se destinó a la educación también responde al acelerado proceso de urbanización y al elevado crecimiento demográfico, que privilegió a la Ciudad de México, con la construcción de la Ciudad Universitaria (1950), instalaciones deportivas del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (1950), expropiación de predios y construcción de la Ciudad Politécnica y en la construcción de escuelas primarias por parte del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

El análisis gasto público federal en el sector educativo durante los años cuarenta y cincuenta muestran cosas interesantes tales como:

- La falta de prioridades en la distribución del gasto público federal
- El sistema escolar respondió a las condiciones que exigía el desarrollo económico del país.
- La enseñanza educativa, en todos los niveles, beneficio a los sectores medios de las grandes ciudades.

En cuanto al primer punto, aún cuando los órganos legislativos encargados de aprobar el presupuesto federal sabían cuanto se gastaría en remuneraciones personales, servicios, artículos de consumo o cuanto se destinaría al Ministerio de Educación, no tenían en el documento presupuestario elementos para juzgar que se iba a obtener a cambio de los fondos asignados. En consecuencia al finalizar el ejercicio presupuestal tampoco se podía evaluar si las acciones y resultados

implícitos en el documento presupuestario se llevaron a cabo y en que grado, y por lo tanto, no permitieron apreciar el grado de eficiencia con que se pensaba utilizar los fondos asignados.¹⁶

La falta de un programa económico nacional que coordinara todos los componentes de la política económica, propició que la política fiscal no considerará la influencia de las políticas de gasto, impositiva, crédito y deuda públicas, ya que su examen se realizaba en forma parcial lo que conducía a interpretaciones erróneas; mientras que la política de gasto público no se ajustaba al monto de recursos disponibles, por lo que aumentó la deuda pública. Además de que no se conocían los ingresos y egresos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que eran cerca de 400 en el año de 1960¹⁷; es hasta 1965 que los ingresos y egresos de las empresas y organismos estatales se incorporan al presupuesto.

En los presupuestos autorizados se excluyen los gastos para las inversiones en infraestructura, erogaciones adicionales y los servicios de la deuda pública, es por ello que cuando algunos estudiosos del problema educativo comparaban los gastos totales del gobierno federal con los gastos ejercidos del sector educativo, hacían las siguientes apreciaciones... " respecto al gasto efectivo de la Secretaría de Educación Pública es sabido que la proporción que representan dentro del gasto total efectivo del gobierno federal es bastante menor; esto se debe a que la federación incrementa notablemente su gasto a partir de deuda interna y externa y de recaudación fiscal que excede lo previsto en el presupuesto"¹⁸.

Así por ejemplo, en 1940 el gasto del sector educativo decrece en 4.5 puntos porcentuales su participación en el gasto público total, ya que en ese año se autorizó el 16.4% del gasto público federal, ejerciéndose el 11.9% del total. Reducción que se presenta en los años siguientes, e incluso en 1960 la participación disminuyó en un poco menos de la mitad. Sin embargo, cabe hacer notar, que a pesar de la disminución de la participación de los recursos del sector educativo, estos presenta variaciones anuales positivas, con unas ligeras bajas en 1945 y 1950 por la crisis económica de esos tiempos que provocó la devaluación de la moneda nacional (ver Cuadro 2.2).

Lo anterior muestra la importancia que se le otorgó a la educación, toda vez que se consideraba que el crecimiento del aparato educativo era, a la par del desarrollo económico, un indicador del nivel de desarrollo alcanzado y un factor de desarrollo futuro.

¹⁶ Durante estos años y hasta inicios de la década de los ochenta el gobierno federal utilizó el presupuesto tradicional, el cual era instrumento puramente administrativo y contable Véase: Federico Santiana, Luis Alberto, *Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programa*, textos Universitarios, UNAM, 1976.

¹⁷ "Como se había dicho en México no se ha elaborado a la fecha [1962] un auténtico programa de desarrollo nacional a largo plazo." Para mayores detalles consúltese Rosas, Figueroa, Amiceno y Santillán López Roberto *Las Finanzas del Sector Público*, El caso de México, Textos universitarios, México, 1962, p. 175-185 y anexos estadísticos.

¹⁸ Latapi, Pablo. *Actos y Verdades de la Educación mexicana, 1971-1972*, Centro de Estudios Educativos, México, 1979, p.1137.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro Numero 2.2
GASTO PÚBLICO FEDERAL Y EDUCATIVO
PROGRAMADO Y EJERCIDO, 1940-1960
(Millones de pesos corrientes)

AÑO	Programado				Ejercido				Variación anual %	
	Gobierno Federal	%	Sector Educativo	%	Gobierno Federal	%	Sector Educativo	%	Gobierno Federal	Sector Educativo
1940	448.8	100	73.8	16.4	632.0	100	75.0	11.9	40.8	1.63
1945	1,008.6	100	171.0	7.0	1,573.0	100	170.0	10.8	52.3	-0.56
1950	2,746.7	100	312.7	11.0	3,463.0	100	314.0	9.1	26.1	0.42
1955	5,691.4	100	711.8	12.5	8,663.0	100	731.0	8.2	56.4	2.70
1960	10,256.3	100	1,884.7	18.4	20,150.0	100	1,958.7	9.7	56.5	3.94

Fuente: Nacional Financiera, *La Economía Mexicana en Cifras*, México, 1981, pp. 313-315

Durante el periodo 1940-1960 se realizaron reformas significativas a la aplicación de las leyes educativas, así como a la creación de toda una infraestructura institucional. Entre las principales medidas jurídicas que el gobierno realizó estuvieron dirigidas a cambiar el enfoque socialista del presidente Cárdenas a las condiciones de una sociedad democrática y solidaria¹⁹, entre las cuales destacan las siguientes leyes:

La Ley Reglamentaria del artículo tercero Constitucional, la cual estableció dos objetivos primordiales, "dar acceso al campo educativo a todas las fuerzas que concurren a mejorar la obra docente, contando entre ellas en orden preferente a la iniciativa privada, y trazar lineamientos tales a los sistemas y a los programas, que establezcan una correspondencia cada día más estrecha entre la escuela y la realidad de México y satisfaga las justas aspiraciones que tiene el deber paternal de preocuparse por la educación"²⁰

La Ley Orgánica de Educación Pública, donde los principios y normas relativas a organización social, económica y política del país se enfocaban a "conceptos y sentimientos de solidaridad y preeminencia de los intereses colectivos respecto de los privados o individuales con el propósito de disminuir las desigualdades económicas y social contribuirá a desarrollar y consolidar la unidad social."²¹

La Ley de Educación Agrícola, que facultaba al estado para otorgar orientar, conforme a las disposiciones legales, autorización a particulares para que impartan enseñanza agrícola general o en alguna rama especial.

El Reglamento Interno de Trabajo de las escuelas de segunda enseñanza y el Reglamento de los Consejos Técnicos Consultivos General y Escolares del IPN, que establecerían un régimen de control vertical muy estricto.

¹⁹ De Leonardo, Patricia. *La educación superior en México*, Edit. Linca, México, p. 107

²⁰ Pérez Rocha, Manuel. *Educación y desarrollo. La ideología del estado mexicano*, México, Ed. Linca, p. 121.

²¹ *Ibid.* P. 122

Entre las principales instituciones gubernamentales que se formaron para apoyar la educación y la cultura destacan: El Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas CAPFCE; El Instituto de Capacitación del Magisterio; La Comisión Coordinadora de Planes Educativos, Programas y Textos Escolares; El Instituto Nacional de Bellas Artes; La Dirección General de Enseñanza Normal; El Instituto Nacional Indigenista; La Dirección General de Alfabetización; La Asociación Nacional de Universidades e Instituto de Enseñanzas Superiores ANUIES; El Consejo Nacional Técnico de la Educación; La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, entre otras.

Con las medidas adoptadas durante los veinte años, el Sistema Educativo Nacional expandió la escolaridad de todos los niveles, llegando atender tan sólo en los últimos diez años a más de dos millones de personas, lo que representó de 1950 a 1960, una tasa de crecimiento promedio anual de 6.3%; mientras la tasa media de la población nacional fue de 3.1%, 9 millones de personas de más en ese tiempo, y por primera vez la población rural será minoritaria (49%), esto explica, en parte, por que la demanda urbana empieza a exigir este tipo de servicio.

Sin embargo, el índice de analfabetismo aun representaba el 50.0% de la población total de todas las edades, y tan sólo se redujo en los 20 años, 15.4 puntos porcentuales al pasar de 65.4% en 1940 a 50% en 1960, es decir, que en este último año todavía 17.5 millones de personas no sabían leer ni escribir, agudizándose mas en las zonas de difícil acceso.

No obstante, todos los niveles educativos crecieron con una velocidad mayor que el grupo de edad correspondiente, elevándose los medios de atención a la demanda potencial de cada ciclo escolar. Así por ejemplo, las enseñanzas medias, en el ámbito nacional, fueron las que crecieron con un mayor dinamismo por lo que se llegó a cubrir el 9.5% de la demanda, o sea, del grupo de 15 a 19 años; en el ciclo básico se atendió en 1960 a 189,774 alumnos de secundaria y 106,200 en el ciclo superior (bachillerato), que representaron tasas promedios anuales de crecimiento de 10.4% y 11.2% respectivamente. Este aumento también se concentró en las regiones más ricas del país, la cual "se orienta fundamentalmente hacia la educación propedéutica de las grandes ciudades"²²

Por otra parte, las enseñanzas superior y superior técnica también recibieron un mayor impulso, ya que se orientaron hacia la preparación del personal calificado a fin de aumentar la riqueza a través de factores de mayor productividad apoyados por los "regímenes" de Ávila Camacho, en donde la educación e industrialización son "apremiantes tareas de nuestro actual ciclo evolutivo"; Miguel Alemán, donde el Instituto Politécnico Nacional debería atender las "necesidades de técnicos que

²²Murguía Espitia, Jorge. El camino sin sentido, tres ensayos sobre la educación técnica y la formación extraescolar en México, num. 4, Ed. CPN, México, 1965, p. 20

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reclama la industrialización del país; y Ruiz Cortínez, insistía en "la demanda de personal técnico en los niveles de nuestro proceso industrial".²³

En este contexto "la educación superior absorbe el crecimiento de la demanda en proporciones muy altas y se amplían las oportunidades en el interior [del país]: las universidades de los estados pasan a ser 22 y se crean los institutos regionales, como resultado se llega a 80,000 estudiantes de licenciatura".²⁴

La matrícula de educación preescolar en 1960 fue de 229,535 niños, superior en 37.5% cinco años antes y en 98.9% a la atendida en 1950, lo cual se explica por la concentración del servicio en las zonas urbanas, por la creciente incorporación de las mujeres al empleo, como consecuencia del proceso de industrialización.

La tasa promedio de crecimiento de la inscripción de enseñanza primaria en el lapso de 1945 a 1950 fue de 2.9% y de 6.6% de 1955 a 1960, resultados que se explican principalmente por los siguientes factores: altos índices de natalidad y crecimiento natural; el rejuvenecimiento de la población que presentó una proporción elevada de 15 años y menos; al impacto de la urbanización, donde la enseñanza beneficia a los sectores medios de la ciudad, mientras en el campo la oferta educativa fue reducida pese a las innovaciones de la escuela rural. Sin embargo, estos mismos factores provocaron que a finales de 1957, la educación primaria muestre rezago en la atención de la población de 6 a 14 años, en la proporción de maestros y en la infraestructura de espacios educativo.

Cuadro Número 2.3
MATRICULA DEL SISTEMA ESCOLAR, POR NIVEL EDUCATIVO (1940-1960)²⁵

Nivel Educativo	1940	1945	1950	1955	1960	TPCA (1950-1960)
Preescolar	Nd	Nd	115,378	166,884	229,535	7.12
Primaria	Nd	2,624,841	3,031,191	3,458,024	4,762,062	4.52
Enseñanza Media						
Ciclo básico (secundaria)	Nd	Nd	70,822	92,419	189,774	10.36
Ciclo superior	Nd	Nd	75,689	113,204	161,132	7.85
(bachillerato)						
Enseñanza superior	Nd	Nd	29,892	46,605	80,000	10.34
Total	Nc	Nc	3,322,972	3,877,136	5,422,503	5.02

Fuente: Nacional Financiera. *La Economía Mexicana en Cifras*, México, 1981, pp. 363-366.

Nd. No disponible.

Nc. No calculable.

TPCA. Tasa Promedio de Crecimiento Anual.

A inicios de 1958 la población en edad de educación primaria era de 7.4 millones de niños, de los cuales se atendían a 4.0 millones de alumnos (15.9% en escuelas federales, 34.1% en escuelas estatales, municipales y particulares), faltando atender a 3.4 millones de niños. Lo anterior dio lugar a planificar, no sólo la

²³ Pérez Kucha, Manuel. *Educación y Desarrollo. La ideología del estado mexicano*, Ed. Linca, p. 141-142.

²⁴ González Casanova, Pablo y Florescano Enrique (compiladores). *México Hoy*, Ed. Siglo XXI, México, 1985, p. 232.

²⁵ La comparación con 1940 no se pudo realizar en virtud de que la Secretaría de Educación Pública no rindió resultados durante los ciclos comprendidos de 1940 a 1948.

construcción de escuelas; sino también la preparación de maestros para tratar de cubrir la demanda creciente.

El Plan Nacional para la Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, también conocido como Plan de 11 años, viene a ser el instrumento de planificación del sistema educativo mexicano. El Plan sentaba las bases para multiplicar el primer grado de primaria al tiempo que se iban creando los otros grados, de manera que todos los niños pudieran cursar la primaria. La comisión encargada de formular este plan, indicó que el país necesitaría a más de 51,000 profesores y construir 47,000 aulas, de las cuales más de 40,000 deberían instalarse en el medio rural.

A dos años de iniciado el plan (1960), la matrícula de educación primaria en el territorio nacional fue de 4,762,062 alumnos, superior en 710,895 mil alumnos a los de 1958, e incluso representó el 14.6% de la población total del año 1960. Como resultado de la atención de las necesidades de la población urbana y en menor medida en las zonas rurales y localidades de difícil acceso, que fueron los que presentaron las mayores tasas de reprobación y deserción.

En suma la expansión del sistema educativo nacional, respondió a las necesidades del patrón de desarrollo, que propició la distribución desigual de las oportunidades de escolarización de tal manera que los sectores medios de la ciudad fueron los que más se beneficiaron, mientras que las zonas rurales fueron las más afectadas.

2.1.2 El Crecimiento con Estabilidad de Precios, 1960-1970

La década de los años sesenta se caracteriza por el crecimiento de la economía con estabilidad de precios. Entre 1960 y 1970 el país registró un desempeño macroeconómico notable: el Producto Interno Bruto creció a una tasa promedio de casi 6.5% anual mientras que la inflación se mantuvo por debajo de 4.5%. Esta época, conocida como el Desarrollo Estabilizador fue de muchas maneras el resultado de la maduración de los proyectos de infraestructura que creó el estado mexicano en apoyo a la industrialización, combinada con una evolución estable de los mercados mundiales.

Sin embargo, la orientación y asignación de los recursos federales se destinan hacia otras funciones y actividades. De 1965 a 1970 el gasto neto devengado creció a una tasa promedio anual de 10.7%. el gasto programable absorbió el 84.5% de los recursos públicos en 1970, con una disminución de 7.2 puntos porcentuales a la participación de 1965, en virtud de que se destinaron mayores recursos a los estados y municipios así como, al creciente endeudamiento del sector público, que provocó distribuir mayores recursos al servicio de la deuda, e incluso éste último fue similar al dirigido al sector educativo en 1970 (ver cuadro 2.4).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El gasto para el fomento económico absorbió en 1970 el 44.0% del gasto neto devengado, con un crecimiento menor a la mitad de la década de 5 puntos porcentuales. Gasto que se destinó a la continuación de la construcción de infraestructura, por lo que el estado funcionó (directa o indirectamente) como una de las fuentes fundamentales para la industrialización del país, principalmente el de las manufacturas duraderas de consumo y particularmente en el crecimiento acelerado de la industria automotriz y de los aparatos electrodomésticos. En virtud a las necesidades de consumo de las grandes ciudades del país, en donde se concentró el empleo y el ingreso, que implicó un crecimiento industrial distorsionado, pues éste se orientó en lo fundamental a satisfacer las demandas de consumo de un reducido sector de la población dotado de capacidad adquisitiva.

Cuadro Numero 2 4
GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PUBLICO, 1965-1970
(Millones de pesos)

Tipo de gasto /Sector	1965	1966	1967	1968	1969	1970	TPCA (1965-1970)
Gasto Programable	47,145	48,598	55,338	59,315	69,163	72,380	9.0
Gastos de fomento económico	24,798	26,699	30,092	30,499	34,129	37,725	8.8
Gastos para el Bienestar Social	10,586	11,894	13,537	15,612	17,602	18,962	12.4
Educaion Publica	4,075	4,697	5,261	5,819	7,073	7,817	13.9
Gasto para la Administracion	3,873	4,367	5,373	7,001	8,285	8,500	17.0
Erogaciones no Sectorizables	7,878	5,638	6,336	6,203	9,147	7,163	-1.9
Gasto No Asignable	4,300	5,800	6,600	8,400	9,800	13,300	25.3
Participaciones y estímulos	1,600	2,300	2,600	3,800	4,300	5,800	29.4
Intereses y Comisiones	2,700	3,500	4,000	4,600	5,500	7,500	22.7
Gasto Neto Total	51,445	54,398	61,938	67,715	78,963	85,680	10.7

Fuente: Nacional Financiera, *La Economía Mexicana en Crisis*, México, 1981, pp. 360-366 Salinas, de Gortari Carlos, *Tercer Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México 1981, pp150-151

El gasto público para el bienestar social también fue para satisfacer las crecientes necesidades de los servicios de salud, educación vivienda, que requerían las clases medias de las grandes poblaciones urbanas en detrimento de las zonas rurales, acentuando las desigualdades regionales y sociales del país. Razón por lo cual, este tipo de gasto incrementa su participación en los recursos federales e incluso su tasa promedio anual fue de 12.4% de 1965 a 1970. Lo anterior se observa al comparar los logros obtenidos en el desarrollo social. Destacan, por ejemplo, en el sector salud, la reducción de la tasa de mortandad infantil, ya que de 74.2 defunciones por mil niños vivos en 1960 se pasó a 65.6 por mil en 1970; la esperanza de vida al nacer pasa de 57.4 años a 60.2 años, en ese mismo lapso.

En el sector educativo nacional también siguió el patrón de desarrollo del país, por lo que el gasto público de este sector se orientó a fortalecer la expansión masiva y acelerada de los servicios educativos principalmente de los niveles educativos medios y superiores de las grandes ciudades.

Presionando así, un constante aumento de recursos públicos al sector educativo, el cual presentó una tasa promedio de crecimiento anual 13.9% durante el lapso de 1965 a 1970, con un aumento de 1.2 puntos porcentuales su participación en los gastos devengados del sector público, ya que en 1965 fue de 7.9% hasta llegar a 9.1% en 1970. Que también habrían que ejercer mayor presión a la estructura global del gasto educativo, aunada a las manifestaciones del conflicto que surgieron a partir de 1968, condujeron a distribuir los recursos federales hacia los otros niveles que incrementaban la demanda.

Cuadro Numero 2.5
ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO EDUCATIVO
(1958 - 1970)

CONCEPTOS	1958	1964	1965	1970
Preescolar	2.1	2.2	2.1	2.0
Primaria	51.8	44.2	45.3	44.9
Secundaria	6.4	10.9	11.4	12.5
Educación Normal	2.8	3.7	3.4	3.0
Universidad	16.0	15.7	14.9	15.0
Otras Enseñanzas	1.0	0.8	0.8	0.8
Bibliotecas	0.9	1.0	1.0	1.1
Construcción	9.0	15.5	15.0	14.6
Otros Servicios	5.6	4.0	4.0	4.3
Servicios Asistencial	0.6	0.2	0.3	0.3
Bienestar Social	1.8	1.7	1.7	1.5
Pendientes por Aplicar	0.1	0.0	0.1	0.0

Fuente: Nacional Financiera, *La Economía Mexicana en Cifras*, Mexico, 1981, pp. 360-366.

Como se observa, de 1958 a 1964 la educación primaria recibió la mayor participación de los recursos federales del sector, propiciando una expansión acelerada de la matrícula de ese nivel educativo, con una tasa de crecimiento promedio anual de 9.4% en ese lapso. Mientras que de 1965 a 1970 disminuyó su participación en los recursos federales, con una disminución en la velocidad de crecimiento de la matrícula de este nivel educativo en 3.6%. Situación que motivo que no se logaran las metas previstas en el "Plan de Once Años para la Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza", en cuanto a ofrecer para 1970, la educación primaria a toda la población en edad de recibirla; así como, la de mejorar la eficiencia terminal,²⁵ agudizándose aun más, en la población rural.

Si bien es cierto que no se llegó a atender al 100.0% de la población en edad de cursar la educación primaria, su ampliación y el peso relativo de la población de 15 años y más, en la década de los sesenta, tuvo un efecto acumulativo en el nivel inmediato superior, provocando que se destinara mayores recursos para la expansión de la secundaria, a pesar de que no todos los egresados del nivel primario pudieron ser admitidos en las escuelas secundarias. Este hecho se observa al comparar el ritmo de crecimiento de los alumnos que salen de primaria que fue de 10.1% anual, mientras que la capacidad de primer grado del ciclo básico de la enseñanza media (secundaria) sólo creció a una tasa de 7.3% cada

²⁵ La eficiencia terminal es el resultado de todo un proceso educativo de seis grados que componen la educación primaria, es el reflejo de la eficiencia y calidad del sistema al asumir la función de preparar alumnos durante seis años.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

año; en consecuencia la proporción de jóvenes que no pudieron ser admitidos en las escuelas secundarias, aumentó de 25% al 37% entre 1964 y 1970.

Lo anterior se explica, principalmente, porque el costo por estudiante en el nivel de secundaria es mayor que el costo por estudiante de la enseñanza primaria. En 1958 el costo por alumno de educación primaria, a precios de 1960, era de 178 pesos; en contraste, en ese mismo año, el costo por estudiante de secundaria fue de 565 pesos, con una diferencia mayor en 388 pesos por alumno.

En ese mismo orden de ideas, los aumentos en la cobertura de la enseñanza secundaria y las aspiraciones de la población de un mejor futuro, provocó que en 1970 el costo por alumno de secundaria, a precios de 1960, disminuyera 93 pesos y aumentara 1,677 el costo del alumno normalista.

En suma, el gasto educativo experimentó una retracción relativa de 1965 a 1970, toda vez que el crecimiento demográfico creció a una tasa mayor a la población atendida y a que "... el sistema educativo mexicano ha mostrado una acelerada necesidad de educación en el segundo y tercero niveles de educación..."²⁷. Al comparar el gasto educativo por habitante, a precios de 1960, éste se incrementó en 11.8%, al pasar de 42.3 pesos en 1958 a 82.8 pesos en 1965, mientras que entre 1965 a 1970, sólo se eleva en 6.4% ya que pasó de 82.8 a 113.0 pesos²⁸, es decir, que en este último periodo se destinaron 10 pesos menos por habitante.

Cuadro Numero 2.6
GASTO EDUCATIVO POR HABITANTE

Año	Población (Miles de habitantes)	Gasto Educativo (millones de pesos)		Gasto Educativo por habitante (pesos)	
		Corrientes	Constante (1960)	Corrientes	Constante (1960)
1958	32,868	1,273	1,389	38.7	42.3
1960	34,923	1,959	1,959	56.1	56.1
1965	41,405	4,075	3,430	93.1	82.8
1970	48,225	7,517	5,536	159.5	113.0

Fuente: Nacional Financiera, *La Economía Mexicana en Crisis*, México, 1981, pp. 1-5, 363-366.

En otras palabras, el aumento en la cantidad de jóvenes que egresaban de la primaria tuvo consecuencias inmediatas sobre la demanda de educación media y superior. Los segmentos más altos de la estructura educativa comenzaron a tener incrementos relativos a los de la base. Este comportamiento, beneficio de manera desigual a los diferentes grupos de la población, fueron preferentemente atendidos los sectores medios para quienes se abrieron mejores posibilidades de conservación y mejoramiento de su condición social por la vía de la educación, el cual desde entonces ha sido característico del sistema educativo mexicano que en la literatura educativa se conoce como "polarización educativa", ya que se

²⁷ Peres-Flores, Lino. *La Expansión del Sistema Educativo Mexicano y la Demanda Social*, Revista Política Económica, Órgano del Instituto Mexicano de Economía Aplicada, A.C., Vol. 4, Num. 9, Segundo semestre de 1976, p.249.
²⁸ Winick, Miguel. *La Sociedad Mexicana: presente y futuro*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 330.

refiere al incumplimiento de la meta de escolaridad básica universal al mismo tiempo que los ciclos medios y superior se masifican.

2.2 La Educación Pública en la Crisis Económica de los setenta

El crecimiento con estabilidad de precios de los años sesenta tendió a convertirse, en los setenta, en su contrario, ya que se presenta en esta última década un estancamiento del desarrollo económico con inflación. La crítica situación económica que se presentó fue el resultado de una interrelación compleja de fenómenos económicos y políticos; internos y externos; estructurales y coyunturales.

Entre los factores que complicaron o que dificultaron conciliar el crecimiento y desarrollo económicos con la estabilidad de precios y el equilibrio externo destacan los siguientes: la mala distribución del ingreso; la industrialización vía sustitución de importaciones enfocada a la satisfacción de un mercado elitista; la participación del contenido importado de la inversión de bienes de capital y bienes intermedios; una estrecha vinculación de la actividad económica interna con los ciclos económicos de los Estados Unidos; el descuido del sector agropecuario y la insuficiente capacidad para la generación de empleos permanentes y productivos con la subsecuente propagación de subempleo.

Desde 1970 el dinamismo que había caracterizado la evolución industrial comenzó a declinar con rapidez, el proceso de sustitución de importaciones dio muestras de agotamiento y para 1980 las importaciones de manufacturas se incrementaron significativamente para llegar a alrededor del 30% de la oferta global. Asimismo la falta de una adecuada articulación entre la industria y la agricultura y de éstas con el comercio exterior se reflejó en una balanza comercial deficitaria que habría de ejercer fuertes presiones en la paridad peso-dólar.

De esta manera de 1970 a 1982 el gasto neto devengado se incrementa de manera significativa, a una tasa promedio anual de 38.6%, pues no se estableció un equilibrio adecuado entre las necesidades por atender y los recursos reales disponibles. El gasto aumenta 9.6 puntos como proporción del PIB entre 1971-1976 y 14 puntos entre 1976-1982, sin que la política de ingresos mostrará un dinamismo comparable al de la política de gasto, ya que los primeros aumentaron 5.2 y 7.3 puntos del producto durante los periodos mencionados, aún cuando los ingresos tributarios de PEMEX pasaron de 3.7 puntos del producto interno bruto de 1976-1982.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro Número 2.7
**GASTO E INGRESO DEL SECTOR PÚBLICO COMO PROPORCIÓN
 DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1971-1982
 (PORCENTAJES)**

Concepto	Año			Crecimiento	
	1971	1976	1982	1971-1976	1976-1982
Ingresos totales	20.6	25.8	33.3	5.2	7.3
Ingresos de PEMEX	3.0	3.0	6.7	0	3.7
Gastos Devengados	21.1	30.7	44.7	9.6	14

Fuente: Salinas, de Gortari Carlos, *Tercer Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México 1991, pp150-151.

La divergencia entre gasto e ingreso tuvo como resultado la ampliación del déficit presupuestal y del endeudamiento del sector público, tanto interno como externo. Además, la estructura de gasto en ese lapso sufrió importantes modificaciones, a ello contribuyó el excesivo crecimiento de los subsidios y transferencias, la falta de precisión en las prioridades, los problemas de programación, a la indisciplina en el ejercicio del presupuesto y el pago del servicio de la deuda externa e interna.

En esas circunstancias, el monto del gasto no programable del sector público presupuestal registró una creciente importancia relativa en el gasto neto devengado, al pasar del 15.5% en 1970 a 38.1% en 1982, asimismo, con relación al tamaño de la economía aumento de 3.2% a 17.0%, lo cual enfatiza la modificación a la estructura del gasto, al atribuirle un mayor gasto al costo financiero de la deuda. Aunado a la inercia de las erogaciones corrientes, imprimieron al ejercicio presupuestal una dinámica propia que no siempre correspondió a los propósitos de la política económica. La efectividad del gasto público para orientar el desarrollo se redujo y, frente al alza en las tasas de interés y la caída en el precio internacional del petróleo, el déficit alcanzado se tornó insostenible.

La asignación de los gastos programable del Sector Público Presupuestario sufrió importantes modificaciones al pasar de 84.5% su participación con el gasto devengado total de 1970 a 61.9% en 1982, es decir, 22.6 puntos porcentuales menores. Los Gastos de Fomento Económico pasaron de 44.3% a 37.2% en ese mismo orden de años; el Gasto de Fomento Social de 25.0% a 20.9%; y los Gastos de Administración de 15.1 a 3.7%. Entre 1977 a 1981 los Gastos de Fomento Económico aumentan su participación en 50% de los recursos totales, los cuales tendieron a concentrarse en la industria petrolera perdiendo participación relativa la inversión en infraestructura de otros sectores.

Por ejemplo, la participación del gasto programable de las comunicaciones y los transportes, pasó de 10.8 por ciento en 1970 a 6.9 por ciento en 1982. La inversión destinada en ese sector, en ese lapso se orientó a la ampliación de la infraestructura carretera (45.1%) con el propósito de expandir el mercado interno

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

en forma rápida y económica, por lo que la red carretera casi se triplicó, durante la década, al pasar de 71,520 Km en 1970 a 213,702 Km en 1982.

Cuadro Número 2.8
PARTICIPACION DEL GASTO NETO DEVENGADO
POR SECTORES, 1970-1982
(Porcentos)

Tipo de gasto /Sector	1970	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Gasto Neto Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gasto Programable	84.5	84.6	84.3	84.5	81.1	82.1	79.3	61.9
Gastos de Fomento Economico	44.3	48.6	47.6	49.5	55.6	50.6	49.7	37.2
Gastos para el Bienestar Social	25.0	27.8	28.4	27.6	19.1	25.5	24.7	20.9
<i>Educación Pública</i>	9.1	10.7	12.1	11.6	12.5	9.9	9.7	8.6
Gasto para la Administración	15.1	8.1	8.3	7.3	6.4	6.0	4.8	3.7
Gasto No Asignable	15.5	15.4	15.7	15.5	18.9	17.9	20.7	38.1
Participaciones a Entidades	1.2	4.9	4.1	4.3	6.2	6.8	7.5	5.3
Estimulos fiscales	5.6	1.7	1.5	1.2	1.4	0.7	0.4	0.6
Intereses y Comisiones	8.8	8.8	10.1	10.1	11.4	10.3	12.9	32.2

Fuente: Salinas, de Gortari Carles, *Tercer Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México 1991, pp130-131

Los gastos de administración, defensa y poderes fueron los que disminuyeron en mayor medida su participación, al pasar 15.1% en 1970 a 8.1% en 1976 y a 3.7% en 1982, en virtud de las condiciones adversas de la economía.

En los sectores de bienestar social (particularmente en materia de educación, salud y alimentación) el gasto público se oriento en los estratos sociales de menores ingresos a través de programas especiales para el desarrollo rural y la atención directa de marginados. La participación promedio del gasto fue de 24.8% durante 1970 a 1982, disminuyendo su participación en 1979 y 1982 por las condiciones desfavorables de la economía nacional e internacional.

Durante el periodo 1970-1982 el gasto público federal educativo se incrementó en términos reales, a precios de 1970, a una tasa media anual de 12.8%. De 1970 a 1976 el crecimiento fue de 16.5% en promedio, en virtud de que se continuó con la filosofía educativa de 1964 (aprender haciendo y enseñar produciendo)²⁹. Es decir,

²⁹ Praveda, Juan, *Legros, Inequidades y Retos del Futuro del Sistema Educativo Mexicano*, México, 1997, Editorial Grijalbs.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se persistió en el aumento acelerado y constante de los diferentes servicios e incluso se diversificaron las modalidades para atender las necesidades de los diferentes grupos de la población.

En educación básica, se inicia de manera experimental la alfabetización, la primaria y secundaria a través de la televisión y la radio, con resultados muy limitados: radio-primaria, telesecundaria y secundarias técnicas. En educación media, se abrieron opciones bivalentes y terminales, al tiempo que se conformó un subsistema de educación técnica, que abarcaba desde capacitación para el trabajo hasta la educación superior. La formación de maestros se vio enriquecida con las normales técnicas y, posteriormente con la creación de la Universidad Pedagógica Nacional.

Para contribuir a consolidar el Sistema Educativo Nacional se realizaron reformas significativas a la aplicación de las leyes educativas:

- En 1973 se expide la Ley Federal de Educación, la cual estableció las prerrogativas del gobierno federal en materia educativa y los ámbitos de competencia de los estados y municipios; concibió al Sistema Educativo Nacional en niveles y modalidades escolares y extraescolares, en esta última modalidad se puso mayor énfasis a la destinada a los adultos.
- En 1976 se aprueba la Ley Nacional de Educación de Adultos, que norma y regula la educación que se ha de brindar a los mayores de 15 años que no han concluido su educación primaria o secundaria.

Con todo ello se conformó un sistema escolar complejo y diversificado, que trajo beneficios sociales y culturales a la población atendida e hizo posible, en cierta medida, su integración al proyecto modernizador de ese entonces. Sin embargo, la ampliación de las oportunidades educativas se hizo siguiendo el patrón de atención a la demanda. Es decir, los servicios se fueron estableciendo allí donde la demanda lo exigía, en los centros urbanos donde se acumulaba la población en aumento acelerado, en donde los servicios educativos de los niveles básicos generaban mayores demandas para acceder a niveles superiores o donde había grupos organizados de presión que los exigían.³⁰

Esta forma de crecimiento tuvo al menos dos consecuencias identificables y relacionadas con la estructura social y de desarrollo del país: la desigualdad educativa, regional y social y, el credencialismo.

A lo largo de décadas permanecieron al margen de los beneficios educativos los grupos menos favorecidos en la escala socioeconómica: los campesinos, los indígenas y la población urbana marginal. La disparidad entre regiones y

P. 30

³⁰ Noriega Chávez, Margarita, *Las Reformas Educativas y su Financiación en el Contexto de la Globalización: El Caso de México, 1982-1994*, Plaza y Valdes Editores, México, 2000, pp.75

entidades del país, se observa en que a mayor desarrollo económico de las regiones mayor nivel educativo. Por ejemplo, el estado de Chiapas con el promedio más bajo del país, en 1970, apenas alcanzaba el promedio obtenido por el país en su conjunto en 1940; al mismo tiempo, el Distrito Federal tenía un promedio de escolaridad equivalente al logrado en el ámbito nacional hasta 1982. De modo que, tomando como base ese indicador, Chiapas mantenía una diferencia equivalente a 40 años de retraso.

El llamado ... "Credencialismo fue la etiqueta usada para identificar el proceso de aspiración creciente de la población escolar para obtener certificados escolares. Éstos se convirtieron en su principal motivación, desplazando el genuino interés por el conocimiento y el desarrollo de habilidades a un segundo plano. Sin embargo, estas aspiraciones por el certificado escolar podrían entenderse como la respuesta poblacional ante la rigidez del mercado de trabajo..."³¹ Con la expansión de la educación primaria, fue empujando a niveles superiores y lo mismo ocurrió en el mercado de trabajo, en donde fue insuficiente la oferta laboral derivada de las características del modelo de desarrollo. La conjugación de ambos factores generó la devaluación educativa, ya que los requisitos escolares para un mismo puesto de trabajo aumentaron constantemente y, en momentos más críticos, la escolaridad perdió poder de acceso al empleo.³²

Durante el periodo 1977-1982 el gasto educativo perdió el dinamismo que venía observando durante el sexenio presidencial anterior, al pasar de 12.1% del gasto neto total devengado en 1977 a 8.6% en 1982, aunque en 1978, 1979, 1980 y 1981 este se mantiene en 9 puntos porcentuales. Si bien es cierto que el gasto federal educativo perdió velocidad, este se destinó a cubrir la creciente demanda escolar de todos los niveles educativos y a reducir el rezago educativo acumulado, principalmente de la población rural e indígena, ya que la educación cobró importancia como un factor de estabilidad social.³³

Los problemas de la economía mexicana, de las finanzas públicas y del poder político, junto a las presiones de la población creciente para lograr mayor acceso a los servicios y las ejercidas por las organizaciones de los trabajadores de la educación, llevaron al gobierno a ensayar nuevos proyectos para reducir costos y obtener financiamiento externo.

Por ejemplo, de 1978 a 1982 se desconcentran las funciones administrativas de la SEP, proceso que posibilitó el funcionamiento adecuado del Programa Educativo del Gobierno Federal. "Al establecer delegaciones generales en los 31 estados de la República, la Secretaría creó la infraestructura administrativa que le permite, por primera vez, realizar los planes y programas educativos destinados para el país adecuado al contexto de cada estado".³⁴ Los planes y programas de estudio se rehicieron, estableciéndose cuatro áreas fundamentales: español, matemáticas,

³¹ *Ibid.*, p. 80

³² *Ibid.*, p. 81

³³ *Ibid.*, p. 87

³⁴ Prawdá, Juan, *Teoría y PRAXIS de la Planeación Educativa en México*, 1984, p. 202-212

ciencias sociales, ciencias naturales y otras tres complementarias: educación física, artísticas y tecnológicas.

Asimismo, ... " se estructuró y mecanizó el registro de control escolar para el nivel elemental, el cual más tarde daría origen a las estadísticas educativas continuas, mismas que han alcanzado, en opinión de la UNESCO, un alto grado de relevancia para la toma de decisiones con oportunidad y confiabilidad; se implantó un modelo de asignación de maestros de primaria, que más tarde se extendió a preescolar y otro de asignación de escuelas a localidades sin servicio; se elaboraron diversos instrumentos de proyección y simulación de la corriente escolar; se implantó un nuevo reglamento de escalafón de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública y se emitieron diversos acuerdos para regular la titulación y regularización del maestro."³⁵

En esas condiciones, se consolidó la presupuestación educativa con base en el irreductible, o sea, el monto de gastos que no pueden eliminarse a partir de los compromisos labores e institucionales contraídos, así como la puesta en marcha de la presupuestación por programas. Asimismo, se crea una Institución coordinadora del financiamiento externo, la cual es el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), con representaciones en todas las entidades del país y que permitió a la SEP implementar de manera más ágil proyectos de su interés o comprometidos con organismos internacionales.

Para los niveles superiores, se propusieron diversos mecanismos financieros para ayudar a absorber el costo real de la educación por los estudiantes: subsidios, préstamos individuales y deducciones de impuestos. También la generación de fondos propios a través de cuotas por servicios educativos y venta de productos; de servicios, aportaciones y donativos; y el sostenimiento de posgrados por parte de empresas e instituciones.

Con estas acciones, de 1970 a 1982, la escolaridad promedio de la población mayor de 15 años había aumentado a 4.3 grados, en tanto el índice de analfabetismo de la población adulta se había reducido a 21%. En 1982 se llegó a atender a 23.7 millones de mexicanos, es decir, a casi 12 millones de personas más que en 1970, lo que representó una tasa promedio de crecimiento anual de 6.1%, mientras que la tasa media de la población nacional fue de 2.6%. 0.5 puntos porcentuales menos a la obtenida en 1970.

Al término de 1982 estaban matriculados 20.5 millones de alumnos en educación básica, es decir, el 86.9% de los mexicanos atendidos: 8.1% de preescolar; 72.7% de primaria y 17.1% en secundaria.

La matrícula de Educación preescolar en 1982 fue de 1,690 096 alumnos, superior en 1.3 millones de niños al obtenido en 1970, lo cual se explica por la atención de

³⁵ Prawda, Juan, *Logros, Inequidades y ...*, op. cit. p. 31

las poblaciones urbanas en donde las madres trabajadoras requerían este servicio para dejar a sus hijos ya sea en un jardín de niños o una escuela del DIF y en casos extremos en escuelas particulares. Por otro lado la cobertura de las zonas rurales e indígenas empiezan a consolidarse, por ejemplo, en el medio indígena el programa que se desarrollo en 1978 fue la castellanización de los niños menores de 7 años, en donde al inicio de este programa se inscribieron 92,977 infantes, para el año 1982 se observa un crecimiento de 44.8%, es decir, 41,695 niños indígenas de más.

Cuadro Número 2.9
MATRICULA DE EDUCACION BASICA, 1970-1982

NIVEL EDUCATIVO	Año				TPCA 1970-1982
	1970	1976	1980	1982	
Preescolar	400 138	607 949	1 071 619	1 690 096	12.6
Primaria	9 248 190	12 026 174	14 666 257	15 222 916	4.2
Secundaria	1 102 217	2 109 693	3 033 856	3 583 317	10.3
Total	10 750 545	14 743 806	18 771 732	20 496 329	5.5

Fuente: Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, México, 1984, p. 348.

La educación primaria llega a atender a 15.0 millones de niños de 6 a 14 años de edad, en lo cual se da atención al 97.9% de la demanda. Por lo que el "Estado ofrece la posibilidad de cursar primaria a todos los niños del país en edad escolar..." "Lo anterior no significa que todos los niños de seis a catorce años acuden a recibir educación primaria pues alrededor de 350 mil no lo hacen por factores exógenos al sistema educativa, principalmente por causas económicas y de salud..."³⁶.

Sin embargo, a pesar de que casi todos los niños tenían la posibilidad de ingresar a la escuela primaria, muchos eran los que no continuaban regularmente sus estudios y no eran pocos los que se quedaban definitivamente en el camino. De esta forma, si se analiza el grado de eficiencia del sistema a través del porcentaje de egresados de 6° grado con relación a los inscritos en primer grado seis años atrás, se tiene que por ejemplo, en 1978 de cada 100 niños inscritos egresaron sólo 47; el 53% restante abandonó la cohorte ya como desertores o bien como repetidores. En el medio rural e indígena este problema se acentúa aún más ya que tan sólo con el paso del tiempo, tales niveles de eficiencia terminal generaron un proceso de acumulación de población adulta de 15 años y más sin primaria completa, principalmente en el medio indígena.

A fin de solventar esta problemática se crean dos instituciones educativas para reducir el rezago en las localidades más alejadas y del medio indígena: el Consejo Nacional de fomento Educativo y la Dirección General de Educación

³⁶ Praxela, Juan, *Teoría y Práctica*, op.cit., p. 214.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Indígena de la SEP. Instancias que desempeñaron un papel primordial para abatir el rezago educativo en las comunidades rurales e indígenas del país.

De 1977 a 1982 la participación los recursos que se destinaron a los cursos comunitarios (CONAFE) e Indígena, creció en 7.9 puntos porcentuales, ya que en 1977 estos representaban 6.5% de los destinados a educación básica y para 1982 estos representaban el 14.4%. Los recursos para la población indígena fueron para consolidar los niveles de educación preescolar y primaria básicamente; en 1970, 12 estados contaban con educación primaria bilingüe y atendieron a 118 948 niños indígenas; En 1977 se atendió a 20 entidades federativas con 276, 421 alumnos, y para 1982, la educación indígena se proporciona a 23 estados, con una matrícula de 422 241 alumnos, 141 343 niños de más atendidos que en 1970. A pesar de estos resultados, solamente se llegó a atender al 59.9% de la población indígena demandante, es decir, que 4 niños indígenas de 10 no recibieron la educación primaria.

La educación secundaria, en 1970 tenía 1.1 millones de alumnos, el cual era un servicio restringido también al medio urbano. A partir de entonces, este nivel creció aceleradamente y para 1982 se llegó a atender a 3.5 millones de alumnos, como reflejo del aumento del egreso de primaria y de la incorporación cada vez mayor de las modalidades técnicas y la telesecundaria, con lo que se logró asegurar la educación secundaria al 86% de los egresados de primaria.

En la educación media, se abrieron opciones bivalentes y terminales. Al tiempo que se conformo un subsistema de educación técnica que abarcaba desde capacitación para el trabajo hasta educación superior. La formación de maestros se vio enriquecida con las normales técnicas y posteriormente con la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

A manera de conclusión, en 1982 se había conformado un sistema educativo, que amplió de manera constante su cobertura y se diversificó; con ello hizo posible la atención, aunque de manera desigual, de importantes núcleos de la población. De hecho, el sistema educativo fue una vía por la cual segmentos significativos de diversos estratos, sobre todo medios, se incorporaron de algún modo al proceso de modernización del país. El sistema educativo se expandió siguiendo el patrón de la demanda, lo que contribuyó a la acentuación de desigualdades sociales y educativas.

Asimismo, los graves problemas del país que se presentaron en ese año, pusieron de manifiesto la inviabilidad de continuar con ese modelo de desarrollo, así como la necesidad a de emprender cambios en el sistema educativo que permitieran modificarla las formas, los mecanismos y las fuentes de financiamiento educativo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo 3. LA EDUCACIÓN EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

3.1. La Educación Pública en el Cambio Estructural y la Reordenación Económica, 1983-1988.

A inicios de 1983, las condiciones económicas imperantes en el país eran particularmente desfavorables. La inflación crecía, el desempleo aumentaba y la actividad económica se había estancado. Existía dificultades para acceder al crédito externo, una importante salida de capitales privados al exterior y una recesión de la economía internacional, manifestada en la baja del precio del petróleo y de las materias primas, así como en una desfavorable balanza de pagos.

En estas circunstancias, el gobierno de Miguel de la Madrid definió un programa destinado a controlar los aspectos más negativos de la crisis. El Programa Inmediato de Reordenación Económica 1983-1985 (PIRE) fue el instrumento donde se definió las pautas para enfrentar los desequilibrios reales y financieros más importantes de la economía. Los objetivos inmediatos fueron los siguientes:

- Disminuir el crecimiento del gasto público.
- Proteger el empleo.
- Continuar, selectivamente, las obras en proceso.
- Reformar las normas de disciplina, programación, eficiencia y honradez en el ejercicio del gasto público.
- Proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos.
- Canalizar créditos a las prioridades del desarrollo.
- Reordenar el mercado cambiario.
- Reestructurar la administración Pública Federal.

Para cumplir con estos objetivos, se instrumentaron dos estrategias para abatir en forma contundente la inflación originada, en ese entonces, por un exceso de la demanda; las estrategias adoptadas fueron una reordenación profunda de la economía y un cambio estructural. De este modo la política presupuestal jugó un papel importante para determinar, en buena medida, el tamaño de los ajustes del gasto público y reducir las erogaciones con efectos directos en la actividad económica, social y generación de empleos (gasto programable).

Una de las causas fundamentales de esa caída en el gasto programable fue la contracción del gasto federal que de manera particular ejemplifica la forma en que la deuda condicionó, de diversos modos, el camino seguido por Miguel de la Madrid para sortear la crisis. La prioridad al pago de intereses y comisiones de la deuda muestra el predominio de la fuerza de los sujetos internacionales y la relación subordinada de la élite gobernante que, fuertemente condicionada por las necesidades financieras, no pudo sustraerse a la rigurosidad de las políticas impuestas desde el exterior.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las cifras del Cuadro 3.10 muestran magnitudes notables para el servicio de la deuda, ya que los recursos destinados a abonar el débito pasaron de poco más de 1,376.7 millones de nuevos pesos a 69,011.4 millones de nuevos pesos. Sólo para dar una idea más cercana a la magnitud de estos recursos, en 1982 de cada cien pesos erogados por el Sector Público Presupuestario 32 pesos se destinaron al servicio de la deuda, para 1988 estos fueron de casi 45 pesos, al gasto programable apenas se le asignaron entre 62 y 48 pesos de cien en el mismo periodo. De donde se deduce el escaso margen de maniobra que después de la asignación al servicio de la deuda quedó al gobierno federal para atender las diversas necesidades y servicios, entre ellos la educación.

Cuadro Numero 3.10
GASTO NETO DEL SECTOR PRESUPUESTARIO, 1982-1988
(Millones de nuevos pesos corrientes)

Año	Gasto Neto Total (1)	Gasto Programable (2)	Comisiones e intereses (3)	Participación (%)	
				(2)/(1)	(3)/(1)
1982	4,271.2	2,643.5	1,376.7	61.9	32.2
1983	7,254.3	4,246.2	2,422.3	58.5	33.4
1984	11,503.4	7,141.2	3,439.4	62.1	29.9
1985	17,719.2	10,572.6	5,779.1	59.7	32.6
1986	33,014.8	17,195.7	13,738.3	52.1	41.6
1987	84,459.2	39,222.8	40,022.7	46.4	47.4
1988	155,390.8	74,221.7	69,011.4	47.8	44.4

Fuente: Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, México, 1984, pp. 54-63.

En consecuencia, el gasto público presupuestal como proporción del PIB se redujo en 4.7 puntos porcentuales al pasar de 27.0% en 1982 a sólo 22.3% en 1985. No obstante esta sensible baja en el gasto programable, la economía logró crecer en términos reales en 3.6% y 2.6% durante 1984 y 1985, respectivamente, logrando importantes avances: la inflación disminuyó al pasar de un máximo de 120% de tasa anual en los primeros meses de 1983 a una de alrededor de 60% en 1985.

En 1986, se presenta una reducción en el precio internacional y volumen exportado del petróleo, que reducen los ingresos del país equivalentes al 6.6% del PIB y casi una cuarta parte de los ingresos del sector público; lo cual aunado a la repercusión económica de los sismos de septiembre de 1985 complicaron la crisis. Por lo que hubo necesidad de llevar a cabo ajustes tácticos para enfrentar las circunstancias coyunturales que se presentaron.

La Estrategia de Contención de 1986 fue la estrategia para contener el choque externo y avanzar más rápido en los procesos de cambio estructural. En esta coyuntura, el gasto público tuvo un papel preponderante y determinante, en consecuencia los ajustes a su monto fueron positivos, en 1986 el gasto programable representó el 21.7% del PIB, lo que significó una disminución de su participación de 0.6 puntos porcentuales con relación a 1985.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Reafirmando así que el esfuerzo realizado en la austeridad, control y disciplina presupuestal para abatir la inflación, se afectaron las erogaciones con efectos directos en la actividad económica, social y generación de empleos. Auñado a esta medida, destacan la continuación de las medidas de reconversión industrial, la promoción de las exportaciones no petroleras, la sustitución de importaciones, la descentralización, la contención crediticia y monetaria, el esfuerzo adicional de recaudación fiscal y los ajustes adicionales a los precios y tarifas del sector público.

Cuadro Número 3.11
PARTICIPACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1982-1988
(Millones de nuevos pesos a precios de 1980)

Año	Producto Interno Bruto		Gasto Programable (2)	Participación (%) (2)/(1)
	(1)	Crecimiento (%)		
1982	4,831.7	—	1,303.5	27.0
1983	4,628.9	-4.2	1,099.8	23.8
1984	4,796.1	3.6	1,162.3	24.2
1985	4,920.4	2.6	1,098.0	22.3
1986	4,735.7	-3.8	1,028.0	21.7
1987	4,823.6	1.9	978.7	20.3
1988	4,883.7	1.2	928.4	19.0

Fuente: Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, México, 1994, pp: 29-2n y 54-63.
Deflacionados con índice implícito del PIB.

A fin de recuperar la capacidad de crecimiento económico ante su abrupta caída en 1986, el ejecutivo federal plantea en 1987 el Programa de Aliento y Crecimiento a fin de hacer compatible el crecimiento moderado de la economía con el combate a la inflación; el Producto creció, en términos reales, en 1.9%, no obstante, la inflación ascendió al 131.8% en promedio, la más alta del sexenio; el tipo de cambio controlado fue superior en 86% al de 1986, como consecuencia de las expectativas negativas de la economía y de la incertidumbre de la actividad económica derivada de la inestabilidad financiera internacional que ocasiono el desplome de los mercados bursátiles en el año.

Para 1988, a fin de evitar los riesgos de la hiperinflación, iniciar una drástica desaceleración de la misma y crear las condiciones propicias para garantizar la permanencia del crecimiento de la economía, se instrumenta el Pacto de Solidaridad Económica (PESE) con la participación de los representantes de los Sectores Obrero, Campesino y Empresarial. Lo anterior permitió alcanzar una baja notable de la inflación, en el curso del año el crecimiento de los precios, fue en promedio, del 1 por ciento mensual, mientras que en 1987 fue de 8% en promedio mensual. Ello se logra sin propiciar una recesión aguda: el crecimiento del Producto Interno Bruto al cierre de 1988, aunque moderado, fue positivo (1.2% con respecto al año anterior).

Como se observa, muchos de los programas de estabilización económica para asumir los aspectos más negativos de la crisis no pudieron sobrepasar el discurso; en los hechos, las políticas se centraron tanto en la modernización del aparato

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

productivo como en asegurar la continuidad en la disciplina fondo monetarista. Se dejaron de lado los objetivos sociales y de redistribución, incompatibles con la rigurosidad aplicada. La estrategia se concentró en elevar la competitividad de los productos mexicanos y en la búsqueda y la lucha por los mercados internacionales, objetivo fundamental del nuevo modelo de desarrollo.

La política de gasto jugó un papel preponderante, para consolidar este nuevo modelo, ya que se impactó en su estructura y su monto, hubo contención del gasto y disminución en términos reales del mismo, la proporción destinada a organismos y empresas estatales se redujo. Además, se estableció como política prioritaria el pago de la deuda y se ajustó el presupuesto federal. Todo esto a tono con las estrategias de adelgazamiento del Estado, en beneficio de la privatización y del saneamiento de las finanzas públicas.

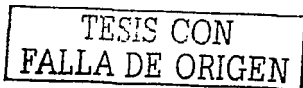
Para avanzar hacia la política de desincorporación de los organismos y empresas paraestatales, se redujeron los montos que se destinaron a ese rubro. Estos habían crecido de manera constante desde 1965 con la creación de un ramo presupuestal destinado para ese fin. Ese fue uno de los mecanismos operativos de la política del Estado para intervenir de manera directa y creciente en la economía. A partir de 1982, el gasto de ese ramo inicia una tendencia decreciente irreversible. En términos relativos, la federación le destinaba en ese año alrededor de 39 pesos de por cada cien pesos. En ese periodo, el pago de la deuda se convirtió en la real prioridad gubernamental acotando los márgenes de recursos y de maniobra de la burocracia.

Con criterios de racionalidad en la asignación del gasto programable, se otorgó prioridad a los programas y proyectos de fomento económico y a los de contenido social. Los gastos de fomento económico, por ejemplo, absorbieron, durante 1983-1988, de 60% a 66% de los recursos programable principalmente en los sectores de energéticos e industrial, áreas estratégicas del Estado que apoyarían la recuperación de la actividad económica.

Los gastos para el bienestar social disminuyeron su participación promedio en el gasto programable, al pasar de 33.8% en 1982 a 31.9% en 1988. Los Gastos para la Educación en los primeros años del sexenio de Miguel de la Madrid descendieron en 2.3% y 2.1% respectivamente, volviendo a representar el mismo porcentaje hasta 1988.

En el contexto de transformaciones económicas y de las políticas de ajuste estructural, en el programa sectorial educativo se propuso hacer más con menos, se freno en dinamismo sectorial para entrar en una fase de desaceleración. En el plano burocrático se inició el tortuoso camino de achicamiento del estado, hubo importantes recortes que obligaron a la desaparición de diversas dependencias de las SEP y la cancelación de diversos proyectos educativos³⁷.

³⁷ Noriega Chavez, Margarita. *Las reformas educativas...* op.cit. p.111



En este marco, la distribución del gasto programable educativo experimentó transformaciones en su composición. Los gastos ejercidos en educación básica representaron 52.3% en 1982 y para 1988 estos fueron de 46.5%, debido, al decremento de la matrícula de educación primaria, a pesar de que el preescolar y la secundaria tuvieron crecimientos significativos.

La participación de los servicios de educación media registró un incremento en su participación en 1.3 puntos porcentuales, e incluso en 1986 este se incrementó en 4.1 puntos porcentuales con respecto a 1982; esto obedeció al incremento de la oferta de servicios en el año de mayor inflación.

Los recursos destinados a la investigación representaron en 1982 el 1.7% del presupuesto total y en 1988 el 3.5%, como consecuencia del apoyo que se le otorgó a los centros de investigación, tanto de ciencias exactas como sociales, y al establecimiento del sistema nacional de investigadores.

La participación de los gastos de cultura, recreación y deporte aumentaron de 1.8 % del total a 3.4% en el periodo considerado, como consecuencia del gran impulso que se brindó al Programa Nacional de Bibliotecas Públicas.

Finalmente, los organismos centrales y paraestatales redujeron la participación de los servicios de administración, apoyo y regulación de 13.5% en 1982 a 9.8% en 1988, disminución drástica presupuestal real del gasto federal educativo y en los porcentajes destinados al sector, pues la prioridad fue el pago del servicio de la deuda

Las políticas de austeridad frenaron el dinamismo característico del sistema educativo y que se reflejaron en la reducción del gasto total educativo, así como a la desaceleración del crecimiento de los servicios. En términos reales, a precios de 1980, el gasto federal educativo presentó una disminución de 5.6% promedio anual, al pasar de 181.8 de millones de nuevos pesos en 1982 a 128.7 de millones de nuevos pesos en 1988.

Por nivel educativo, los únicos rubros de la educación que incrementaron sus recursos en términos reales fueron, los destinados a la investigación científica y tecnológica, mismos que aumentaron 6.0% en el periodo anual de 1982 a 1988; a la educación en el medio indígena, con el 0.6%; y a la cultura, la recreación y el deporte con 4.4%. En cambio, para el resto de los servicios disminuyeron a una tasa promedio anual, de la siguiente manera: -2.6% educación inicial; -7.4% los servicios educativos básicos que comprenden desde la educación preescolar hasta la secundaria así como la producción y distribución de libros; -4.1% la educación media superior propedéutica y terminal; -5.6% la educación superior y normal; -5.5% la educación para adultos; y, -5.1% la administración, servicios de apoyo y regularización.

Esta reducción presupuestal significó una pérdida en el dinamismo que el sector educativo venía registrando hasta entonces, efectuados de manera diversa a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

población demandante de los servicios. El número de alumnos del sistema educativo en su conjunto apenas logró una tasa media de crecimiento de 1.5% anual, cuando entre la década de 1970-1980 el crecimiento promedio anual fue de 6.4% y en la década anterior de 6.1%. De este modo, la proporción del grupo de edad de entre 4 y 24 años de edad, atendida en los servicios escolarizados pasó de 46.4% a 60.7 %.

Cuadro Numero 3.12
MATRICULA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL POR NIVEL, 1982-1988
(miles de alumnos)

Nivel Educativo	Ciclo escolar			Tasa Promedio de Crecimiento Anual (%)
	1982-1983	1985-1986	1987-1988	
Basica	20,497.2	21,685.0	21,740.9	1.2
Preescolar	1,691.0	2,381.4	2,625.7	9.2
Primaria	15,222.9	15,124.2	14,768.0	-0.6
Secundaria	3,583.3	4,179.5	4,347.2	3.9
Capacitacion	407.3	407.7	446.5	1.9
Profesional media	301.6	359.1	426.2	7.2
Educacion Media	1,233.9	1,538.1	1,586.1	5.2
Educacion Normal	311.3	181.7	132.1	-15.8
Educacion superior	918.8	1,072.7	1,112.8	3.9
Total	23,670.1	25,244.4	25,444.6	1.5

Fuente: Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, México, 1994*, pp. 348-349.

Otras observaciones pueden hacerse a las cifras de la matrícula, el retroceso en algunos niveles. En educación básica, la matrícula creció al 1.2 promedio anual, crecimiento que fue propiciado en una mayor parte a la expansión de preescolar, que con las diversas modalidades de atención aumento casi un millón de alumnos. En cambio, a lo largo del periodo la primaria no sólo redujo su matrícula de 15.2 a 14.8 millones, sino que también aumento el número de sus desertores, que paso de 660 mil a cerca de 699 mil alumnos. Su eficiencia terminal apenas tuvo un mínimo incremento de 49.4 a 52.8 por ciento y la generación que egresó del nivel en 1987-1988 se redujo en números absolutos en 13 mil alumnos con respecto a la generación anterior.

La SEP, argumentó que en la base de esos coeficientes se hallaba la reducción en el incremento poblacional, lo que ha traído como consecuencia una disminución en la demanda social, pero también estaban los efectos de la crisis y de la reducción presupuestal, como la misma secretaria reconoce en el Programa Desarrollo Educativo 1994-2000 y como lo demuestran las cifras del decremento de la matrícula.

En educación superior el comportamiento de la matrícula no fue mejor. En promedio, cada año se incorporaron al sistema alrededor de tres estudiantes más por cada cien inscritos el año anterior, con ese retraso a lo largo del sexenio la

TESTES CON
FALLA DE ORIGEN

matrícula total del nivel tuvo un crecimiento alrededor de 150 mil estudiantes. De hecho, ese aumento es poco significativo si se compara con el dinamismo registrado décadas anteriores, donde según los datos censales 1970 y 1980 la proporción del grupo de edad 18-24 años que estaban inscritos en educación superior paso de 4.3 a 9.0 por ciento.

El mayor aumento se dio en las universidades, con 121 mil alumnos más; le siguieron las escuelas federales que agregaron a su matrícula cerca de 30 mil alumnos más, fundamentalmente en instituciones tecnológicas, cifra similar al incremento de la inscripción en los centros particulares. En cambio, los sistemas estatales en su conjunto terminaron el periodo con 2 mil alumnos menos.

Las normales, por su parte, resintieron en su matrícula el impacto de la reforma que en 1984 las elevó a escala superior y redujeron sustancialmente su alumnado, de 311 mil estudiantes que registraron en 1982-1983, en 1987-1988 apenas contaban con 132 mil.

A manera de conclusión, durante la administración de Miguel de la Madrid, la estructura y el monto del gasto público se determinaron en función a la política prioritaria del pago de la deuda y se ajustó el presupuesto federal con un escaso margen de maniobra para atender las diversas necesidades y servicios, entre ellos la educación.

La reducción presupuestal significó una pérdida en el dinamismo que el sector educativo venía registrando hasta entonces, afectando de manera diversa a la población demandante de los servicios. El número de alumnos del sistema educativo en su conjunto apenas logró una tasa media de crecimiento de 1.5% anual, así como, la reducción del gasto por alumno, ya que se estima que la relación entre esas dos variables bajó, entre 1982 y 1988, de 7, 676 pesos de 1980 a sólo 5, 013 pesos de ese año.

Asimismo, la insuficiencia de los recursos presupuestales en relación con las necesidades del sector impidió superar algunas deficiencias y rezagos relacionados con la calidad eficiencia y pertinencia de los servicios educativos. En efecto, en el periodo de 1983-1988, la eficiencia terminal se redujo de 40.3% a 35.9% en el nivel de educación media terminal y de 62.8% a 57.1% en educación media superior; el índice de absorción de los egresados de primaria en el nivel de educación secundaria desciende de 85.4% a 83.2% y el de los egresados de secundaria en el nivel de educación media superior disminuyó de 82.9% a 76.4%; y la cobertura en el sistema de Educación para Adultos descendió a una tasa media anual de 2.8%.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2 El Gasto Público Federal en la Modernización del País, 1989-1994

A finales de 1988, México enfrentaba una difícil situación económica, caracterizada por un elevado nivel de inflación, un severo desequilibrio fiscal, y una significativa transferencia neta de recursos al exterior. Las causas de esta situación provenían fundamentalmente de la persistencia de problemas relacionados con el agotamiento del anterior esquema de crecimiento, en que el Estado intervenía directamente en diversos sectores productivos, e indirectamente a través de la regularización de los mercados; a su vez, el desequilibrio en las finanzas públicas había agotado la posibilidad de crecimiento con base en la inversión pública, por la escasez de recursos para la misma. Asimismo, la situación se agudizó con la reducción del ahorro privado, el deterioro de los términos de intercambio del país frente al resto del mundo, y la transferencia de cuantiosos volúmenes de recursos al exterior, por los efectos del crecimiento del saldo de la deuda pública externa³⁸.

Al inicio de 1989 el nivel del gasto público superaba la disponibilidad de ingresos presupuestales, preveía un elevado saldo de endeudamiento que distorsionaba la estructura del presupuesto. En 1988 el pago del servicio de la deuda externa e interna concentraba casi la mitad de las erogaciones totales, no obstante el proceso de desincorporación de entidades públicas iniciando desde 1983, el Estado continuaba participando en un gran número de ámbitos de la vida económica del país, lo cual le restaba capacidad a la actividad gubernamental para atender sus prioridades fundamentales y su desempeño como promotor del desarrollo. El enorme déficit fiscal se financiaba fundamentalmente con crédito directo del Banco de México, a partir de la emisión primaria de dinero; con préstamos del sistema bancario nacional; y con los recursos provenientes de los organismos financieros internacionales.

El financiamiento del déficit público presionaba el sistema financiero nacional al encarecer y restringir el crédito hacia el sector privado; además, el mayor ritmo de crecimiento de la base monetaria excedía al de la producción y alimentaba un proceso hiperinflacionario, que a su vez inhibía el potencial de crecimiento de la economía y el empleo, concentraba el ingreso y minaba el poder adquisitivo de la población, en especial la de menores ingresos.

En este contexto, la estrategia macro económica adoptada en el sexenio salinista para salir de la crisis fue la "Recuperación Económica con Estabilidad de Precios" en donde se propuso alcanzar gradualmente mayores tasas de crecimiento y consolidar el abatimiento de la inflación. Lo anterior se llevaría a cabo, con la renegociación de la deuda externa, con el control de las variables financieras, con la desregulación económica, con la privatización y la reducción del Estado, con la apertura al comercio exterior y con reformas al campo y al sistema educativo.

³⁸ Salinas de Gortari, Canos. *Plan Nacional de Desarrollo, Informe de Ejecución, 1994*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1994. pp 77-79

La renegociación de la deuda externa era una condición necesaria para volver a crecer, por ello fue necesario reducir el servicio de las obligaciones con los acreedores internacionales del país a la capacidad real de pago de la economía, lo que permitió liberar recursos que se destinaban al pago de intereses para asignarlos a los proyectos productivos de los sectores privado y social.

La estrategia de minimizar el Estado se intensificó; en consecuencia, se aceleró la venta de empresas paraestatales, afectando algunas de las más importantes, entre ellas, las dos principales líneas aéreas, la compañía telefónica y la mina de cobre más grande del país. De los mil 155 organismos y empresas de la administración pública federal existentes en 1982, en 1988 sólo quedaban 449, y en 1993 únicamente 209.

La privatización llegó también al campo mexicano con la modificación al Artículo 27 Constitucional, que regula la tenencia de la tierra. Además de lo simbólico que resultaba la medida, pues afectaba el núcleo central de las demandas revolucionarias de 1910, esta reforma constitucional significó la liberación parcial del mercado de tierras en el país.

Para apresurar y profundizar la desregulación económica, se actualizaron los marcos jurídicos de las diferentes actividades económicas y se adecuaron al moderno contexto comercial. Al tiempo que se redoblaban esfuerzos para concretar el acuerdo comercial que une al país con las potencias del norte del continente. En 1990, con la apertura al capital financiero internacional se introdujo en el país en capital especulativo que actúa lo mismo sobre bases firmes que sobre conjeturas, infundios o rumores; tiene la fuerza para crear su propio marco de acción y beneficiarse especulando con ello.

Con las medidas instrumentadas, se comenzaron a obtener resultados globales favorables en el corto plazo. El crecimiento del PIB, se incrementó en términos reales; entre 1986 y 1993, pasó de un crecimiento negativo del 3.8% a un aumento promedio anual de 2.9%; la inflación se redujo notablemente en los primeros años del periodo, se mantuvo en un 30% en promedio, y finalizó con la anhelada cifra de un dígito, 7% en 1994. De igual modo, para entonces se reconocía que México ya era una de las economías más abiertas del mundo; las tarifas arancelarias se habían reducido entre 0 y 20 por ciento y las restricciones cuantitativas se habían eliminado virtualmente; la productividad laboral se había elevado en la industria manufacturera en más de 30% y el comercio exterior no petrolero había pasado de 10.6% en 1982 a 20.6% en 1992.

La política de gasto público jugó un papel importante para la modernización del país, ya que se adecuó el nivel, estructura y orientación de los recursos, de acuerdo a tres principios rectores:

- Circunscribir el nivel de gasto a la disponibilidad de ingresos permanentes, de tal forma que su financiamiento no inflacionario fuese congruente con las metas de estabilización económica;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Realizar el cambio estructural de las erogaciones a partir de una estricta selectividad de la asignación del presupuesto entre diferentes sectores y programas, a efecto de promover el crecimiento económico y atender preferentemente las necesidades sociales básicas; y
- Acrecentar la eficiencia, disciplina y honestidad en el manejo de los fondos públicos.³⁹

En este sentido, el monto del gasto neto devengado del sector público presupuestal pasó de un ejercicio equivalente al 39.8% del PIB en 1988 a un gasto de 24.8% de ese indicador en 1994; en términos reales significó una reducción acumulada de 25.6%. Ello permitió eliminar la demanda de financiamiento extrapresupuestal para gastos permanentes; reorientar los fondos hacia actividades prioritarias; e inducir un comportamiento de la demanda global compatible con la capacidad de crecimiento de la oferta, lo que a su vez contribuyó a estabilizar el nivel general de precios, las tasas de interés internas y por ende los mercados financieros, apoyando la consolidación de las condiciones macroeconómicas necesarias para lograr el crecimiento gradual de la economía.

Cuadro Numero 3 13
Participación del Gasto Neto Devengado
en el Producto Interno Bruto
(Millones de nuevos pesos)

Año	PIB	Gasto Neto Total	Participación (%)
1988	390,451.3	155,390.9	39.8
1989	507,618.0	169,313.4	33.4
1990	686,405.7	205,521.5	29.9
1991	865,165.7	224,112.8	25.9
1992	1,019,155.9	254,541.1	23.3
1993	1,122,928.0	279,943.2	24.9
1994	1,228,193.1	304,591.9	24.8

Fuente: Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico, México, 1994, pp. 26-28 y 54-65.

La disminución del nivel de gasto se sustentó inicialmente en la renegociación de la deuda externa llevada a cabo en 1989, lo cual permitió reducir el saldo de los adeudos con los acreedores del exterior; mejorar las condiciones de plazo en el vencimiento de las obligaciones contraídas; disminuir las tasas de interés que se pagan sobre los pasivos; abatir la transferencia neta de recursos al exterior; y obtener un acuerdo multianual para eliminar la incertidumbre de las negociaciones recurrentes.

Posteriormente, la reducción del gasto se logró con el desendeudamiento interno, derivado del pago de pasivos con los fondos provenientes de la desincorporación de entidades paraestatales. En paralelo, los avances en el proceso de estabilización macroeconómica interna permitieron consolidar el abatimiento del

³⁹ Ibid., p. 95

gasto, dado el menor rendimiento nominal de los valores gubernamentales; a este hecho coadyuvó igualmente el menor nivel promedio de las tasas de interés internacionales, cuya estabilización se debió a la mayor intervención de los bancos centrales en la mayoría de los países desarrollados.

La declinación del costo financiero de la deuda fue de 82.9 % en términos reales, lo que representó pasar de casi 45.0 centavos por cada peso erogado en 1988, a poco más de 10.0 centavos en 1994, lo cual permitió liberar recursos para aumentar el gasto programable, con particular énfasis en el desarrollo social. Ello se reflejó en el aumento de la proporción de las erogaciones programables del sector público respecto del pago de intereses, de 1.1 veces en 1988 a 7.6 veces en 1994. Por el contrario, la proporción del pago de intereses con relación al gasto programable se redujo de 93.0% en 1988 a sólo 13.2% en 1994. El ejercicio eficiente de los recursos del sector público, en forma paralela al fortalecimiento de los ingresos, coadyuvó a la estabilización de las finanzas gubernamentales, al sujetar las erogaciones a la disponibilidad de ingresos de carácter permanente.

Cuadro Numero 3.14
Participación del Gasto Programable y el Servicio de la Deuda Pública
en el Gasto Neto Devengado del Sector Público, 1988-1994
(Millones de nuevos pesos)

Año	Gasto Neto Total	Gasto Programable	Intereses y Comisiones	Porcentajes		
	a	B	c	c/a	b/c	c/d
1988	155,390.9	74,221.8	69,011.4	44.4	1.1	93.0
1989	159,313.4	88,273.2	66,399.2	39.2	1.3	75.2
1990	205,521.5	117,122.1	67,241.9	32.7	1.7	57.4
1991	224,112.8	148,879.1	48,260.4	21.5	3.8	32.4
1992	254,341.1	178,266.2	43,103.3	16.9	4.1	24.2
1993	279,943.2	206,937.2	35,319.9	12.6	5.8	17.1
1994	304,591.9	235,646.2	31,159.6	10.2	7.6	13.2

Fuente: Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, México, 1994, pp.39.

A partir de 1990 y de manera gradual y sostenida, la reducción del costo financiero de la deuda permitió incrementar en término reales el gasto primario del sector público presupuestal, definido como el resultado de la diferencia entre el gasto neto devengado y el pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda.

Así el gasto primario, que en 1988 representó sólo el 55.6 % del total, en 1994 significó el 89.8%, es decir, tuvo un crecimiento real acumulado de 20.1% para el periodo señalado. Sin embargo, como proporción del Producto Interno Bruto el gasto primario sólo se incrementó en 0.1 puntos porcentuales entre 1988 y 1994; o bien aumentó en 2.1 puntos porcentuales si se considera el nivel de 1990, en que se registró el porcentaje más bajo para esta relación durante el sexenio, a raíz de haberse intensificado la racionalidad y disciplina presupuestales necesarias para contener el proceso inflacionario.

Estos resultados muestran el estricto control del nivel real del gasto público y los esfuerzos realizados para lograr una eficiente asignación de los recursos hacia las acciones estratégicas y prioritarias, ya que con el nivel prácticamente estable del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gasto primario en términos del producto fue posible otorgar más y mejores servicios a un mayor número de habitantes.

El monto del gasto no programable del sector público presupuestal registró una reducción acumulada de 67.8% en términos reales en el periodo señalado. Asimismo, con relación al tamaño de la economía bajó de 20.8 puntos porcentuales a sólo 5.6%, lo cual enfatiza la magnitud del cambio estructural del presupuesto, atribuible al menor costo financiero de la deuda.

Cuadro Numero 3.15
Participación del Gasto Primario en el Producto Interno Bruto
y el Gasto Neto Devengado del Sector Público, 1988-1994
(Millones de nuevos pesos)

Año	Producto Interno Bruto	Gasto Neto Total	Gasto Primario	Porcentajes	
	a	b	c	c/a	c/b
1988	390,451.3	155,390.9	86,379.4	22.1	55.6
1989	507,618.0	169,313.4	102,914.3	20.3	60.8
1990	689,405.7	205,521.5	138,279.6	20.1	67.3
1991	865,165.7	224,112.8	175,852.4	20.3	78.5
1992	1,019,155.9	254,541.1	211,437.8	20.7	83.1
1993	1,122,929.0	279,943.2	244,623.3	21.8	87.4
1994	1,228,193.1	304,591.9	273,432.3	22.3	89.8

Fuente: Salinas de Gortari, Carlos, *sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, México, 1994, pp.59

En el caso de los recursos destinados a los estados y municipios, derivados de la participación de los ingresos federales captados en las entidades federativas, junto con los estímulos fiscales, su comportamiento resultó inverso ya que acumularon un crecimiento de 17.9%, en términos reales para el lapso. La variación de este componente refleja los efectos positivos de las modificaciones introducidas a partir de 1991 a la Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados, los municipios y el Distrito Federal, a fin de fortalecer el sistema impositivo de los gobiernos federal, estatal y municipal; alcanzar mayor solidez en las finanzas públicas de esos tres niveles de gobierno; lograr mayor equidad en la distribución de los ingresos participables; así como "premiar" la eficiencia administrativa en la captación de los ingresos federales y las acciones de fiscalización conjunta.

Las participaciones pagadas a las entidades federativas y los municipios, incluyendo los gastos por la administración financiera de los recursos, registraron un crecimiento acumulado de 18.8% entre 1988 y 1994 en términos reales, y su proporción respecto al tamaño de la economía presentó un nivel semejante al de 1988 al ubicarse en 3.1%, lo que pone de manifiesto su contribución al propósito de proporcionar un desarrollo regional más armónico y equilibrado.

La participación de ingresos federales se hizo de acuerdo a introducir en la fórmula de redistribución del ingreso fiscal federal indicadores demográficos y económicos, como la población y el grado de desarrollo de las entidades federativas; el esfuerzo recaudatorio de fuentes locales de tributación, entre las que destacan los impuestos predial y de tenencia o uso de vehículos, y los

derechos por consumo de agua; así como el perfeccionamiento de los métodos de fiscalización mediante convenios de colaboración administrativa, que en conjunto representaron mayores incentivos para elevar la recaudación de las entidades federativas y los municipios.

Por su parte, los estímulos fiscales otorgados a las actividades productivas prioritarias para apoyar su crecimiento, que se contabilizan en el gasto total, mostraron una tendencia descendente durante esta administración acumulando una reducción real de 91.7% entre 1988 y 1994. Esta evolución refleja el nuevo enfoque de la política de promoción en materia tributaria, sustentada básicamente en el establecimiento de cargas impositivas que alimentan la competitividad, la inversión y la eficiencia macroeconómica. Por ello, destaca la sustitución a partir de 1991 del esquema de Certificados de Promoción Fiscal por un mecanismo más eficiente y expedito, consisten en la emisión de cheques de la Tesorería de la Federación, lo cual permitió una mejor identificación de los apoyos y continuar avanzando en su racionalización. Los estímulos fiscales otorgados al término de 1994 mediante este mecanismo, se concentraron en el subsector agrícola, la producción de leche y carne, la adquisición de maquinaria y equipo, la promoción de empleos, y en la industria minera; a su vez se eliminaron en las áreas de desarrollo forestal, industrias de la computación, editorial y del comercio del libro, abasto, marina, mercante, vivienda para arrendamiento y otras industrias manufactureras.

En 1994 el gasto programable del sector público presentó un crecimiento acumulado de 18.9%, en términos reales, con respecto al gasto ejercido de 1988; como proporción del Producto Interno Bruto denotó un pequeño aumento de 0.2 puntos porcentuales, al pasar de 19.0% en 1988 a 19.2% en 1994; con respecto a gasto neto devengado pasó de un nivel equivalente al 47.8% en 1988, al 77.4% para 1994. Este comportamiento denota la liberación de una parte significativa de recursos que anteriormente se destinaban al servicio de los adeudados, y que se aplicaron para la promoción del desarrollo social y el crecimiento económico.

El crecimiento real del gasto programable tuvo un mayor efecto multiplicador en la economía, al aplicarse estrictos criterios de selectividad en su asignación entre sectores y programas, con base en la evolución detallada de los beneficios sociales y económicos que genera su aplicación.

Como se observa en el Cuadro 3.16, la mayor participación respecto al PIB y al gasto programable sectorial se presentó en los gastos para el desarrollo social; que implicó una menor canalización de recursos en términos reales hacia los sectores pesca, comercio, energético e industrial, derivada de la desincorporación de entidades paraestatales que no resultaban estratégicas ni prioritarias para el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales del Estado, promoviendo así una mayor participación del sector privado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro Número 3.16
Gasto Programable por Clasificación Sectoral Económica, 1988-1994
 (Millones de nuevos pesos)

Sector	Años			% del PIB 1994	Variación % real
	1988	1991	1994		
Gasto Programable	74,221.7	148,879.1	235,646.2	19.2	18.9
Gastos de Fomento Económico	44,838.3	68,195.6	86,600.3	7.1	
Desarrollo Rural	4,003.2	7,907.8	15,205.5	1.2	44.1
Pesca	533.3	311.9	416.7	0.0	-70.1
Comunicaciones y Transportes	5,182.2	9,240.5	14,016.0	1.1	2.6
Comercio	5,223.2	5,230.1	8,893.7	0.7	-35.4
Turismo	132.4	307.0	558.4	0.0	56.8
Energético	20,226.3	39,871.7	46,946.8	3.8	-11.9
Industrial	9,537.7	5,329.6	563.2	0.0	-97.7
Gastos para el Bienestar Social	23,727.0	66,722.1	124,903.6	10.2	99.8
Educación Pública	10,287.1	27,056.2	54,485.3	4.4	10.1
Salud y laboral	10,955.7	31,299.9	52,363.6	4.3	81.4
Solidaridad y Desarrollo Regional	944.9	4,349.2	8,809.2	0.7	254.2
Desarrollo Urbano Agua Potable	1,539.3	2,687.0	6,107.2	0.5	50.5
Programa Social de Abasto <u>II</u>	0.0	1,329.8	3,138.3	0.3	77.4
Gasto para la Administración	5,656.4	13,958.4	24,142.3	2.0	
Administración	2,833.6	5,541.5	9,064.5	0.7	21.4
Justicia y Seguridad	2,490.8	6,247.7	11,019.3	0.9	67.6
Poderes Legislativos y Judicial	332.0	2,169.2	4,058.5	0.3	

II Fuente: Salinas de Gortari, Carlos, *Seis años de gobierno*, Anexo Estadístico, México, 1994, pp.54-55.
El Este Programa se creó en 1991, por lo que las variaciones porcentuales reales corresponden al período 1991-1994.

En 1994, el presupuesto orientado al desarrollo social presentó un crecimiento real acumulado de 99.8%. Respecto a la participación con el Producto Interno Bruto, el gasto programable del sector, fue equivalente al 10.2% en 1994, mientras que en 1988 representó el 6.1%, el nivel más bajo de los últimos 15 años, todo ello con el fin de atender las demandas de bienestar de una población en aumento y a satisfacer el suministro de la infraestructura pública necesaria para sustentar el crecimiento de la economía y la modernización del país.

Dentro del gasto social cabe destacar la fuerte participación de las erogaciones en educación, salud y laboral, que en promedio representaron el 87.9% del total del sector en el período señalado, así como el fuerte dinamismo del gasto en solidaridad que registró el mayor crecimiento real acumulado respecto al nivel de 1988, equivalente a 254.2%. Esto se debió al impulso de la política social que se llamó liberalismo social y que modificaría las bases de la política de promoción al desarrollo. De acuerdo con ese proyecto, el Estado complementaría al mercado y a la sociedad; debía promover la creación de infraestructura social y garantizar el acceso universal a la educación y a la capacitación de los recursos humanos.

La instrumentación del proyecto del liberalismo social se dio fundamentalmente a través de los recursos presupuestales y del Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL. Este fue creado en diciembre de 1988 con el propósito explícito de elevar el nivel de vida de los grupos sociales más vulnerables de las zonas rurales y urbanas, cuyas condiciones de pobreza se agravaron con la crisis. Contó con el

apoyo de recursos provenientes de un préstamo del Banco Mundial, a través de las dos fases del proyecto de Desarrollo Regional y Descentralización.

3.2.1. Modernización Educativa

Considerando que la educación fue una de las prioridades de la estrategia de modernización del Estado y de la sociedad, adoptada por la administración Salinista, el Sector Educación Pública se planteó el objetivo de impulsar un proceso de transformación educativa, que implicaba la necesidad de replantear los elementos de los servicios educativos, a partir de la redefinición de algunos de ellos y de la incorporación de otros, para la búsqueda concertada de nuevas alternativas, condición indispensable para la modernización del Sector y del país.⁴⁰

Para lograr ese propósito, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND) y en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME) se establecieron como principales objetivos del sector: mejorar la calidad del sistema educativo, en congruencia con los propósitos de desarrollo nacional; elevar el grado de escolaridad de la población; descentralizar la educación; adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y a las características de los diversos sectores de la sociedad; y fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

Con el fin de apoyar el cumplimiento de esos objetivos, en los documentos sectoriales de mediano plazo, se fijaron las siguientes líneas de acción: depurar los contenidos curriculares, los métodos de enseñanza y los materiales y apoyos didácticos, con base en la moderna tecnología educativa; vertebrar la educación preescolar, primaria y secundaria para crear un modelo integral de educación básica; vincular, reorientar y fortalecer la educación media superior y superior conforme a las exigencias de la modernización del país; ampliar la cobertura de la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria; promover la igualdad de oportunidades para ingresar y conducir estudios en cualquier nivel; abatir la reprobación y deserción escolares, especialmente en primaria; combatir el retraso escolar y el rezago educativo; y transferir los servicios educativos a los gobiernos estatales, aunque el gobierno Federal mantendrá sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de los planes y programas educativos y sus funciones de evaluación, reubicación y reconocimiento de estudios.

Para cumplir con estos compromisos, así como, los avances en lo económico, la renegociación de la deuda y las formas particulares de interrelación entre la elite gobernante y los sujetos internacionales, permitieron que el gasto sectorial educativo acumulara un crecimiento real del 15.1% durante el periodo 1989-1994, lo que significó aumentar su participación dentro del total del gasto sectorial de 13.9% en 1988 a 23.5% en el presupuesto de 1994. Con relación al tamaño de la economía avanzó 1.8 puntos porcentuales, al pasar de 2.6% en 1988 a 4.4% en

⁴⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, México 1989, p. 102

1994. Al incorporar la totalidad del gasto nacional dedicado a educación, su participación relativa en el PIB se incrementó de 3.6% en 1988 a 6.1% en 1994.

Cuadro Número 3.17
ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO EDUCATIVO, 1988-1994
(Por cientos)

Nivel Educativo	Año			Tasa Promedio de Crecimiento real
	1988	1992	1994	
Inicial	0.3	0.4	0.2	11.2
Básica	46.5	48.8	51.9	17.2
Educación Media	14.0	10.1	9.8	8.4
Educación Superior	19.5	14.3	12.8	7.2
Investigación y posgrado	3.5	5.1	5.8	25.5
Educación para Adultos	2.0	1.9	1.8	13.1
Educación en el medio indígena	3.1	2.6	2.8	12.8
Cultura y Deporte	3.4	2.6	2.0	5.7
Administración y servicios de Apoyo	7.6	14.1	12.9	15.1
Total	100	100	100	15.1

Fuente: Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, México, 1994, pp. 348-349.
Deflacionados con índice implícito del PIB.

Sin embargo, la relativa recuperación del gasto no se reflejó en un incremento notable de la matrícula, sino que se mantuvo el desaceleramiento del sistema, registrado de 1982 a 1988. La cobertura de los servicios escolarizados creció 0.9% en el ciclo escolar 1994-1995 respecto al ciclo 1989-1990, contando con la participación de poco más de 1.2 millones de maestros que prestaron sus servicios en 187, 185 escuelas.

A pesar de que el mayor volumen de recursos se canalizó a los niveles de educación básica, al absorber en 1994 el 51.9% del total, que se compara favorablemente con respecto al 46.5% de 1988. La matrícula de educación básica apenas creció a una tasa promedio anual de 0.7%, al pasar de cerca de 21 millones 423 mil alumnos en 1989-1990, a alrededor de 22 millones 160 mil alumnos. El incremento en la inscripción del tipo básico durante el periodo de estudio corresponde a la educación preescolar y secundaria.

La educación preescolar fue la única que amplió su cobertura, "lo que refleja el reconocimiento, cada vez más extendido, de que influye favorablemente en el futuro desempeño escolar y en la formación integral de las personas."⁴¹ En el medio rural se presentaron las tasas de crecimiento más altas en este nivel educativo: 14.5% en cursos comunitarios y 3.6% en zonas indígenas; en tanto, en escuelas generales el incremento fue 2.8%.

⁴¹ Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000*, SEP, México, 1996, p.20

La cobertura de educación primaria observó un crecimiento muy moderado en los últimos años, el cual se explica en el incremento de la matrícula de las modalidades de educación indígena y comunitaria, ya que estas crecieron en 3.4% y 12.1%, respectivamente. Contribuyeron a este crecimiento el desarrollo de programas compensatorios que se aplicaron en las entidades que presentan mayor rezago educativo y los proyectos Escuela Digna y Becas de Solidaridad del programa de Descentralización y Desarrollo Regional. Esta tendencia de expansión de los servicios hacia comunidades con población reducida se tradujo en una disminución en el promedio de alumnos por plantel en educación primaria.

Por su parte, la educación secundaria creció a una tasa promedio anual de 1.0%, en virtud de la técnica de la oferta educativa, en el cual se incorporaron las modalidades técnica y telesecundarias, las cuales presentaron los mayores incrementos de la matrícula.

Cuadro Número 3.18
MATRÍCULA DEL SISTEMA EDUCATIVO ESCOLARIZADO POR NIVEL, 1989-1994
(miles de alumnos)

Nivel Educativo	Ciclo escolar			Tasa Promedio de Crecimiento Anual (%)
	1989-1990	1991-1992	1994-1995	
Básica	21,423.6	21,349.2	22,159.9	0.7
Prescolar	2,662.6	2,791.5	3,092.5	3.0
Primaria	14,493.8	14,397.0	14,574.2	0.1
Secundaria	4,267.2	4,160.7	4,493.2	1.0
Capacitación	436.2	407.3	428.0	-0.4
Profesional Media	413.5	410.9	407.1	-0.3
Educación Media	1,678.4	1,715.3	1,936.4	2.9
Educación Normal	118.5	104.5	137.4	3.0
Educación Superior	1,094.3	1,164.0	1,217.1	2.1
Posgrado	45.9	47.5	66.0	7.5
Total	25,210.4	25,208.70	26,351.9	0.9

Fuente: Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, México, 1994, pp. 348-349.

En otras palabras, el incremento de recursos en la educación básica se explica no por el aumento de la matrícula sino por las políticas y reformas educativas que concedieron mayor importancia a descentralización de la enseñanza básica y a "la mecánica de financiera que ha operado en los últimos años para cubrir los incrementos a los estados a costa de los recursos educativos que se asignaban al Distrito Federal"⁴².

El proceso de federalización educativa consistió en transferir a las entidades federativas la administración de los servicios de educación básica y normal, así como los recursos necesarios para su operación, a fin de consolidar los esfuerzos

⁴² Latapi Sarrre, Pablo y Herrero Ulloa, Manuel, *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, FCE, México, 2000, p. 107.

en los tres niveles de gobierno a favor de una mejor educación y con mayor cobertura en el ámbito nacional. Con ello, se transfirieron poco más de 100 mil planteles escolares y sus elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, así como 13.5 millones de alumnos, y los recursos financieros con los que el Gobierno Federal venía prestando los servicios de educación básica y normal.

En apoyo a este proceso, el Gobierno Federal reformó el artículo 3º constitucional, en 1992 para incorporar la obligatoriedad de la educación hasta el nivel de secundaria, manteniendo los principios de educación pública y laica; la nueva Ley General de Educación en 1993; así como, en el desarrollo de las funciones de planeación, normatividad y evaluación educativa; en la reformulación de contenidos y materiales educativos; en la renovación de libros de texto gratuitos; y en el desarrollo de programas compensatorios para aplicarse en las entidades que presentan mayor rezago educativo.

Asimismo, llevó a cabo un proceso de carrera magisterial, mediante el cual se mejoraron las percepciones del personal docente y las condiciones para el desempeño de su importante función social. Ello implicó la reformulación de programas de actualización para el maestro y un sistema escalafonario de promoción horizontal, lo cual ha contribuido a mejorar la calidad de la educación.

La educación media registró un incremento de 2.9% promedio anual, al pasar de un millón 678 mil alumnos en 1989-1990 a un millón 938 mil alumnos en 1994-1995, y sólo disminuyó la inscripción en los servicios "autónomos" de 373 mil alumnos a 332 mil alumnos en ese mismo orden de ciclos escolares, reducción que constituye el inicio de la política de desincorporación de las universidades del país de los servicios de este nivel.

En el sexenio de Carlos Salinas, se aumentó el número de estudiantes en la educación superior en su conjunto y el porcentaje de atención a la demanda aumentó en poco más de 20 puntos porcentuales, en 1990 se atendió al 64.4% de la población que demandaba este tipo de educación, mientras que para 1994 ésta llegó a representar el 81.0%. No obstante ese crecimiento, las universidades autónomas disminuyeron su inscripción a un ritmo de 2.5% promedio anual, lo que significó una reducción de casi 74 mil alumnos. Los solicitantes no atendidos tuvieron que buscar lugar en los servicios particulares, los que absorbieron casi 77 mil nuevos alumnos. Con ello se evidencia una tendencia a la privatización, congruente con las reformas del Artículo Tercero Constitucional, que desvanece la obligación del Estado con respecto a este nivel educativo.

El posgrado presenta la tasa de crecimiento más altas durante este periodo de análisis (7.5%), principalmente por la tendencia hacia la mayor participación privada de los servicios, ya que de los 20 mil alumnos que se incrementaron el 43.9% corresponde a la matrícula de escuelas privadas y el 32.0% a las instituciones autónomas. Es probable que restringidos sectores medios de la población depositaran sus expectativas de acceso a mejores empleos por la vía

de la escolaridad en las instituciones privadas, porque éstas fueron asociadas con mayor prestigio y mayor calidad.

Las cifras anteriores y la tendencia a la privatización en los niveles superiores son muestra de retiro del Estado en estos niveles; además, de que manifiestan políticas globalizantes, ya el Banco Mundial propone para la educación superior se recupere plenamente de los costos, a través del pago de los estudiantes con cargo a los ingresos de sus padres o con cargo a sus propios ingresos futuros, mediante un sistema de préstamos o de un impuesto a graduados.⁴³

Antes de terminar este apartado conviene destacar que en este periodo de análisis los proyectos educativos, sustentados con préstamos del exterior, cobraron particular importancia y contribuyeron al aumento del gasto, tanto por los recursos que las agencias internacionales aportaron en calidad de préstamos, como por los montos que el gobierno mexicano se comprometió a erogar como contra parte en esos proyectos.

A manera de conclusión, a lo largo de este análisis se ha podido constatar cierta continuidad entre los dos gobiernos aquí estudiados, aunque cada uno corresponde a momentos y grados de avance diferentes en el proceso de modernización.

Las acciones encaminadas a lograr los objetivos económicos de ambos regimenes permitieron avanzar hacia la conformación de un nuevo modelo de desarrollo que fue transformando la acción y la política social estatales. En ese avance, el estado se fue comprometiendo cada vez más con el exterior y redujo su margen de maniobra, al tiempo que impulsó una modernización selectiva que atendía, fundamentalmente, al aparato productivo sin combatir los mecanismos y formas de gestión y de gobierno autoritarios, que en buena medida, propiciaron y condujeron a la crisis.

El análisis desarrollado, muestra el impacto de las políticas derivadas de la conformación de ese nuevo modelo de desarrollo en el sector educativo y en su financiamiento. Los programas de ajuste impusieron como prioridad el pago de la deuda y las renegociaciones posteriores permitieron un mayor margen de acción gubernamental, que hizo posible disponer de mayores recursos para la educación.

El cambio en las funciones del estado, que pasa de un Estado benefactor a un estado autoritario, cuya intervención penetra profundamente en la sociedad, pero que se retira de importantes actividades económicas, permitió la privatización de numerosas empresas y la reducción en el aparato burocrático. En el sector educativo mexicano, más que un retiro de facto, se redujo el aparato burocrático central y se establecieron las bases formales que permitirían, en el mediano y

⁴³ Noriega Chavez, Margarita. *Las reformas educativas...* op.cit. p. p. 138-145

largo plazos, ampliar la participación de las comunidades y de otras instancias de la sociedad, en el gasto educativo, como lo muestran los pocos gastos de inversión que se efectuaron en el sector a lo largo de todo el periodo estudiado, el avance de la privatización en la educación superior, la reforma al artículo tercero y de manera estratégica, la descentralización.

En forma complementaria, se observan tendencias que suponen una nueva manera de atender los problemas de pobreza que el propio modelo de desarrollo ha generado; en ese sentido, en el modelo mexicano, impulsado por las agencias externas, se ha operativizado la ayuda para la autoayuda y se han focalizado recursos dirigidos hacia los pobres de los más pobres, fundamentalmente a través del programa de Solidaridad; estrategia que también tocó al campo educativo, mediante los proyectos de Escuela Digna y Becas de Solidaridad. Estos programas constituyen una evidencia más de la relación entre el proyecto de modernización general y la modernización educativa, en particular.

Capítulo 4. ANTECEDENTES DE LA POBLACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO

Referente indispensable para el análisis de la educación indígena en México es el estrato de la población mexicana considerada como indígena. En el presente capítulo se identifica y caracteriza a este tipo de población, así como el contexto nacional en donde se desenvuelven.

4.1 Quienes son los Grupos Étnicos

Como se reconoce en el Artículo Cuarto Constitucional, la existencia de los pueblos indígenas en el territorio mexicano representa, en buena medida, la base fundamental de la diversidad cultural y pluriétnica de la nación.

La presencia indígena en México, se expresa en más de seis millones de personas que se distribuyen en toda la República. Esta población se integra en 62 grupos étnicos y habla al menos 80 lenguas y variantes dialectales, cada uno de ellos se caracteriza por sus valores culturales, idioma, identidad propia, así como su forma de organización social y modalidad específicas de vincularse con la naturaleza, organizarse para el trabajo y de regirse por las normas y leyes que dicte su tradición.

Cuadro Numero 4. 19
GRUPOS ÉTNICOS EN MÉXICO. 1999

aguateco	Chontal-tab	huichol	Lacandon	Motzintleco	Popoluca	Tojolabal
amuzgo	Chuj	ixcateco	Mame	nanua	Purepecha	Totonaca
cakchiquel	Cochimi	ixil	Mattatzinca	ocuilteco	Quiche	Triqui
chastano	Corá	jucateco	Maya	otomí	Sen	Tzeltal
Chichimeca-jonaz	Cucapa	kanjobal	Mayo	papai	Taranumara	Tzotzil
Chinanteco	Cuicateco	kekchi	Mazahua	pame	Teco	Yaqui
Chocho	Guarjio	kikapu	Mazateco	papago	Tepehua	Zapoteco
Chol	Huasteco	kuikwa	Mixe	pima	Tepehuan	Zoque
Chontal-oax	Huave	kumai	Mixteco	popoluca	Tiabaneco	

Además de la diversidad étnica y cultural, los grupos indígenas de México, se diferencian entre sí de acuerdo con el volumen, composición y características de la población. La gran mayoría de población indígena comparte una situación de pobreza y vive en condiciones sumamente precarias, caracterizada generalmente por un patrón de dispersión y aislamiento de su población. Sin embargo, resulta difícil poder identificarlos como tales ante la diversidad de criterios que pueden utilizarse, como lo señala la Secretaría de Educación Pública a través de la Dirección General de Educación Indígena.

"...Ante la dificultad que representa definir quién es un sujeto indígena, diversas instituciones han utilizado diferentes criterios para su identificación. Algunos investigadores señalan que son doce los elementos que permiten reconocer a los pueblos indígenas: a) Territorio históricamente propio y formas particulares de aprovechamiento de sus recursos naturales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

b) Lengua indígena. c) Producción agropecuaria, modos de explotación, de consumo propio y mercado de excedentes. d) Organización social, política y ceremonial tradicional, Sistema de cargos. e) Atuendo y objetos suntuarios tradicionales. f) Producción artesanal y agropecuaria propia. g) Medicina tradicional y curandería. h) Cosmovisión y filosofía; sistema de valores. i) Ceremonial religioso, civil, profano y sus Instrumentos. j) Complejo alimentario. k) Narrativa particular: mitos, leyendas y cuentos. l) Educación y transmisión de la cultura...⁴⁴

"La lengua, en este sentido, juega un papel importante en la identificación de los grupos étnicos, permitiendo que se advierta el mosaico pluricultural que habitan en territorio nacional".⁴⁵ Es por ello que en todos los censos de población se ha utilizado como criterio la lengua hablada para conocer el volumen y ubicación de la población indígena, así como sus necesidades sociales, económicas y de salud.

Para el presente trabajo se utiliza los datos del Censo General de Población y Vivienda, el cual define al indígena como "aquel individuo que habla alguna lengua indígena" y "aquel Hijo menor de 5 años, cuyo padre (o madre) es hablante de lengua indígena".

En 1995 existían en el país 6,715,591 mexicanos que declararon hablar al menos 80 lenguas y variantes dialectales, cifra que representó el 7.4% del total de la población nacional (91,158,290 personas). Los hablantes de lengua indígena de 5 años y más ascendieron a 5,483,555 personas, mientras que el grupo de 0 a 4 años ascendió a 1,232,036 infantes que vivían en hogares en donde el jefe de familia declaró hablar alguna lengua indígena.

Cuadro Número 4.20
POBLACION HABLANTE EN LENGUA INDIGENA, 1995

Rango de Edad	Total	Bilingue	Monolingue	No Especificado
0 a 4 años	1,232,036	1,117,868	109,928	4,240
5 años y mas	5,483,555	4,649,103	808,100	26,352
Total	6,715,591	5,766,971	918,028	30,592
Participacion (%)	100	85.9	13.7	0.4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censo de Población y Vivienda, 1995*, Aguascalientes, Agus., México, 1997.

Un aspecto que permite conocer el grado de integración de los grupos indígenas con el resto del país es la capacidad de éstos para comunicarse con la población no indígena, es decir, la amplitud que tienen los indígenas para hablar el español.

⁴⁴ Dirección General de Educación Indígena, *Hacia un Modelo de Educación Inicial y Básica Intercultural Bilingüe para Niñas y Niños Indígenas*, México, octubre, 1996, documento inicial de referencia, p.6

⁴⁵ Valdez, Luz María, *Los Indios en los Censos de Población*, UNAM, México, 1993,p.17.

Los datos censales muestran que sólo 13.7% de los hablantes de lenguas indígenas en el país no hablan español; en números absolutos se trata de poco más de 918 mil personas que exclusivamente hablan lengua indígena (población monolingüe).

La tendencia del monolingüismo ha venido disminuyendo, tanto en números absolutos como relativos. Las cifras correspondientes a los últimos 65 años puede indicarnos cuáles han sido los momentos de mayor integración de los hablantes de lengua indígena en los entornos sociales de la población total. En 1930 la proporción entre los monolingües y bilingües era de 1 a 1; para 1960 se ubicó en 1 a 2 y para 1995 se transformó de 1 a 6.

Cuadro Número 4.21
POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDIGENA DE 5 AÑOS Y MÁS
SEGUN CONDICION DE HABLA ESPAÑOLA

AÑO	MONOLINGÜES	%	BILINGÜES	%
1930	1,185,162	52.6	1,065,942	47.4
1940	1,237,018	49.7	1,253,891	50.3
1950	795,069	32.5	1,652,341	67.5
1960	1,104,955	36.5	1,925,299	63.5
1970	859,854	27.6	2,251,561	72.4
1980	1,174,594	24.1	3,899,653	75.9
1990	836,224	16.5	4,237,962	83.5
1995	808,100	14.8	4,649,103	85.2

Fuente: Valdez, Luz María. Los Indios en los Censos de Población. UNAM, México, 1995 p. 88.

Comparando el monolingüismo con el índice de analfabetismo de los años cuarenta y noventa se observa una reducción similar entre estos dos indicadores: el monolingüismo disminuyó 34.9 puntos porcentuales en esos años mientras que el analfabetismo en 15.4 puntos porcentuales, que permite inferir que las políticas educativas, analfabetismo y castellanización, han influido para integrar a los grupos étnicos a la población nacional.

Cabe señalar, sin embargo, que en la mayoría de las localidades indígenas, el uso del español es muy limitado y se utiliza como vehículo de comunicación con la sociedad nacional, ya sea para realizar las transacciones comerciales necesarias, como en relación con las instituciones gubernamentales y en el mercado de trabajo. El uso de la lengua es una constante en la familia y en las relaciones comunales, como en las asambleas.

4.2 Distribución Geográfica de los Pueblos Indígena

Mediante las cifras del Censo95 se puede hacer un balance cuantitativo de las lenguas indígenas de México. La lengua náhuatl fue la más numerosa, con más de un millón de usuarios. El segundo lugar lo ocupó la lengua maya con más de 700 mil hablantes, asentados en los tres estados ubicados en la península de Yucatán. Con un número mayor a los 100 mil existen once lenguas: zapoteco, mixteco, otomí, tzeltal, tzotzil, totonaco, mazateco, chol, mazahua, huasteco y chichimeco.

En contraste, las diez lenguas que tienen menos de quinientos habitantes son: cochimi, cucapa, kicapú, kiliwa, kumai, ópata, paipai y papago, todas localizadas en la zona fronteriza del norte del país; y en el extremo sur, el motocintleco y lacandón.

Las características del país y su gran diversidad cultural y étnica han propiciado que los grupos indígenas se distribuyan en forma heterogénea al interior del país. El 92.6% se concentra en trece estados, con más de 100 mil habitantes, ubicados en el centro, sur y sureste del país, entidades donde florecieron las grandes culturas mesoamericanas. A continuación se establece la clasificación en alta, mediana y baja concentración, además, se integran a los estados sin población original, pero con emigrantes.

Estados con un alto nivel de población indígena, con más de 300 mil habitantes:

Oaxaca	18.2%	Puebla	9.6%
Chiapas	14.1%	México	6.2%
Veracruz	10.7%	Hidalgo	5.9%
Yucatán	9.8%	Guerrero	5.8%

Entidades Federativas con un nivel medio de población indígena, entre 100 mil a 300 mil habitantes:

San Luis Potosí	3.9%	Distrito Federal	1.9%
Quintana Roo	3.0%	Campeche	1.6%
Michoacán	1.9%		

Con bajo nivel de población indígena, entre 25 mil a 85 mil habitantes:

Chihuahua	1.25%	Sinaloa	0.46%
Tabasco	0.97%	Baja California	0.45%
Sonora	0.89%	Jalisco	0.41%
Nayarit	0.60%	Querétaro	0.39%
Tlaxcala	0.52%	Durango	0.37%
Morelos	0.48%		

Sin población indígena original, excepto Guanajuato, pero con emigrantes, menos de 15 mil habitantes:

Tamaulipas	0.20%	Coahuila	0.04%
Nuevo León	0.14%	Colima	0.03%
Guanajuato	0.09%	Zacatecas	0.02%
Baja California Sur	0.06%	Aguascalientes	0.01%

Los estados que tienen mayor población indígena son los que presentan un bajo nivel de desarrollo, en gran parte porque las políticas públicas, como se mencionó

en el capítulo anterior, respondieron al proceso de industrialización seguido por México a partir de los años cuarenta y la rápida transformación de una economía agrícola hacia una urbana industrial. Esta cambio provocó la distribución desigual de las oportunidades de crecimiento de tal manera que las grandes ciudades y la agricultura comercial del noroeste de México fueran los más beneficiados mientras que las zonas rurales e indígenas las más afectadas.

Con relación al porcentaje de población indígena que residen en localidades rurales, se observa que 66.7% de la población hablante de 5 años y más se encuentra en localidades de menos de 2,500 habitantes. Por entidad federativa los contrastes son abrumadores; en once entidades más del 70% de la población indígena reside en localidades rurales.

En Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Hidalgo y Guerrero se concentra la mayor parte de la población indígena rural, es decir, en estos estados la mayor parte de la población indígena se encuentra diseminada en pequeñas localidades. En contraste, se encuentra la población hablante de lenguas indígenas de Yucatán, que constituye cerca del 10% de la población hablante de lenguas indígenas total del país, sólo representa 5.6% del total de la población indígena rural; esto evidencia que en Yucatán la población hablante de lenguas indígenas en mayor medida vive en localidades más urbanas.

En el ámbito municipal, se puede decir que la población indígena del país se concentra en 545 municipios denominados municipios indígenas, cabe señalar que 87% de estos municipios requieren atención inmediata para combinar las carencias más elementales de vivienda, salud, educación y empleo, entre otras, debido a que se encuentran en el más bajo nivel de bienestar.

4.1.3 Calidad de Vida de la Población Indígena

Al analizar por rango de edad a la población hablante de lenguas indígenas, es evidente que se trata de una estructura conformada en gran parte por población joven, toda vez que el 40.1% de la población hablante tiene entre 0 y 14 años de edad. Dicha estructura obliga a reflexionar sobre las demandas que a corto y mediano plazo plantea para los indígenas, sobre todo la población joven que reclama con urgencia mayor equidad en los servicios de salud y educación, y que en pocos años, ejercerá una mayor presión en el mercado de trabajo.

Con relación al rango de 0 a 4 años, es conveniente resaltar que esto refleja en gran medida los altos niveles de fecundidad de la población indígena. Algunos estudios muestran que la tasa global de fecundidad de las mujeres indígenas es de 5.6 hijos por mujer, mientras que la tasa de las no indígenas se ubica en 2.6 hijos por mujer, es decir, una diferencia de 3 hijos mayor que la población no indígena.⁴⁶ Esta diferencia se asocia principalmente entre los niveles de educación de las mujeres no indígenas y con el valor que para la población rural e indígena

⁴⁶ Webb, Curtis. La fecundidad en México. Monografías Censales de México, 1990. INEGI-IHSUNAM, 1994

tienen los hijos como fuerza de trabajo potencial, a ello habría que agregar la oferta deficiente e irregular de los servicios de planificación familiar en las áreas rurales.

A través de la estadística censal, única fuente disponible para el conocimiento del trabajo de los indígenas, se observa la situación de exclusión en que se encuentran los indígenas como grupo. Ello se aprecia en la realización de trabajos poco calificados que, en su gran mayoría, evidencian una relación de subordinación y explotación.

Según el Censo de 1990, de los 4.3 millones de hablantes en lengua indígena de 12 años y más, 43.4 % se clasificó como población económicamente activa. El 59.6% de los trabajadores indígenas básicamente se encuentran en el sector primario, 15.7% en el sector secundario y el 21.8% en el sector terciario; mientras que los promedios nacionales fueron 22.4%, 27.8% y 46.25, respectivamente.

En el año de 1990, 21% de la población indígena ocupada no recibió ingresos por su trabajo; 38.7% percibió menos de un salario mínimo; 22.9% ganó dos salarios mínimos y sólo 2.3 % recibe más de cinco salarios mínimos. Los datos muestran que la mayoría de la población indígena trabajadora tiene ingresos que no permiten la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vivienda, vestido, educación, etc. "Si se acepta que la línea de pobreza debe trazarse en el nivel de dos salarios mínimos, entonces más del 80% de la población indígenas se encuentra en situación de pobreza, aquí es importante hacer notar que la población indígena generalmente tiene ingresos no monetarios como parte del trabajo que se destina al autoconsumo, además de los ingresos que recibe como pago en especie o por intercambio. Sin embargo, es un hecho que lo anterior no modifica en esencia las condiciones de precariedad y marginación en que están inmersos los grupos étnicos del país"⁴⁷.

Hay otros índices socioeconómicos para valorar las dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo de los pueblos indígenas: vivienda y educación.

Uno de los aspectos donde más fielmente se manifiestan las condiciones de vida de la población indígena es las características de las viviendas que habitan. De acuerdo con las cifras del Censo 95⁴⁸, se registraron 1.6 millones de viviendas indígenas en el país. El promedio de ocupantes de estas viviendas asciende a 5.4 personas, cifra ligeramente superior al de la población no indígena, que es de 4.7 personas. Este hecho no significa que las familias indígenas tengan un número similar de hijos que el resto de la población; por el contrario el nivel de fecundidad entre la población indígena es más elevado. "La similitud del promedio de

⁴⁷ OP. Cit. Perfil Estadístico, p. 90

⁴⁸ El Censo de Población y Vivienda 1995 generó información sobre todas aquellas viviendas donde el jefe del hogar declaró hablar una lengua indígena, en ese caso se consideró que la vivienda era indígena

ocupantes por vivienda entre población indígena y no indígena obedece a la mayor mortandad y a la emigración entre los indígenas⁴⁹.

Para resaltar las carencias de las viviendas de los grupos indígenas, se seleccionaron los porcentajes de las viviendas en donde: el piso es de tierra, no se cuenta con drenaje, se carece de excusado, no se dispone de agua entubada, ni de electricidad y se cocina con leña de carbón.

En lo que se refiere al primer punto, en el ámbito nacional, 56.7% de las viviendas ocupadas por indígenas tiene piso de tierra, mientras que el total nacional fue de 15.5%. Algunos autores consideran que el piso de tierra ofrece algunas ventajas a los moradores en función de las condiciones climatológicas, sin embargo, la tierra contiene microorganismos de fácil transportación en el aire que pueden ser transmisores de enfermedades. De ahí que la proporción de viviendas con piso de tierra sea uno de los indicadores más utilizados cuando se intenta medir el grado de marginación de la población. Guerrero, Oaxaca, Nayarit, San Luis Potosí y Veracruz son entidades donde más del 70% de las viviendas ocupadas por población indígena tienen pisos de tierra.

La adecuada eliminación de los desechos orgánicos es indispensable para proteger a la población de enfermedades de fácil transmisión. Algunos grupos indígenas depositan en terrenos intermedios la basura, las cuales son utilizadas en ocasiones como fertilizantes. Estas prácticas propician la diseminación de microorganismos, perpetuando la incidencia de enfermedades infecciosas y parasitarias; a medida que la comunidad está más poblada, la situación se vuelve más grave.

Las cifras censales muestran que a escala nacional 56.7% de las viviendas ocupadas por indígenas no disponen de excusado, es decir, únicamente dos de cada cinco viviendas disponen de este servicio. Esta situación, al compararse con las viviendas totales del país, cuya proporción de viviendas sin excusado apenas rebasa a los 20 puntos porcentuales, muestra las precarias condiciones en que vive la población indígena.

La entidad federativa que presenta el mayor porcentaje de carencia de excusado en viviendas ocupadas por población indígena es Guerrero donde 86.5% de las viviendas no cuentan con el servicio; le siguen Nayarit (77.7%), Puebla (72.5%), Chiapas (71.3%) e Hidalgo (70.9%).

La disponibilidad de agua es tan esencial para la conservación de la vida que en muchos casos explica la ubicación de los asentamientos humanos. En la mayoría de los grupos indígenas el agua para cocinar, beber y asearse, se acarrea a la vivienda desde el lugar donde ésta se encuentra, que puede ser un pozo cercano o implicar recorridos de hasta varios kilómetros, razón por la cual conseguirla significa un esfuerzo considerable que requiere del uso del tiempo de algún

⁴⁹ Ibid. p. 43

miembro de la unidad de residencia, generalmente la mujer adulta y los niños. Esto provoca que su uso sea extremadamente restringido.

Los datos censales muestran que es notable la carencia de agua entubada en las viviendas ocupadas por indígenas, ya que poco más del 60% de ellas dispone del vital líquido. El hecho de que San Luis Potosí, Guerrero, Veracruz, Durango, Chihuahua y Nayarit más de la mitad de las viviendas de los indígenas no tenga acceso al agua entubada, constituye un ingrediente más a la larga lista de indicadores que dan cuenta del grado de marginación que padecen los indígenas en estas entidades.

Se observa que las entidades con grupos indígenas minoritarios: Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Nuevo León y Tlaxcala, la situación es más favorable para éstos, ya que menos del 10% de las viviendas carecen de agua entubada. Esta situación se explica obviamente porque en muchos casos se trata de indígenas emigrantes que encuentran en los lugares de llegada mejores condiciones de vida.

Al igual que el acceso del agua entubada, la disponibilidad de drenaje en las viviendas influye de manera directa en la salud de sus ocupantes. En este caso es necesario señalar que las zonas en que habitan los grupos indígenas dificultan las posibilidades de dotarlos con dicho servicio, ya que se ubican en localidades rurales de difícil acceso y, en muchos casos, se trata de población dispersa.

De acuerdo con el Censo de 1995, 66.1% de las viviendas con ocupantes indígenas no contaban con un sistema de tuberías para desechar las aguas negras. Se observa, además, que en 20 de las 32 entidades federativas, un poco más del 40% de las viviendas no cuentan con este servicio. En el ámbito estatal destacan Guerrero, Chihuahua, Nayarit y San Luis Potosí con porcentajes del 80% de viviendas sin drenaje.

Dentro de los indicadores de mayor marginación de la población indígena, se encuentra el hecho de que siete de cada diez de sus viviendas carecen de este servicio, en tanto que la población no indígena, 4 de cada 10 viviendas no cuentan con él.

La disponibilidad de electricidad en las viviendas ocupadas por población indígena es menos grave con relación al resto de los servicios de vivienda. En el ámbito nacional, 23.9% de estas viviendas no dispone de energía eléctrica. Las entidades con mayor carencia de este servicio en las viviendas son: Chihuahua, Durango y Nayarit donde más de 8 de 10 viviendas carecen de este servicio.

Cocinar con leña o carbón, aunque no siempre refleja precariedad de manera directa, implica un esfuerzo que impide el desarrollo de otras actividades, pues la recolección de la leña y el cuidado del anafre requieren tiempo y mucha atención. Además, cocinar con estos combustibles puede ocasionar un factor de riesgo importante para la salud de los ocupantes de la vivienda, fundamentalmente en lo

que se refiere a las infecciones respiratorias agudas, sobre todo cuando estas se les utiliza en cuartos de la vivienda en donde duermen los ocupantes.

En 16 de las 32 entidades federativas, en más del 50% de las viviendas con ocupantes indígenas se cocina con leña o carbón. Dentro de dichas entidades se encuentran las que tienen la mayor concentración de población hablante de lenguas indígenas del país; así, en Chiapas, San Luis Potosí y Guerrero, en 9 de cada 10 viviendas indígenas se cocina con leña o carbón. En menor proporción, aunque con niveles también muy elevados, se encuentran Oaxaca y Nayarit (alrededor del 80%).

Como se ha mencionado reiteradamente en los apartados anteriores, los grupos indígenas del país sufren graves carencias, situación que se hace más evidente cuando se observan algunos de los principales indicadores educativos del nivel alcanzado por los indígenas del país.

En 1990, más de 40% de los indígenas de 15 años y más no sabían leer ni escribir. Esta situación contrasta fuertemente con el porcentaje de analfabetos que se reporta para la población no indígena, la cual asciende a 10% y refleja el grave rezago educativo de la población indígena en relación con los parámetros nacionales. En el ámbito nacional, las entidades en donde se ubica el mayor número de población indígena analfabeta son: Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla y Guerrero seguidas por Yucatán e Hidalgo.

Las entidades que concentran las mayores proporciones de población que no logro concluir la primaria son las mismas que se han venido identificando: Oaxaca, Yucatán Veracruz, Chiapas y Puebla; en estas entidades se concentra 64.7% de la población indígena que no logro terminar la primaria.

La escolaridad es uno de los indicadores más elocuentes de la inequidad. Una escolaridad mayor permite una mayor integración social, una mejor inserción en el mercado de trabajo y un mejor acceso a los beneficios del desarrollo. La población indígena, como consecuencia de su escasa asistencia a la escuela y su alta deserción escolar, tiene promedios de escolaridad más bajos, situación que impacta directamente en la capacitación para el trabajo y por ende en los niveles de vida y en las oportunidades para obtener mayores beneficios laborales.

En el ámbito nacional, el promedio de escolaridad de la población indígena apenas rebasa los tres años, mientras que la media nacional se ubica por arriba de los seis años, lo que muestra la enorme inequidad que priva entre los indígenas en materia educativa.

En diez entidades federativas el promedio de escolaridad que alcanzan los hablantes de lenguas indígenas se encuentra por debajo del promedio de la población indígena en conjunto. Se trata por una parte de entidades con una fuerte proporción de indígenas: Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Guerrero e Hidalgo pero también se observa que en entidades con pequeñas proporciones de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

indígenas, como son Chihuahua, Durango, Nayarit y Querétaro los promedios de escolaridad que se reportan para los indios que residen en estos estados, se ubican en el grupo de menor escolaridad. El porcentaje de los analfabetos indígenas en los cuatro estados mencionados es mayor a 45%. Si bien se trata de entidades con proporciones pequeñas de hablantes de lenguas indígenas, es evidente que se trata de los grupos más marginados, tanto que en ocasiones los indicadores se ubican por debajo de lo que se reporta para las entidades predominantemente indígenas.

4.1.4 Migración indígena

Las condiciones de pobreza y marginación de las localidades indígenas ha provocado que los grupos indígenas salgan de sus comunidades de manera temporal, en busca de mejores condiciones de vida para su familia, sobre todo a partir de 1980, en donde las condiciones económicas del país eran difíciles. Antes de esta fecha sólo algunos grupos tenían la tradición migratoria relacionada con cuestiones religiosas, como los mayas de Yucatán, que se dirigían a sus sitios sagrados ubicados en la península de Yucatán; Los zapotecos y mixtecos de Oaxaca, dedicados al comercio en la región del istmo de Tehuantepec; práctica que forma parte de su tradición y experiencia cotidianas; los purépechas de Michoacán, que a partir de 1940 empezaron a emigrar como braceros a los Estados Unidos de América. En la actualidad, de los 62 grupos indígenas salen por lo menos uno o dos miembros de cada familia de manera temporal.

La migración temporal es la más usual entre la población indígena, ya que está ligada al ciclo agrícola y se da en dos momentos: el primero después de la cosecha, según las regiones indígenas, es decir, cuando concluyen las ceremonias religiosas relacionadas con la agricultura; el segundo, luego de la siembra.

Esta migración, que en un principio se caracterizó por el desplazamiento de hombres solos, con el tiempo se fue reforzando con la integración de hermanos, hijos y parientes hasta convertirse en una migración en "masa", con la incorporación de la mujer en dicho proceso como mano de obra para servicio doméstico.

Las ciudades de atracción, para esta migración temporal, son por lo general aquéllas que cuentan en sus cercanías con campos agrícolas, cafetaleros, azucareros y otras ramas agropecuarias, tanto en la República Mexicana como en el territorio fronterizo de Estados Unidos. Dicha migración representa, hoy en día, una estrategia para mejorar los ingresos y continuar reproduciendo la vida comunitaria

Se ha detectado que la población indígena emigra a la mayoría de las ciudades que son centros de atracción para todos los mexicanos. Las ciudades donde se concentra la mayor parte de la población emigrante indígena son: la ciudad de México, Guadalajara y Tijuana.

Las grandes ciudades, en especial la de México, es la receptora más importante de los emigrantes indígenas. En 1995 se registraron 323 000 hablantes de 39 lenguas indígenas; lo que significa que en esta ciudad se concentra el mayor número de población indígena del país.

En los últimos dos decenios, México ha recibido refugiados indígenas de Guatemala, sobre todo de los pueblos kanjobal, ixil, chuj, cakchiquel y jacalteco, que se han asentado en áreas fronterizas y en los campamentos creados para ellos en Campeche, Quintana Roo y Chiapas. De esa corriente, que probablemente superó a los 100 000 refugiados, todavía permanecen en México alrededor de 50 000 indígenas guatemaltecos. Su presencia, congruente con la política de asilo del país, ha venido a enriquecer las corrientes de intercambio entre los pueblos de origen maya, que históricamente han estado en interacción, y hoy refuerza la diversidad de México.

Una perspectiva de más largo plazo de la migración se tiene al contrastar el lugar de nacimiento con la residencia actual. Este enfoque acumula todas las personas que han emigrado por lo menos una vez a lo largo de su vida. Por ejemplo, en 1990, 450 000 hablantes de lengua indígena vivían en una entidad federativa diferente a aquélla donde habían nacido, es decir, 8.7 por ciento del total nacional. Dentro de este flujo migratorio global destacan los originarios de Oaxaca, con casi la tercera parte, 142 000, y Yucatán, con poco más de la sexta parte, 82 000. En cambio, por el lugar de destino sobresalen el Distrito Federal, 93 000, el Estado de México, 9 000, y Quintana Roo, 78 000.

En suma, la población indígena se caracteriza por ser un grupo de población que no alcanza a tener los satisfactores básicos. Lo dicho en párrafos anteriores evidencia la magnitud de las carencias y el grave rezago en servicios médicos, agua potable, electricidad y educativos en que se encuentran los indígenas del país. Para que el sistema educativo llegue a las zonas indígenas es necesario vencer múltiples obstáculos, la mayoría referidos a que un 96.5% de los indígenas en municipios rurales radica en localidades calificadas como de elevada marginación.

Capítulo 5. LA EDUCACIÓN INDÍGENA 1989-1994

Para comprender la educación indígena en México resulta necesario establecer la fase actual y los antecedentes de este proceso a los numerosos cambios, inversiones y acciones educativas realizadas durante décadas. Tres han sido los enfoques para dar viabilidad al proyecto educativo que han sido objeto de debates y discusiones: evolucionista positivista, bilingüe bicultural e intercultural bilingüe.

- El enfoque evolucionista positivista considera a todas las formas de cultura no occidental como primitivas, sin valor intrínseco y que por lo tanto tienden a asimilarse a los grupos étnicos, en una sociedad uniforme y homogénea. Este enfoque propone un modelo educacional que emplea sólo el español, excluyendo cualquier posibilidad de usar las lenguas indígenas en el proceso educacional. (1923-1963)
- El enfoque bilingüe bicultural, aboga por un modelo educacional usando las lenguas indígenas como la lengua de instrucción y el español como una segunda lengua. En este modelo el contenido educativo es bicultural, significado que descansa en ambas culturas, la indígena y la nacional.⁵⁰ (1964-1995)
- El enfoque intercultural bilingüe, se define como la forma de intervención educativa que reconoce y atiende a la diversidad cultural y lingüística; promueve el respeto a las diferencias; procura la formación de la unidad nacional, a partir de favorecer el fortalecimiento de la identidad local, regional y nacional; así como el desarrollo de actitudes y prácticas que tiendan a la búsqueda de libertad y justicia para todos; desde esta perspectiva, se entiende la educación bilingüe como aquella que favorece la adquisición, fortalecimiento, desarrollo y consolidación tanto de la lengua indígena como del español y elimina la imposición de una lengua sobre otra.⁵¹ (1996 a la fecha)

En el siguiente capítulo, se hace un esbozo general de la evolución histórica de los diversos enfoques educativos destinados a los grupos indígenas; el análisis del gasto público federal de este tipo de educación, y estadístico de los indicadores educativos de esta modalidad educativa de 1989 a 1994.

5.1. Política Educativa Indígena

La acción educativa dirigida a la población indígena tiene sus antecedentes inmediatos en 1923, con la creación del Departamento de Educación y Cultura Indígena el cual tenía como propósito alfabetizar y castellanizar a los grupos étnicos. Estas acciones se consolidaron con las Casas del Pueblo, que

⁵⁰ Guzmán Gómez Alba, *Voces Indígenas*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Instituto Nacional Indigenista, México, 1991, p.p.24 y 25

⁵¹ Dirección General de Educación Indígena, *Hacer un Modelo de Educación Inicial y Básica Intercultural Bilingüe para Niños y niñas Indígenas*, Documento Inicial de Referencia, SEP, México, 1996, p.p.10-14.

posteriormente se convirtieron en la Escuela Rural Mexicana, reforzadas por las Misiones Culturales. Su intención era incorporar a los indígenas y los mestizos a la sociedad nacional por medio de la castellanización, negando el uso de la lengua indígena.

En 1926 se fundó, en la ciudad de México, la Casa del Estudiante Indígena. Por medio de esta institución se esperaba que los indios no sólo asistieran a las escuelas, sino que también estuvieran en contacto diario con criollos y mestizos. El progreso de México se alcanzaría con la integración de los indígenas.

En 1932, siguiendo el modelo de la Casa del Estudiante Indígena, se crearon 11 internados de Educación Indígena bajo la misma tesis, que buscaba su incorporación cultural y lingüística con una metodología directa de utilización exclusiva del castellano y negando el uso de las lenguas vernáculas. Para 1938 se habían expandido a 33 centros educativos indígenas, con 3,000 becarios aproximadamente.

En 1936, se crea el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, con el propósito de estudiar los problemas indígenas y buscar la manera más adecuada de solucionarlos⁵². A fin de apoyar esta orientación los centros de educación de la SEP pasan a depender técnica y administrativamente del Departamento de Asuntos Indígenas, cambiando su designación por el de Escuelas Vocacionales de Agricultura primero, y el de Centros de Capacitación Económica y Técnica para Indígenas después. Este cambio obedeció a que "de las observaciones del campo surgieron muchas inquietudes respecto a la validez de los procedimientos que se empleaban en la atención educativa de los grupos marginados: de entre ellos, los métodos maestro castellano - niño monolingüe indígena y los procedimientos compulsivos que utilizan los mentores, por la falta de interpretación de los educandos, limitando su eficiencia terminal"⁵³

Asimismo en la búsqueda de mejores procedimientos didácticos el Departamento de Asuntos Indígenas convocó en 1939 a la Primera Asamblea de Filólogos y Lingüistas, quienes recomendaron el uso de las lenguas nativas en la alfabetización de los adultos indígenas y en el inicio del proceso de enseñanza-aprendizaje de los niños indígenas, así como utilizar maestros indígenas. Sobre esta base se instrumentaron dos proyectos pilotos, uno en la región purépecha de Michoacán y otro en la raramuri (Tarahumara), y el surgimiento del Instituto de Alfabetización para Indígenas Monolingües. Esta tendencia educativa, puesta en práctica a partir de 1940 con la tesis asimilacionista, se empezó a confrontar con los planteamientos de respeto a las lenguas indígenas.

Al celebrarse en 1940 el Primer Congreso Indigenista Interamericano, los participantes de los países americanos concluyeron en corregir la imposición del

⁵² Hernández López, Ramón. *La educación para los pueblos indígenas en México*. Dirección General de Educación Indígena, SEP, México 2000, p.22

⁵³ *ibid.* p.23

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

castellano como lengua general y retomar la política integral procurando el respeto a la dignidad y a la cultura indígena. "Ya no sólo se trataba de promover la educación, sino fomentar el cambio cultural mediante la acción integral en los educativo, lo económico, la infraestructura, los modos de vida, los hábitos de consumo, la organización social y política, etcétera."⁵⁴

En la práctica el enfoque integral fue aplicado por los centros coordinadores indígenas del Instituto Nacional Indigenista (INI) creado en 1948. De 1952 a 1963 se habían fundado seis Centros Coordinadores en cuatro estados de la República: Chiapas, Chihuahua, Oaxaca y Veracruz. El primer centro coordinador fue el tsetal- tsotsil en Chiapas con una infraestructura educativa de 46 escuelas de promotoría e igual número de maestros federales, previa capacitación en las técnicas elementales de enseñanza en lenguas indígenas.

La aceptación de la escuela de promotoría como parte de la comunidad; tener como promotor a un elemento del propio grupo y lengua indígena y la permanencia del promotor en la comunidad, propició que en 1964 la matrícula alcanzará s 16.435 alumnos inscritos en 237 escuelas de promotorías.

En 1963 la Sexta Asamblea Nacional de Educación recomendó la utilización de métodos bilingües utilizados por maestros y promotores de los propios pueblos indígenas apoyados por las experiencias positivas del Instituto Nacional Indigenista, se crea el Servicio Nacional de Promotores Culturales y Maestros Bilingües. Originalmente el programa de acción comprendió la enseñanza del español oral a los niños indígenas monolingües que asistían por primera vez a las aulas escolares, con el propósito de capacitarlos para el inicio de la educación primaria formal e iniciara de manera progresiva, programas educativos bilingües, congruentes con las necesidades de la población indígena.

Para 1964 la Secretaría de Educación Pública creó 600 plazas por compensación de promotores bilingües para atender un número igual de grupos preparatorios, beneficiando a 18.000 niños⁵⁵. De estas, 437 plazas fueron para los promotores del INI en servicio y las 163 plazas restantes, para jóvenes egresados de los Centros de Educación indígena, para que previa capacitación y bajo la responsabilidad técnica y administrativa de la Dirección General de Asuntos Indígenas, sea abrieran escuelas de promotoría en las regiones siguientes: Valle del Mezquital, Hgo; Zacapoaxtla, Pue; y Chicontepec, Ver, áreas no cubiertas entonces por el INI.

Durante los seis años siguientes la educación indígena se amplía y para 1970 se habían creado 3.417 plazas de promotores culturales bilingües y aproximadamente 1.000 plazas de maestros rurales indígenas. El 65.5% de los promotores bilingües se hallaba bajo la responsabilidad técnica y administrativa de

⁵⁴ Dirección General de Educación Indígena. *Memorias de Gestión, febrero 1996 – junio 1998*, SEP, México, 1998, unice

⁵⁵ Hernández López, Ramón, *La educación para los...* Op.Cit. p.80-105.

los 11 centros coordinadores del INI. El restante, 45.5% se ubicaba en 9 regiones marginadas atendidas por la Dirección General de Asuntos indígenas. En conjunto, estos promotores atendieron a 102,360 alumnos, es decir, el 3.2% de la población de 5 años y más hablantes de lenguas indígenas que ese entonces registro el Censo General de Población y Vivienda 1970.

El avance de este programa propició que en 1971 se ordenaran los distintos servicios educativos en niveles y modalidades escolares y extra escolares, que habían quedado dispersos, además de institucionalizar el empleo de maestros bilingües e implantar el Plan Nacional de Castellanzación, para cumplir con estas acciones la Secretaría de Educación Pública, sustituye a la Dirección de Asuntos Indígenas por la Dirección General de Educación Extraescolar del Medio Indígena.

Con estas políticas, se llegó a atender en 1976 a 253,982 alumnos en la educación primaria bilingüe bicultural, es decir, 151,502 alumnos de más que en 1971, lo que representó un crecimiento promedio anual de 16.3%, mientras que la tasa promedio de población era de 3.5%; en virtud de que el servicio de primaria bilingüe bicultural logro integrar el nivel de seis grados de primaria en 20 entidades federativas, con 8,754 promotores culturales y maestros bilingües que proporcionaron el servicio en 3,310 escuelas primarias. Con el programa de Castellanzación se atendió a 23,834 indígenas en edad de preescolar (5 y 6 años) en 20 regiones en centros de castellanzación en donde se ubicaban las comunidades indígenas monolingües. Este programa es el antecedente del nivel de preescolar indígena actual.

Además, con el Plan Nacional de Castellanzación implementado en 1973, la Dirección General de Educación Extraescolar en el Medio Indígena, alfabetizó y capacito a 1,264,560 adultos indígenas en tareas de carácter agropecuario, saneamiento ambiental, mejoramiento del hogar, primeros auxilios, etc.⁵⁶

Con el avance de la educación primaria bilingüe bicultural y el programa de castellanzación y sobre todo por el consenso de las organizaciones indígenas, de los maestros bilingües indígenas y de los científicos sociales y técnicos, en el sentido de que los pueblos indígenas del país puedan contar con una educación formal que les permita conservar y desarrollar sus culturas y sus lenguas sin perjuicios de aprender el español y conocer la cultura nacional⁵⁷. Se crea en 1978 la Dirección General de Educación Indígena como parte del Sistema Formal Nacional de Educación Básica, dependencia responsable de dar vitalidad al proyecto educativo nacional destinado a los niños y jóvenes indígenas. En tanto, las actividades de alfabetización de adultos quedan a cargo del INEA (Instituto Nacional de Educación para Adultos).

⁵⁶ Hernández López, Ramón. *La educación para los...* Op.cit. pp. 80-105

⁵⁷ Guzmán Gómez, Alba. *Voces indígenas. educación bilingüe*. OP... Cit., p. 16

La Dirección General de Educación Indígena operaba en 1978, en 22 entidades federativas los servicios educativos de Preescolar Bilingüe (castellanización) y la Primaria Bilingüe Bicultural. Así como, con los servicios de extensión educativa, Albergues Escolares y los Centros de Integración Social, en los cuales algunos estudiantes que vivían en comunidades alejadas y dispersas, se les proporcionaba hospedaje y alimentación, para que pudieran continuar sus estudios. Asimismo se contaba con servicios de apoyo, como Procuradurías de Asuntos Indígenas, Brigadas de Desarrollo Comunitario y Unidades Radiofónicas Bilingües.

Las funciones, responsabilidades y metas de la Dirección General de Educación Indígena fueron en este periodo según su informe de 1981-1982:

- *Proponer los contenidos y métodos, así como los procedimientos pedagógicos para la educación de la población indígena que no habla español.*
- *Organizar, desarrollar, operar y evaluar los programas usados para la enseñanza del español a la población indígena.*
- *Emprender programas y servicios de educación básica, particularmente en comunidades indígenas en donde prevalece el monolingüismo y no se habla español.*

La población indígena en edad escolar que viven en la actualidad (1982) en áreas atendidas por la SEP es aproximadamente de 525,000. De estos 380,000 asisten a las escuelas de educación bilingüe bicultural y sólo 20,000 se gradúan de la primaria. El resto de la población indígena escolar se ubica en otras áreas que no están siendo atendidas por maestros bilingües.

El sistema de preescolar indígena tendrá que proporcionar este grado de educación a 160,000 niños entre los 5 y 6 años de edad, de manera que todo el nivel de primaria alcanzara a 700,000 niños.

En el sistema de educación primaria el español esta programado como una segunda lengua, de manera que tanto el español como la lengua indígena lleguen a ser funcionales en las áreas indígenas del país⁵⁸.

Sin embargo, llevar a cabo la educación bilingüe bicultural a los niños indígenas requerían de la producción de libros y materiales didácticos en 56 lenguas; de la formación de profesionales indígenas que pudieran en el mediano plazo, hacerse cargo de los problemas técnicos inherentes a la instrumentación de la educación bilingüe bicultural; de la capacitación de maestros; en suma se requería de una plataforma técnico-pedagógica, que permitiera elaborar las propuestas tendientes a elevar la calidad de la educación indígena que se brinda a los niños indígenas.

En este sentido, las autoridades de la institución retoman las experiencias anteriores que había en este campo; realizan acuerdos interinstitucionales con

⁵⁸ SEP, Programa de Educación Preescolar Bilingüe y Primaria Bicultural para todos los niños indígenas, pp 19-22

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

diversas dependencias del sector educativo, por lo que se crea la carrera de etnolingüista del CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios de Antropología Social) y la licenciatura en pedagogía bilingüe en la Universidad Pedagógica Nacional, cuyos primeros grupos se integraron con maestros en servicio; se fueron supliendo los recursos humanos de la Dirección General de Educación Indígena con lingüistas, pedagogos, antropólogos, comunicólogos y un buen número de maestros bilingües que desde sus comunidades vinieron a trabajar a la DGEI.

En 1988, a diez años de labor, la educación bilingüe bicultural se había consolidado a la cual se operaba en 23 entidades federativas a través del Departamento de Educación Indígena de los Servicios Coordinados de Educación Pública de los estados; en tanto la Dirección General de Educación Indígena asumía las funciones de normar, supervisar y evaluar los servicios escolarizados de preescolar y primaria así como los de extensión educativa, con el equipo técnico pedagógico necesario para la elaboración de propuestas de trabajo. Los principales resultados en esos años fueron los siguientes:

De 1978 a 1982

- Se alcanzó las metas del Programa Nacional de Educación para Todos, a través del programa de castellanización.
- Se promueve el enfoque de educación bilingüe bicultural para todos los niños.
- Se crea la carrera de profesor de educación primaria bilingüe bicultural.
- Se crea el programa de educación preescolar indígena.
- Se elabora el libro de educación preescolar para el alumno.
- Se elaboran libros para la enseñanza de la lectura y escritura en 22 lenguas para 60 variantes dialectales.
- Se elaboran libros sobre gramática Náhuatl para 3° y 6° grados de primaria

De 1982 a 1988

- Se elaboran planes y programas de estudio de la educación básica indígena con la participación de las comunidades indígenas y de los docentes.
- Se capacita y actualiza a los docentes bilingües en el manejo de métodos y técnicas pedagógicas para posibilitar la educación indígena bilingüe bicultural.
- Se considera el bilingüismo como meta.
- Se crea el programa de educación preescolar específico para educación indígena.
- Se elaboran los manuales para el fortalecimiento de la educación bilingüe bicultural de 1° a 6° grados.
- Se modifican los libros de lecto escritura en lenguas indígenas con base en métodos globales. Se amplía la producción a 35 lenguas indígenas más sus variantes dialectales.

En mayo de 1992 se concertó con la SEP, los gobernadores de los estados y con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el Acuerdo Nacional para



la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB). El acuerdo estableció una reorganización del sistema educativo, modificando las atribuciones de la federación y los estados en esta materia.

Para 1993, un año después de aprobadas las modificaciones del artículo 4o. referente a los derechos de los indígenas, la Ley General de Educación menciona que entre sus tareas está la de promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional (el castellano), un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas.

Los contenidos de los Artículos 3° y 4° Constitucionales y la Ley General de Educación establecen el compromiso del Estado Mexicano de desarrollar una acción educativa que promueva el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas y su acceso a los beneficios del desarrollo nacional, aliente la observancia y la defensa de los derechos humanos, especialmente los de las mujeres y los niños, y proceda con pleno respeto a las particularidades culturales y lingüísticas de cada grupo étnico.⁵⁹

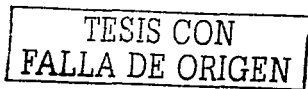
Desde 1996, la Dirección General de Educación Indígena, desarrolla un proceso de construcción curricular para la población indígena. Política educativa que tiene como propósito lograr que la educación que se ofrezca a las niñas y los niños indígenas sea Intercultural Bilingüe para que así -a partir de reconocer sus características culturales y lingüísticas- satisfaga con equidad y pertinencia sus necesidades educativas y básicas de aprendizaje.

5.2 Marco de Planeación de la Educación Bilingüe Bicultural, 1989-1994.

Entre los principales obstáculos que presentaba la educación bilingüe bicultural en 1989, se encontraban:

- No se había sistematizado un modelo curricular concebido expresamente para la atención de los niños menores de 4 años.
- A pesar de los avances en el diseño curricular de preescolar indígena, así como con materiales curriculares que apoyan la labor docente. Estos no se habían implantado en el ámbito nacional.
- La carencia de un currículo de primaria indígena congruente con los intereses, necesidades y vivencias de los niños indígenas ni articulado al nivel preescolar, como era el propósito de la educación básica nacional.
- La falta de un proceso de seguimiento y evaluación sistemática que permitieran modificar, complementar o sustituir los materiales educativos enviados a los estados por la Dirección General de Educación Indígena.
- Existían dificultades en la enseñanza de la lectura escrita en lenguas indígenas, debido entre otros factores, a la deficiente formación de los docentes; en algunos casos, los maestros no hablaban ni utilizaban la lengua de la comunidad que atendían.

⁵⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo Educativo...* op. cit., p. 73



- La enseñanza del español no había alcanzado un nivel adecuado de competencia funcional, situación que colocaba al alumno en desventaja para acceder a niveles superiores.
- Serios obstáculos en la distribución de libros de texto y material educativo en lengua indígena.⁶⁰

Factores que propiciaban que los resultados de la educación básica indígena presentaran niveles de desempeño muy por debajo de la media nacional. En educación preescolar indígena por ejemplo en el ciclo 1988-1989 se atendían solamente 52.3% de la demanda de infantes de 4 y 5 años de edad, en tanto que en el ámbito nacional este indicador se ubica en 61.9%, en virtud de que "los modelos existentes han mostrado limitaciones para su atención".⁶¹

En educación primaria bilingüe bicultural la demanda atendida se situaba en 41.9%, cifra que permitía observar que más de 700 mil niños indígenas no recibían educación primaria bilingüe. Sin embargo, un segmento importante de ellos eran atendidos en escuelas de educación primaria estatal, federal e incluso particular.

El 22% de la matrícula que se inscribió en primer grado, cinco años antes, concluyeron el nivel de primaria, dejando al margen alrededor de 200 mil niños que abandonaron en los tres primeros grados de primaria y otros 180 mil en los últimos tres; en consecuencia los primeros engrosaron el grupo de analfabetas funcionales del país y los segundos, el rezago educativo.

Con objeto de coadyuvar a la atención de estos problemas en el Programa para la Modernización de la Educación indígena, 1990-1994 se establecieron los siguientes objetivos:

- Ampliar la cobertura de los servicios educativos.
- Crear el nivel de educación inicial.
- Consolidar la descentralización en la administración de los servicios promoviendo que los estados y municipios realicen un papel más activo.
- Diseñar e implantar una propuesta curricular articulada a la educación básica, que posibilite el desarrollo integral de los educandos indígenas; cuyos contenidos programáticos respondan a las necesidades educativas del país y a las condiciones particulares de los grupos indígenas.
- Implantar la metodología más adecuada para la enseñanza de la lengua indígena y del español.

⁶⁰ Dirección General de Educación Indígena, *Programa para la Modernización de la Educación indígena, 1990-1994*, SEP, México, 1991, p.p. 11-20.

⁶¹ Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994*, SEP, México, 1989, p. 35.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Elaborar un modelo de formación docente, coherente con las demandas específicas de la comunidad indígena, que cubra los requerimientos educativos de calidad de la educación indígena.
- Implantar un modelo de asesoramiento, supervisión y evaluación permanente que proporcione información periódica sobre el funcionamiento y operación de los servicios educativos.
- Establecer un sistema integral de superación académica que de manera permanente, promueva e instrumente cursos de capacitación al personal de nuevo ingreso y de actualización al personal en servicio.
- Integrar en cada estado de la República, un cuerpo técnico de capacitación.

Con el fin de apoyar con el cumplimiento de esos objetivos, en PMEI se fijaron las siguientes líneas de acción: diseñar y desarrollar programas para la consolidación de escuelas unitarias de organización incompleta y con escuelas de organización completa; diseñar e instrumentar programas educativos para resolver el problema de la población con rezago educativo; depurar los contenidos curriculares, los métodos de enseñanza, articular pedagógicamente los niveles de educación inicial, preescolar y primaria indígena para crear un modelo integral de educación básica indígena; establecer los criterios técnicos-pedagógicos y lingüísticos para el diseño y producción de los libros de texto bilingües y para la conformación de las gramáticas de las lenguas indígenas; impulsar el aprendizaje del español lo más temprano posible, según lo permita el grado de bilingüismo del educando; impulsar la creación de talleres con el propósito de que el personal bilingüe elabore a nivel regional materiales y apoyos didácticos.

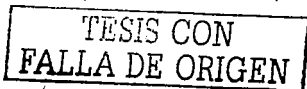
5.3. Principales Resultados del Periodo 1989-1994

5.3.1 La Federación Educativa

Consolidar la descentralización en la administración de los servicios promoviendo que los estados y municipios realicen un papel más activo, fue uno de los principales objetivos del Programa de Modernización Educativa 1989-1994, ya que "cada vez era más visible los límites y las consecuencias negativas del esquema centralizado".⁶² La importancia de la descentralización radicaba en una nueva forma de asignar y distribuir recursos, en el corto y en el mediano plazo. Es decir, se pretendía elevar el gasto educativo de los estados.

El 18 de mayo de 1992, la SEP, el SNTE y los gobernadores de los estados firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB). Una de las líneas estratégicas del acuerdo fue la reorganización del sistema educativo, que comprendió la transferencia de la dirección de los

⁶² Armut, Alberto, *La Federación Educativa en México, historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1889-1994)*, Colegio de México, México, 1998, p. 278



establecimientos educativos del gobierno federal a los de los estados con los cuales la SEP había venido prestando los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, indígena y para la formación de maestros de cada entidad federativa.

En síntesis el ANMEB mencionaba que a la SEP le correspondía "hacer cumplir el artículo tercero constitucional, expandir la normatividad general, formular los planes y programas y evaluar el sistema educativo. A los estados operar las enseñanzas, preescolar, primaria y secundaria, normal, indígena y especial; responsabilizarse de ciertas funciones técnico, administrativas y financieras; formar consejos colegiados y proponer contenidos regionales. Entre ambos niveles de gobierno se establecieron tres compromisos: reconocer al SNTE como titular de las relaciones laborales del magisterio, estimular la participación social, y destinar mayores recursos a las entidades y regiones más necesitadas. A los municipios finalmente les corresponde crear y presidir los consejos educativos a su nivel y velar por el mantenimiento y equipamiento de las escuelas".⁶³

Con la federalización se amplió el margen de maniobra de los gobiernos estatales al pasarles la responsabilidad de administrar los recursos materiales y financieros de la educación básica de los estados, hasta antes a cargo del gobierno federal. Además de ratificar las obligaciones de los estados en los gastos educativos, les atribuyó las funciones de promoción y gestión para que los municipios asumieran el mantenimiento y equipamiento básico de las escuelas. A su vez, a éstos les hizo responsables de la gestión ante autoridades estatales y federales para diversos proyectos educativos y para la obtención de recursos.

La transferencia de los servicios de educación indígena a los estados y de los recursos financieros correspondientes debe verse en un marco de ese conjunto de medidas de reorganización, ya que los recursos federales a las entidades federativas para la educación indígena no obedecen a criterios claros, objetivos y consistentes, sino más bien al resultado histórico de situaciones creadas por el desigual desarrollo o por la deficiente capacidad de gestión de las autoridades educativas indígenas.

En este sentido, se transfirieron cerca de 43,856 empleados: 11,470 personas de preescolar indígena; 28,486 de primaria indígena y 3,900 de extensión educativa y cerca de 17,614 bienes inmuebles. Asimismo la Dirección General de Educación Indígena asume funciones normativas como institución central, por lo que se promueve la educación bilingüe bicultural en el marco del Programa para la Modernización Educativa.

⁶³ - Latapi Sarre, Pablo, Herrero Giloca, Manuel, *El movimiento de la ...*, Op. Cit., p 25.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro Número 5.22
CENTROS EDUCATIVOS INDÍGENAS TRANSFERIDOS A LOS ESTADOS

Entidad Federativa	Jefatura de Zona	Zona de Supervisión	Inicial	Preescolar	Primaria	Extensión Educativa
Baja California	1	3	4	16	35	5
Campeche	3	12	9	107	49	15
Chiapas	13	110	46	910	1806	159
Chihuahua	9	28	15	100	256	110
Durango	4	20	26	65	134	20
Guerrero	12	63	64	632	899	92
Hidalgo	9	62	19	450	588	68
Jalisco	1	3	2	34	67	14
México	3	30	12	235	126	15
Michoacán	3	44	48	132	144	17
Morelos	0	1	5	3	2	0
Nayarit	4	20	33	69	99	39
Oaxaca	21	155	170	1312	1384	260
Puebla	9	99	33	806	605	97
Queretaro	2	10	9	64	74	6
Quintana Roo	3	12	30	108	80	13
San Luis Potosí	6	30	123	377	250	38
Sinaloa	1	3	22	33	31	7
Sonora	5	15	52	210	101	17
Tabasco	2	17	51	116	95	9
Tlaxcala	0	2	13	15	7	0
Veracruz	12	25	10	1077	801	69
Yucatán	5	25	35	255	166	37
Nacional	129	789	835	7152	7602	1107

Fuentes: Dirección General de Educación Indígena, Estadística Básica, varios años, SEP.
SEP, Estadística Básica del Sistema Educativo, varios años.

5.3.2. El Gasto Público Federal en la Educación Indígena

Durante el gobierno de MMH, que se desarrolló en el contexto de la austeridad, el programa para la atención a la educación rural e indígena resultó fuertemente castigado, en términos presupuestales y dentro de éste, los cursos comunitarios sufrieron el mayor impacto, con una disminución, en términos reales, de 19.3% de 1984 a 1988. La educación indígena también observa la misma tendencia del orden de 11.3%. La contracción de los recursos presupuestales en ese periodo muestra que los grupos marginados que viven en zonas rurales dispersas o en localidades indígenas han sido los que menos favorecidos con recursos federales, ya que en conjunto la educación básica la reducción fue de 6.2%.

En el sexenio de CSG, en un contexto de renegociación de la deuda y de cambios estructurales, el gobierno federal le da cierta prioridad en la asignación de recursos federales a la educación rural e indígena, según se menciona en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, ya que de 1989 a 1994 se le destinaron mayores recursos a programas destinados a combatir el rezago en las entidades en donde la pobreza y el atraso generaban mayores carencias educativas.⁴⁴

⁴⁴ Poder Ejecutivo Federal, Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, SEP, México, 1996, p.p. 21 y 22.

Los montos del cuadro 5.23 muestran que en la atención de la educación rural e indígena los recursos crecieron a una tasa anual de 21.7%, similar que la del gasto en educación básica y mayor que el gasto público federal educativo en su conjunto. Es decir, el gasto para la educación en localidades rurales e indígenas aumentó en promedio de casi 22 pesos más por cada cien pesos erogados el año anterior, en tanto el gasto educativo en su conjunto fue de 15 pesos.

Cuadro Número 5.23
GASTO EDUCATIVO FEDERAL POR NIVEL
(Millones de nuevos pesos de 1980)

Año	Total	Básica	Rural e indígena	Porcentaje	
	(a)	(b)	(c)	(c)/(a)	(c)/(b)
1989	133.1	60.5	4.3	3.2	7.1
1990	141.1	67.3	4.8	3.4	7.1
1991	170.8	77.5	6.3	3.7	8.2
1992	199.2	97.3	6.9	3.5	7.1
1993	232.3	121.5	8.3	3.6	6.9
1994	260.4	156.6	11.4	4.4	7.3
Tasa promedio	14.4	20.9	21.7	6.4	0.7

Fuentes: Poder Ejecutivo Federal, Anexos de los Informes de Gobierno y Compendios estadístico del gasto educativo. SEP-DGPPP.
Deflactados con índice implícito del PIB

Sin embargo, el mismo cuadro muestra la prioridad otorgada a la educación básica sin que la educación para la población con mayor pobreza y atraso hubiera recibido una mayor participación en los recursos presupuestales; ya que los recursos destinados a los alumnos de planteles de educación indígena y cursos comunitarios, que están ubicados en localidades de alta o muy alta marginación, tan sólo aumentaron su participación promedio en 0.7 puntos porcentuales en la educación básica.

Asimismo, para analizar las grandes desigualdades que han existido en los gastos federales por modalidad y nivel educativo. Se realizó la comparación de las tasas de crecimiento anual y el costo por alumno. De 1989 a 1994 los recursos federales para educación indígena aumentaron a una tasa promedio anual de 20.3% y de los cursos comunitarios en 27.9%. Es decir, mientras que anualmente aumentaron 20 pesos, en promedio, por cada 100 pesos la erogación de la educación indígena, en los cursos comunitarios casi de 28 pesos y en la educación básica de 21 pesos.

En el nivel de preescolar existen tres modalidades en operación: general, indígenas bilingües y comunitarias, cada una de ellas funciona con base en normas y lineamientos particulares, a partir de estructuras normativas y operativas específicas y diferenciadas. Se estima que en 1994, el gasto federal por alumno en preescolar general en el país fue en promedio de 2,028 nuevos pesos, en tanto preescolar cursos comunitarios de 2,489 nuevos pesos e indígena 1,800

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

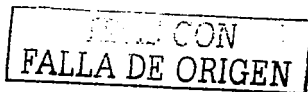
nuevos pesos. Hay grandes variaciones en los gastos unitarios de estas modalidades, Conafe fue la que erogó mayor gasto por alumno, debido a que sus instructores trabajan en comunidades más aisladas y con grupos más pequeños.

La modalidad de menor gasto educativo por alumno fue la educación indígena, lo cual obedece a la planeación deficiente de los recursos federales, en donde consideran a la educación indígena como una educación de segunda y se observa el manifiesto o encubierto racismo de la población indígena de las autoridades estatales y federales, ya que el gasto federal destinado a preescolar indígena incluye el de la educación inicial indígena, en tanto que las otras dos modalidades —Conafe y General—, erogaron recursos específicos para el programa de educación inicial: El Conafe, con el Programa de Educación Inicial (PRODEI), financiado con préstamos internacionales y complementados con recursos federales y de la UNICEF. En la modalidad general la educación inicial se ofrece en las modalidades de atención escolarizada y no escolarizada, como un modelo asistencial para las madres trabajadoras de las dependencias e instituciones gubernamentales y empresas privadas.

La educación primaria de sostenimiento federal también se ofrece en tres modalidades: general, indígena y Conafe. Si se compara los gastos unitarios el alumno de primaria de cursos comunitarios es el más caro (4,026 pesos); le sigue en importancia el de primaria indígena (2,208 pesos); y finalmente el alumno de educación primaria general con un costo de 1,982 pesos. Si bien es cierto que no son considerables las diferencias en los promedios de las modalidades federales general e indígena, los recursos destinados a primaria indígena también incluyen los correspondientes a los servicios de apoyo asistencial (Albergues Escolares, Centros de Integración Social y Unidades Radiofónicas Bilingües). También hay que tener en cuenta que el costo por alumno en Conafe fue del doble que las otras modalidades, hecho que obedece a los programas compensatorios puestos en marcha en esos años.

En efecto, durante esos seis años operaron diversos programas preventivos y compensatorios, principalmente con préstamos internacionales: Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), su objetivo era lograr la cobertura y elevar la calidad de la educación primaria en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, e Hidalgo, considerados como los más pobres del país, otorgando prioridad a las zonas rurales, indígenas y de difícil acceso. En este proyecto participaron más de 10 dependencias: Conafe, las Direcciones Generales de Educación Primaria, de Educación Indígena, de Educación normal y Actualización del Magisterio, de Acreditación y Revalidación, la Comisión de Libros de Texto, el CAPFCE, la Unidad de Televisión Educativa, la Dirección de Personal y Relaciones Laborales, el CONASEN y la UPN.

El PARE se integró con tres ejes de acción: desarrollo de los recursos humanos, recursos educativos e infraestructura y fortalecimiento institucional. El Programa incorporaba directamente a la educación indígena en los Componentes 02



"Elaboración de Libros en Lenguas Indígenas" y 05 "Capacitación y Actualización Docente".

Con el Componente 02 se elaboraron y editaron los libros del alumno y de lectura en lengua indígena para el primer ciclo escolar, que correspondía al primer y segundo grado, de los estados de Chiapas, Hidalgo, Guerrero y Oaxaca, que en conjunto sumaron 16 títulos de libros en 8 lengua indígena.

Cuadro Número 5.24
LIBROS EN LENGUA INDÍGENA ELABORADOS EN PARE, 1993

Entidad Federativa	Título	
	Libro del alumno	Libro de Lectura
Chiapas	Tseltal de Chiapas Tsotsil de Chiapas	Tseltal de Chiapas Tsotsil de Chiapas
Guerrero	Náhuatl Tlapaneco	Náhuatl Tlapaneco
Hidalgo	Hñahñu Náhuatl de la huasteca	Hñahñu Náhuatl de la huasteca
Oaxaca	Mixteca de la Región Alta Zapoteco de Villa Alta	Mixteca de la Región Alta Zapoteco de Villa Alta

Fuente: Dirección General de Educación Indígena. *Estadística Básica de Educación Indígena, Inicio de ciclo escolar 1992-2000*, SEP.

Con el componente 05 se implementaron una serie de cursos para los docentes indígenas, entre los que más destacan:

- Metodología para la atención a grupos multigrados.
- El bilingüismo en la práctica docente indígena.
- Docencia rural: El trabajo en el aula.
- La educación bilingüe en la escuela primaria indígena.
- Orientaciones técnico pedagógicas para supervisor de educación indígena.
- El uso de la lengua indígena en el proceso de enseñanza aprendizaje.
- El trabajo colegiado.
- El desarrollo de la expresión oral materna.
- Alfabetización en lengua materna.
- Didáctica Bilingüe.

"...Estos cursos inicialmente estaban dirigidos hacia los estados con mayor rezago educativo en el país: Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo. Y como una forma de motivar a los docentes a asistir a estos cursos se les otorgaba una compensación económica. Pagar a los docentes por asistir a los cursos fue un error de estrategia que ha causado grandes problemas en el uso y promoción de la lengua indígena, ya que la asistencia se debe más a la compensación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

económica que a la adquisición de los contenidos del curso, de ahí que ahora, los docentes no asistan a ningún otro curso si no hay compensación monetaria..."⁶⁵

En 1994, se puso en marcha la segunda etapa del Programa, en 56 regiones integradas por 511 municipios de los estados de Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán; en esta nueva etapa se atendieron 18 variantes dialectales de 15 lenguas, con libros de texto en 13 entidades federativas, acordes a la orientación de los nuevos planes y programas propuestos en el proceso de la federalización.

Cuadro Número 5.25
LIBROS EN LENGUA INDIGENA ELABORADOS CON EL PARE EN 1994

Lengua	Variente Dialectal	Entidad Federativa	Grado
Chinanteca	Chinanteca de Ojitlan	Oaxaca	Primer Ciclo
	Chinanteca de Usila	Chiapas	1*
Chol	Chol de Chiapas	Tabasco	1*
Chontal Maya	Chontal de Tabasco	Campeche	1*
	Maya	Quintana Roo	1*
Mayo	Mayo	Yucatán	1*
		Sinaloa	1*
Mazateca	Mazateca de San Jose	Sonora	1*
		Oaxaca	1*
Mixe	Independencia	Oaxaca	1*
	Mazateca de Soyaltepec	Oaxaca	1*
Mixteca	Mixe de la zona media	Guerrero	Primer Ciclo
	Mixteca de la montaña	Puebla	1*
Nahuatl	Nahuatl Norte	San Luis Potosí	1*
Tenek	Tenek de San Luis	Chiapas	1*
Tojolabal	Tojolabal de Chiapas	Puebla	1*
Totonaca	Totonaca de Huacunanango	Veracruz	1*
Tzotzil	Tzotzil de Veracruz	Oaxaca	1*
	Tzotzil de Chichauaxtla	Oaxaca	1*
Yaqui	Yaqui de Sonora	Sonora	1*
Zoque	Zoque de Copamala	Chiapas	1*

Fuente: Dirección General de Educación Indígena. Estadística Básica de Educación Indígena. Inicio de Ciclo Escolar 1999-2000, México, 2000.

Otros programas compensatorios para atender a los pobres entre los más pobres fueron: Programas Escuelas en Solidaridad y Niños de Solidaridad, el primero para la rehabilitación y construcción de oportunidades educativas en comunidades pobres y el segundo, para otorgar becas para los estudiantes pobres. De este modo, en el periodo 1990-1993, el Banco Mundial apoyó la rehabilitación de 14 mil 328 escuelas y la reconstrucción de 2,006 aulas y 2540 anexos para las poblaciones indígenas de las áreas rurales, de los mismos estados cubiertos por PARE.⁶⁶

5.3.3 Cobertura de Educación Indígena

El universo estudiantil de la educación indígena en el año escolar 1994-1995 fue de 949,349 niños indígenas de 0 a 14 años, con la participación de 38,833

⁶⁵ Bustamante Álvarez, Tomas y Sarmiento Silva, Sergio (coordinadores). *El Sur en Movimiento. La Reinvención de Guerrero del Siglo XXI*. Editorial Laguna, México, 2001, p. 321

⁶⁶ Norega Chavez, Margarina. *Los retornos educativos...op.cit.*, p. p. 213-217

profesores que prestaron sus servicios en 16,022 centros de atención con carácter bilingüe y bicultural. Con esta matrícula se llegó a atender al 36.8% de la demanda potencial (2,581,728 niños y jóvenes indígenas); cobertura que si bien fue reducida, presentó avances importantes en los últimos seis años, ya que en 1989 la demanda indígena representaba el 29.2% de este rango de población. Otra población indígena importante, cuya magnitud no se conoce, asistía a planteles de tipo general o fue atendida por los servicios que presta el CONAFE.

A continuación, se analiza cada uno de los niveles educativos para ampliar la explicación de cómo evolucionó la cobertura de los servicios de educación inicial y básica indígena, durante el periodo 1989-1994.

a) Educación Inicial Indígena

La educación inicial para niños indígenas menores de cuatro años ha recorrido un largo camino de cambios en su concepción y propósitos originales, así como en sus ámbitos de operación. Por ejemplo, en 1979 se instrumenta primero como proyecto piloto en 3 comunidades otomíes del estado de Querétaro y posteriormente como programa asistencial: Programa de Educación y Capacitación de la Mujer Indígena, el cual pretendía fomentar en la mujer el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes favorables hacia el incremento de sus capacidades personales y sus funciones dentro de la vida familiar.

Para 1992, se instrumenta como servicio educativo y su modo de atención es no escolarizada y se ofrece a niñas y niños de cero a tres años once meses, a través de la capacitación de padres de familia para la atención de sus hijos. Su operación se ha desarrollado a partir del proceso organizacional e interés de la comunidad, ese es su carácter no escolarizado. El centro de educación inicial indígena es un espacio comunitario que no requieren de instalaciones preestablecidas; ha funcionado como un espacio de amplias actividades de las madres y padres con sus hijos, y no como un espacio donde se ofrece el servicio de educación inicial para los niños, ya que este se ha instrumentado con adultos interesados en mejorar la vida cotidiana de la unidad doméstica.

Los centros de educación inicial indígena han trabajado mediante la delimitación de micro regiones de acuerdo a los municipios y localidades que integran la zona de supervisión, así como el agrupamiento de las comunidades de una misma área lingüística. Por lo regular se han establecidos a partir de los criterios mencionados, además de que las comunidades cuenten con un mínimo de 15 niños de cero a cuatro años lo que correspondería atender a un grupo de 30 padres de familia, en caso de no cubrir con los criterios señalados, se mueve de la comunidad el servicio.⁶⁷

⁶⁷ Dirección General de Educación Indígena, *Lineamientos de Educación Inicial para Zonas Indígenas*, SEP, México, 1994, p 15

Durante el año 1994 se capacitó a 29,844 padres de familia para beneficiar a 28,080 niños indígenas, en 1,187 centros con 1,251 docentes. Con éstos datos escolares y considerando la población de 0 a 4 años, se observan que se atendieron a 3 de cada 100 niños indígenas de ese rango de edad.

En el ámbito nacional se capacitó en estos centros, en promedio, a 27 padres de familia para la atención de 23 infantes. El centro también puede fungir como eje de operación para comunidades aledañas. El caso concreto, lo integra el estado de Campeche, en donde la esfera de atención de 15 centros fue de 74 localidades de la región, es decir, en promedio se atienden a 137 madres y padres de familia de 5 localidades que benefician a 105 niños indígenas de 0 a 4 años de edad..

En ese año, la educación inicial indígena la impartieron 1,251 personas con una gran variedad de perfiles de profesionales, categorías de pago y remuneraciones salariales: el 14.7% de los docentes de educación inicial indígena presentan estudios del nivel básico; 46.6% tiene estudios de bachillerato terminado y tan sólo el 16.1% no lo concluyó; 9.4% tenía la licenciatura incompleta en tanto 2.7% ya la había terminado; y el 10.5% restante contaba con la normal básica y normal superior.

Las remuneraciones salariales de estos docentes, se concentraban en las plazas E1461 "Orientador de comunidad de promoción indígena" y E1441 "Profesor A de adiestramiento técnico para indígenas foráneo" que fue la primera que se creó y asigno para el servicio en 1979. Claves presupuestales que omiten algunos conceptos de pago con respecto a las plazas asignadas a los profesores de educación preescolar y primaria indígena: acreditación por años de servicio en la licenciatura, asignación por servicios cocurriculares, carrera magisterial y maestría.

Las menores remuneraciones salariales de estos docentes aunado al desconocimiento, por parte de la autoridad educativa, como maestro bilingüe, ha provocado:

- La decreciente demanda de los futuros docentes para acceder a este nivel educativo, en virtud de la preferencia para su incorporación a los servicios de educación preescolar o primaria.
- Deserción de personal que al concluir un nivel de estudios determinado, prefiere incorporarse a otro nivel educativo.
- Nula profesionalización de los docentes de este nivel, ya que la oferta de superación y actualización profesional se encamina a personal con perfil de educación preescolar y primaria indígena.

- Carencia de la normatividad de educación indígena para su incorporación a programas de mejoramiento salarial, como el caso del Programa de Carrera Magisterial.

b) Preescolar Indígena

De acuerdo con las estadísticas continuas de la SEP, durante el ciclo escolar 1994-1995 se atendió a un total de 252,260 niños de tres, cuatro, cinco y seis años en preescolar indígena. Esta cifra representó un incremento de 2.7% respecto al año anterior (equivalente a 6,563 alumnos) y se convirtió así en la modalidad con el crecimiento más alto, al obtener en el lapso de 1989 a 1994, una tasa promedio anual de 3.6% mientras en conjunto las demás modalidades fueron del 3.0%.

El análisis de la composición de los grupos de edad que se incorporó a ésta modalidad educativa, aunados patrones demográficos reflejan el propósito de la búsqueda de equidad en el acceso a los servicios. En 1994 se atendió al 66.2 por ciento de la demanda potencial de los niños indígenas de 4 y 5 años de edad en tanto el preescolar en todas las modalidades se atendió al 68.7 por ciento de los niños mexicanos de ese mismo rango de edad.

Aunque es deseable expandir el alcance de este nivel para lograr una mayor cobertura es más prioritario que todos los niños indígenas pudieran cursar por lo menos un año de este nivel educativo, antes de ingresar a la primaria y así retenerlos hasta la conclusión de la secundaria. En este sentido, se observa en el nivel indígena una disminución de los niños que abandonan el nivel al final del ciclo escolar, ya que durante el ciclo 1994-1995 dejaron de asistir el 5.8% de los alumnos indígenas inscritos mientras que el nivel de preescolar nacional fue del 6.5%, lo que permite inferir que existen mejores condiciones para la permanencia en el servicio indígena.

Otro avance que se observa es la expansión de la plantilla de docentes, que se traduce en la disminución de 22 alumnos atendidos por un maestro, toda vez en la modalidad de preescolar general la atención es de 25 alumnos atendidos por maestro y la atención del Conafe fue de 9 niños por un promotor. De acuerdo con organismos internacionales de educación, para que se proporcione una mejor atención educativa es necesario que los profesores atiendan una menor cantidad de alumnos aunado al perfil profesional adecuado preferentemente de normal superior o de licenciatura del nivel que atiende.

Para ser maestro de preescolar en la modalidad general se les solicita la licenciatura de educación preescolar, en cambio el servicio de educación indígena la formación docente es uno de los principales retos, ya que regularmente los profesores normalistas no desean adscribirse, por las condiciones de marginación, de difícil acceso y de aislamiento en que se encuentran las localidades indígenas. Por lo que para atender estas necesidades se desarrolla año con año, desde 1984 el curso de inducción a la docencia que es el único espacio en el que se habilita a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

jóvenes bachilleres o egresados de secundaria hablantes de lengua indígena como promotores o profesores, de 1990 a 1994 a través de este curso se incorporaron al nivel de preescolar indígena 2,990 maestros.

Para 1994, el nivel de estudios de los 11,663 docentes de educación preescolar indígena fue el siguiente: el 48.5% con estudios de bachillerato, 25.0% como profesores normalistas, 18.0% con la licenciatura de la UPN y el 8.5% con la educación básica.

C) Educación Primaria Indígena

Durante el ciclo escolar 1994-1995 el servicio de educación primaria indígena atendió a 669,009 niñas y niños, 1.4 por ciento mayor al año anterior, lo que significa que la atención creció en 9,011 alumnos indígenas. En los últimos seis años el incremento fue de 126,762 alumnos, lo que ha propiciado que esta modalidad educativa presente un crecimiento promedio anual de 4.3% mientras que el conjunto de las modalidades de educación primaria, tan sólo presentó el 0.1% de incremento. Con este aumento de la matrícula se atendió al 54.4% de los niños indígenas de 6 a 14 años de edad, es decir, 13 niños de cada cien más que en 1989.

Por otra parte se sumaron a educación primaria en ese ciclo 372 docentes dando lugar a que los centros educativos cuenten con un docente por cada 25 niños indígenas y un total de 23,782 docentes y directivos bilingües, con un perfil profesional de la siguiente manera: 39.7% el nivel de bachillerato, 34.6% con una formación normalista, 18.0% con la licenciatura de la UPN y 7.7% la educación básica.

Otro avance importante en la consolidación de la educación primaria bilingüe bicultural, es el aumento de las escuelas completas (62.1%), ya que en 1989 existía más de la mitad de las escuelas (55.3%) eran incompletas, es decir, que no se ofrecían todos los grados, desalentando asistir a los niños a la escuela.

El comportamiento de los principales indicadores educativos de la primaria indígena, muestra avances significativos tanto en la ampliación de la cobertura, como en la disminución de los índices de deserción y reprobación, que se traduce, en el incremento de niños que terminan la educación primaria.

Por ejemplo, en 1989 trece niños indígenas de cada cien abandonaron sus estudios y para el 1994, sólo lo hacían diez niños, que comparados con la deserción nacional es mayor en 7.2 puntos porcentuales.

La reprobación también muestra una disminución en el comportamiento de los alumnos que no logran los conocimientos para acceder al siguiente grado escolar, ya que en 1989, 19 niñas y niños indígenas de cada cien no acreditaban el curso escolar, para el 1994 solamente reprobaron 17 alumnos. Estos resultados permiten

mostrar que la diferencia que se separa a la educación indígena con otras modalidades de educación es de 9 puntos porcentuales.

La disminución de estos indicadores, ha permitido que el número de alumnos egresados de sexto año –inscritos cinco años antes- alcance a concluir su educación primaria 47 niños de 100, o sea, mayor en 15 puntos porcentuales a los niños que concluyeron su educación primaria en 1989.

No obstante estos avances significativos, tanto en la ampliación de la cobertura como en la disminución de los índices de deserción y reprobación, la problemática prevalece; ya que no todos los que ingresan permanecen y terminan el ciclo, por lo que siguen siendo significativas las desigualdades en este grupo social. A continuación se analiza con más detalle el indicador de la deserción, para conocer las causas que influyeron en este indicador.

5.3.4. La Deserción en la Educación Primaria Indígena, 1994-1995⁶⁸

De acuerdo con la estadística básica educativa, al finalizar el ciclo escolar 1994-1995 en la educación primaria indígena se registró una deserción total de 67,373 alumnos, cantidad que representó el 10.2% de la matrícula total registrada en ese periodo escolar, menor en 1.7 puntos porcentuales al obtenido en el ciclo escolar 1989-1990 y de 10 puntos porcentuales a la observada al inicio de la administración de Miguel de la Madrid. Resultados que comparados con el conjunto de modalidades del nivel de primarias y con los periodos escolares de referencia fueron mayores en 14.5% al abandono registrado en 1982 y de 7.2% en 1989 y 1994.

De los 67,373 alumnos que desertaron en primaria indígena, 22,794 niños y jóvenes indígenas lo hicieron durante el ciclo escolar, que representó 3.5% de deserción intracurricular. En tanto que, 44,579 alumnos aprobados y reprobados no se reinscribieron en el ciclo y grado correspondiente, 6.8% de deserción intercurricular.

Cuadro Número 5.26
DESERCIÓN EN PRIMARIA
(Porcentajes)

Ciclo Escolar	Primaria Total	Primaria Indígena	Diferencia
1982-1983	5.7	20.2	14.5
1988-1989	5.7	12.9	7.2
1994-1995	3.0	10.2	7.2

Fuente: SEP, Indicadores Educativos 1978-1979 a 1998-1999, México, 1997, p.53.

⁶⁸ La deserción es el indicador que expresa el porcentaje de alumnos que abandonan las actividades escolares antes de terminar algún grado escolar o un nivel educativo. El abandono puede tener lugar durante el ciclo escolar y se le denomina deserción INTRACURRICULAR; el abandono que se efectúa al final del ciclo escolar, independientemente de que el alumno haya aprobado o no se llama deserción INTERCURRICULAR. Por último, la deserción es la combinación de ambas deserciones.

Lo anterior se debió a la promoción de la educación bilingüe bicultural en el marco del Programa para la Modernización Educativa, así como a los programas y proyectos preventivos y compensatorios que implementaron para reducir el rezago educativo que enfrenta la población indígena.

En efecto, se observan avances en la consolidación de las escuelas primarias indígenas -que fue una de las líneas de acción establecida en el Programa de Modernización de Educación Indígena, mencionada anteriormente-. Al analizar el comportamiento de los centros educativos indígenas, se observa que el 57.7% de las escuelas primarias existentes en 1989 era de organización incompletas, es decir, que aproximadamente en cuatro de diez escuelas se ofrecían todos los grados y en tres escuelas un solo maestro atendía a todos los grados de la escuela, además de que tenía que cumplir con las funciones de director, desalentando asistir a los niños a la escuela. A inicios del ciclo escolar 1994-1995 se redujo este porcentaje en casi un 20%, presentándose el 38.7% de este tipo de escuelas, también se observa una disminución de 2 puntos porcentuales de escuelas unitarias, es decir, en las que un maestro atiende a todos los grupos.

Las diferentes edades entre los alumnos de un mismo grado complicaban y dificultaban la labor docente, factor que influía en la deserción indígena, por lo que la ley de Educación de 1993 se eliminó la edad de 15 años para recibir la educación primaria, así como, el ingreso prematuro a este nivel.

Otra de las razones que condicionan la repetición y deserción eventual de los alumnos de nivel primaria era que, en comunidades indígenas sobre todo dispersas y de difícil acceso, los maestros no asistían al aula y sobre todo un cambio constante de los profesores. En este sentido, se pusieron en marcha una serie de estímulos enfocados a asegurar la permanencia y la participación de maestros en la comunidad; adicionalmente se crearon los consejos de participación social a fin de que la comunidad propusiera y vigilara la entrega de los estímulos y reconocimientos a los maestros.

Con los proyectos "Escuela Digna" y "Niños en Solidaridad", del Programa de Descentralización y Desarrollo Regional, el cual fue coordinado básicamente a través de Solidaridad, se otorgaron apoyos económicos a los estados y municipios para la rehabilitación y construcción de oportunidades educativas para en comunidades pobres, al tiempo que se financió el programa de pequeñas becas para estudiantes pobres (Niños en Solidaridad).⁶⁹ Estas becas han permitido que los padres de familia manden a sus hijos a la escuela desalentando la deserción.

Sin embargo, a pesar de estos resultados, se presentaron problemas externos al sistema educativo que propiciaron que la deserción de la primaria indígena, se encontrara por arriba de la media nacional en 7.2 puntos porcentuales. Entre los problemas externos a la educación bilingüe bicultural, se encuentran las

⁶⁹Noriega Chavez, Margarita. *Las reformas educativas...* op.cit. p. 216

condiciones de alta y muy alta marginación que padecen los pueblos indígenas, que propicia que los niños y jóvenes indígenas se incorporen a las actividades productivas a temprana edad y a que los padres tengan que emigrar en busca de mejores oportunidades económicas, descuidando las actividades escolares de sus hijos.

A continuación se presentan los resultados del análisis que se realizó a los niños desertores por grado escolar y por tipo de abandono escolar.

En términos absolutos, durante el ciclo escolar 1993-1994 dejaron de asistir a la escuela 67,373 alumnos de educación primaria indígena, de ellos 22,794 niños indígenas lo hicieron durante el transcurso del ciclo escolar, mientras que 44,579 lo realizaron después de haber concluido el año escolar, 25,177 alumnos que aunque aprobaron el curso correspondiente no se inscribieron al inmediato superior y 19,402 alumnos reprobados. Es decir, 34 niños indígenas de 100 que desertaron lo hicieron durante el transcurso del año, 29 niños reprobados ya no se reinscribieron en el mismo grado y 37 niños de cada 100 que aprobaron el grado escolar no se presentaron al siguiente grado. Cabe señalar, que toda esta población es susceptible de atención al siguiente ciclo escolar o en otras modalidades de atención.

En el Cuadro 5.27 se observa que la proporción de los jóvenes de sexto año que desertan, es la más baja de la primaria indígena, en virtud de que los padres prefieren que estos terminen el nivel de primaria básica, no obstante si reprueba el grado, una gran mayoría, ya no se vuelve a inscribir, acrecentando el rezago educativo. Sin embargo, no todos los que terminan su educación primaria se inscriben a la secundaria, debido a que se integra al trabajo de campo o emigran hacia las zonas metropolitanas.

Cuadro Numero 5 27
COMPOSICION DE LA DESERCIÓN DE PRIMARIA INDIGENA

Grado Escolar	Desercion Intracurricular		Desercion Intercurricular		Total	
	Absolutos	Relativos(%)	Absolutos	Relativos(%)	Absolutos	Relativos(%)
1*	6,578	4.1	10,616	6.6	17,194	10.8
2*	5,310	3.4	9,540	6.1	14,850	9.6
3*	3,833	3.2	8,856	7.3	12,689	10.5
4*	3,045	3.2	8,722	9.1	11,767	12.3
5*	2,241	3.0	6,365	8.6	8,606	11.7
6*	1,787	3.2	460	0.9	2,267	4.1
Total	22,794	3.5	44,579	6.8	67,373	10.2

Fuente: SEP, Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio de cursos 1994-1995 y fin de cursos 1993-1994, México, tomo 1.

La mayor deserción se presentó en los alumnos de cuarto y quinto grado, es decir, doce de cada cien alumnos que cursaron el cuarto grado desertaron y once lo hicieron en quinto grado, resultados que permiten inferir, en una primera instancia, que los niños desertan porque le ayudan a sus padres en las actividades en el campo o en el quehacer doméstico. Principalmente los alumnos de quinto grado que en promedio tienen una edad de 11 años, edad propicia para que los niños puedan ayudar a los padres en las actividades agropecuarias y las niñas en los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

quehaceres domésticos. En estudios de la Dirección General de Educación Indígena, se establece que "entre las causas externas que influyen sobre la eficiencia terminal resalta: el bajo nivel económico de la familia indígena, tanto el bajo nivel económico, como el hecho de que en la familia indígena el niño desempeña tareas culturalmente establecidas, que se relacionan con la vida económica de la unidad familiar"⁷⁰.

La deserción de los niños de primer grado, segundo grado y tercer grado fue de alrededor del 10% deserción que posiblemente obedezca a la gran cantidad de niños de cinco años de edad que se inscribe en primer grado y a la migración de los padres indígena, ya que cuando "...los jóvenes emigran a veces lo hacen solos o en pareja con uno o varios hijos..."⁷¹

Al analizar por entidad federativa son cuatro las que están por arriba de la deserción indígena nacional (10.2%), desde 0.2 puntos porcentuales hasta 11.2 puntos: Chiapas (21.4%), Chihuahua (15.5%), Guerrero (12.9%) y Nayarit (10.4%).

La mayor deserción la observo el estado de Chiapas en virtud del conflicto armado de los grupos étnicos del estado, en enero de 1994. Con las acciones del PARE, desde 1991, la deserción del conjunto de modalidades del nivel de primaria en el estado de Guerrero disminuye en dos puntos porcentuales desde la puesta en operación del programa, en tanto la educación indígena del mismo estado en tres puntos porcentuales. No obstante los avances en este estado, falta mucho para lograr los niveles de la media nacional.

Los estados de Chihuahua y Nayarit son las entidades con proporciones pequeñas de hablantes de lenguas indígenas y con los grupos más marginados, tanto que en ocasiones los indicadores se ubican por debajo de lo que se reporta para las entidades predominantemente indígenas.

A manera de concluir este apartado se observó que a inicios de 1989, las entidades federativas que cuentan con la primaria indígena, presentaban los índices más bajos en todos los indicadores de aprovechamiento escolar, por lo que para tratar de aliviar esta situación se pusieron en marcha programas preventivos y compensatorios, así como estrategias claras para afrontar estos problemas.

Con estas políticas se llegó a reducir la deserción escolar de la primaria indígena en 1.7% de 1989 a 1994, sin embargo, la magnitud de este indicador y los problemas externos al sistema educativo, aun falta mucho para reducir el rezago educativo de los niños indígenas y lograr los niveles de la media nacional.

Los problemas externos obedecen a las condiciones de alta y muy alta marginación que padecen los pueblos indígenas, que propicia la incorporación a

⁷⁰ Dirección General de Educación Indígena, *Eficiencia Terminal de la Primaria Bilingüe Bicultural*, México, 1985, pp.16-19.

⁷¹ Notas, Revista de Información y Análisis, *Una Perspectiva sobre Migración*, INEGI, México, 1997, p.97.

temprana edad de los niños indígenas a las tareas económicas de la familia a la migración de los padres hacia otros estados en busca de mejores oportunidades de trabajo.

La incorporación de los jóvenes indígenas a las actividades productivas provoca que los alumnos de cuarto y quinto grado presenten los índices más altos de deserción. No tanto para los de sexto grado ya que los padres prefieren que estos terminen su nivel primario básico, no obstante si reprobaban el grado, una gran mayoría, ya no se vuelve a inscribir, acrecentando el rezago educativo.

Los padres que emigran en busca de mejores oportunidades de trabajo, llevan consigo a sus hijos pequeños, hecho que provoca la mayor deserción durante el ciclo escolar en los tres primeros grados.

5.3.4 La Propuesta Curricular de Primaria Bilingüe Bicultural

El principal propósito del gobierno de CSG fue mejorar el nivel académico y la calidad de la educación primaria a partir de una profunda revisión del plan y los programas de estudio. Por ello, en 1992 se puso en marcha el Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, y en 1993 la definición de la nueva curricula, a partir de un proceso de consultas públicas, recomendaciones académicas de especialistas y maestros, así como de la capitalización de las experiencias obtenidas con el Programa Emergente.

Por razones pedagógicas y prácticas, la introducción del nuevo plan y programas de estudio se llevó a cabo de manera gradual; en el ciclo 1992-1993 se aplicó el Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, cuyas orientaciones tuvieron un carácter preparatorio. En 1993, como resultado de este trabajo se imprimieron el plan y programas de estudio de educación primaria.

Entre uno de los objetivos principales señalados en el Programa para la Modernización de la Educación Indígena fue "diseñar e implantar una propuesta curricular articulada a la educación básica, que posibilite el desarrollo integral de los educandos indígenas; cuyos contenidos programáticos respondan a las necesidades educativas del país y a las condiciones particulares de los grupos indígenas".

En cumplimiento a este propósito y como parte de la reforma curricular nacional y las posibilidades de flexibilización de la misma, se adaptó este enfoque pedagógico a las condiciones de marginación y pobreza de las zonas indígenas. En consecuencia, el enfoque pedagógico y cultural fue el inadecuado para la atención a la diversidad cultural y lingüística de la población indígena²², ya que se intentó reproducir el esquema genérico de la escuela urbana como forma básica del servicio educativo.

²² Poder Ejecutivo Federal, Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, SEP, México, 1996, p.p. 76 y 77.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En correspondencia con los nuevos programas de estudio se renovaron los libros de texto gratuitos en lengua indígena: Para 1994 se habían editado 56 libros para primero, segundo y tercer grado de primaria indígena, en 29 variantes dialectales de 22 lenguas indígenas. En este periodo se realizaron dos modalidades de libros: una para cada ciclo, que correspondía a dos grados escolares; y la otra por grado escolar.

La idea pedagógica de ciclo estaba basada en que los grados noes inician un bloque de conocimientos y los grados pares son el refuerzo. De hecho es la pedagogía predominante del currículum nacional⁷³. Con esta idea se diseñaron los primeros dieciséis libros, a través del PARE, de los estados de Chiapas, Hidalgo, Guerrero y Oaxaca. No obstante, la elaboración de estos materiales causó mucha confusión a los docentes indígenas, ya que se pensaba que el ciclo escolar se refería al año escolar y que la primera parte tenía que abarcarse en los meses de septiembre a enero y la segunda de febrero a junio.

Cuadro Numero 5.28
LIBROS EN LENGUA INDIGENA ELABORADOS EN 1994

Lengua	Variante Dialectal	Entidad Federativa	Grado
Amuzgo	Amuzgo de Guerrero	Guerrero	1°
Chinanteca	Chinanteca de Omitán	Oaxaca	Primer Ciclo
	Chinanteca de Usiá		1°, 2° y 3°
Chol	Chol de Chiapas	Chiapas	1° y 2°
Chontal	Chontal de Tabasco	Tabasco	1° y 2°
Hñathú	Hñathú de Hidalgo	Hidalgo	Primer Ciclo
Muchol	Muchol	Jalisco, Nayarit y Durango	1°
Maya	Maya	Campeche	1°, 2° y 3°
		Quintana Roo	
		Yucatán	
Mayo	Mayo	Sinaloa	1°, 2° y 3°
		Sonora	
Mazateca	Mazateca de San José Independencia	Oaxaca	1° y 2°
	Mazateca de Soviatpec		1°, 2° y 3°
Mixe	Mixe de la zona media	Oaxaca	1° y 2°
Mixteca	Mixteca de la montaña	Guerrero	Primer Ciclo
	Mixteca de la región alta	Oaxaca	Primer Ciclo
Nahuatl	Nahuatl de Guerrero	Guerrero	Primer Ciclo
	Nahuatl de la Huasteca	Hidalgo	Primer Ciclo
	Nahuatl Norte	Puebla	1° y 2°
Tenek	Tenek de San Luis	San Luis Potosí	1°, 2° y 3°
Tojolabal	Tojolabal de Chiapas	Chiapas	1°, 2° y 3°
Totonaca	Totonaca de Huacnangango	Puebla	1° y 2°
	Totonaca de Veracruz	Veracruz	1° y 2°
Tzeltal	Tzeltal de Chiapas	Chiapas	Primer Ciclo
Tsotsil	Tsotsil de Chiapas	Chiapas	Primer Ciclo
Tzotzil	Tzotzil de Chichauaxtla	Oaxaca	1° y 2°
Tiapaneco	Tiapaneco	Guerrero	Primer Ciclo
Yaqui	Yaqui de Sonora	Sonora	1° y 2°
Zapoteca	Zapoteca de Villa Alta	Oaxaca	Primer Ciclo
Zoque	Zoque de Cosamala	Chiapas	1° y 2°
	Zoque de Ocoatepec	Chiapas	

Fuente: Dirección General de Educación Indígena, Estadística Básica de Educación Indígena, Inicio de Ciclo Escolar 1999-2000, México, 2000.

⁷³ Bustamante Álvarez, Tomás y Sarmento *El Sur en Movimiento...*, p. 224

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De acuerdo con estas observaciones en la segunda etapa del PARE y con recursos de la Dirección General de Educación Indígena, se editaron 40 libros de 15 lenguas y 24 variantes dialectales por grado escolar.

Los avances en la utilización de los libros no se llevó a cabo como se tenía previsto, porque prevalecían las dificultades en la enseñanza de la lectura escritura en lenguas indígenas, debido entre otros factores, a la deficiente formación de los docentes; en algunos casos, los maestros no hablaban la lengua de la comunidad que atendían. Aunado a ello, "los docentes y aún los padres de familia privilegian el trabajo sólo en español, relegando las posibilidades pedagógicas y didácticas de la enseñanza de las lenguas indígenas; provocando, consecuentemente, bajos niveles en los aprendizajes de los alumnos que dependen de la comunicación en lengua indígena para lograrlos"⁷⁴.

5.3.5. La Formación y Profesional de los Docentes Bilingües

Respecto a los maestros de educación indígena se enfrentan a grandes desafíos, el esencial referido a la atención a la demanda de servicios de educación inicial y básica en localidades aisladas y de difícil acceso, a las que regularmente los profesores normalistas no desean adscribirse.

Para atender estas necesidades la Dirección General de Educación Indígena ha desarrollado año con año, desde 1984 el Curso "Inducción a la Docencia" que a la fecha es el único espacio en el que se habilita a jóvenes bachilleres o egresados de secundaria hablantes de lenguas indígenas como promotores o profesores. Esta propuesta de formación docente ha variado a través de los años en sus contenidos, metodologías, organización, modalidad operativa y duración. Sólo de 1990 a la 1994 a través de este curso se han incorporado a los servicios de educación inicial, preescolar y primaria a 7,734 profesoras y profesores, en un promedio anual de 1,933. En el ciclo escolar 1994-1995 se incorporaron 194 maestros de educación inicial, 433 de educación preescolar y 1,000 profesoras y profesores de educación primaria.

La actualización ha resultado un esfuerzo discontinuo que tampoco ha logrado atender las necesidades más apremiantes del desempeño de los profesores bilingüe. Por una parte los contenidos de la actualización han sido poco pertinentes y relevantes a las necesidades de las profesoras y profesores e insuficiente frente a los requerimientos de los nuevos enfoques, y por otra, las acciones han logrado un escaso impacto debido a su corta duración y a la eventualidad con que han sido ofrecidas, además de que se han enfatizado estrategias de atención escolarizadas que privilegian más el trabajo individual que el colegiado, así como modelos de actualización "en cascada".

⁷⁴ Dirección General de Educación Indígena, *Educación Intercultural Bilingüe para Niños, Niños y Jóvenes Indígenas*, SEP, México, 2002, p. 5.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La nivelación actualmente presenta dos retos principales que se derivan de las características de los también dos tipos de población a atender: profesores en activo con formación académica y experiencia docente diversa y docentes en servicio que no han tenido una formación mínima para la enseñanza. Por una parte, los contenidos de los actuales programas de nivelación no son igualmente relevantes para ambas poblaciones y, por la otra, las estrategias mediante las cuales se ofrecen son poco flexibles para alcanzar sus metas.

La oferta de alternativas de superación profesional (especializaciones, maestrías, doctorados) presenta diversos niveles de calidad.

En suma, la formación básica y profesional de los docentes y directivos bilingües resultó insuficiente; particularmente por las condiciones en las que se accede al servicio y por la falta de ofertas de actualización y de superación profesional, pertinentes y congruentes, a las exigencias de la educación indígena.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

El desarrollo económico mexicano, a partir de los años cuarenta, funcionó a través de un proceso gradual de importaciones. El conductor y motor de la política económica y social fue el Estado. Su intervención se fue ampliando de manera constante durante décadas, cuando fue asumiendo funciones e interviniendo, cada vez más de manera directa, en la economía, a través de la creación de de la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial y de empresas paraestatales así como, del establecimiento de diversos controles.

En el proceso de sustitución de importaciones se observan tres momentos históricos en el crecimiento de la economía: crecimiento sostenido, crecimiento con estabilidad de precios y crecimiento económico con inflación.

El primero de ellos se refiere al crecimiento sostenido, que duraría hasta finales de los años sesenta. El Producto Interno Bruto nacional creció en términos reales, a pesos de 1960, a una tasa media anual de 6.1% de 1940 a 1960; crecimiento determinado por factores externos, es decir, la Segunda Guerra Mundial propició una acelerada exportación de materias primas hacia los Estados Unidos; e internos, la política proteccionista del gobierno federal hacia la industria.

La política económica ocupó un papel determinante y reflejó los cambios ocurridos en las relaciones sociales y políticas que permitieron la industrialización. Así durante la primera mitad de los años cuarenta la inversión pública se destinó para obras de irrigación a fin de apoyar la agricultura de exportación, localizada en el centro, norte y noreste del país; en la construcción de caminos, carreteras, puentes y puertos, buscando así agilizar el auge del comercio de la producción pecuaria y de ciertas industrias, como la textil, con el exterior. Durante la segunda mitad de los cuarenta el sector de energía eléctrica, petróleo y de producción industrial estatal reciben grandes sumas en inversión convirtiéndose en los nuevos sectores en que la política económica basará su impulso al crecimiento de la producción interna.

La concentración de los fondos del sector público en la inversión destinada a la infraestructura para la industria dejó poco para los gastos sociales que elevarían directamente el nivel de vida de los estratos sociales más bajos, durante ese periodo se le destinó en promedio el 14.9% de la inversión total. Los servicios públicos urbanos fueron los que recibieron la mayor participación de los gastos sociales, debido a la acelerada urbanización de las ciudades donde se concentró el ingreso, que privilegió a las clases medias que requerían este tipo de servicios, principalmente la población del Distrito Federal. Ello provocó la desigualdad en la distribución de servicios públicos entre entidades federativas, regiones y sectores.

La inversión pública que se destinó a la educación también responde al acelerado proceso de urbanización y al elevado crecimiento demográfico, que privilegió a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ciudad de México. En donde, la expansión del sistema educativo nacional, respondió al impacto de la urbanización, donde la enseñanza beneficia a los sectores medios de la ciudad, mientras en el campo la oferta educativa fue reducida pese a las innovaciones de la escuela rural.

El segundo momento histórico del proceso de sustitución de importaciones, se caracterizó por el crecimiento de la economía con estabilidad de precios. De 1960 a 1970 el Producto Interno Bruto creció a una tasa promedio de 6.5% anual mientras que la inflación se mantuvo por debajo de 4.5%. Esta época fue de muchas maneras el resultado de la maduración de los proyectos de infraestructura que creó el estado mexicano en apoyo a la industrialización, combinada con una evolución estable de los mercados mundiales.

El gasto programable absorbió el 84.5% de los recursos públicos, los cuales se destinaron principalmente a las necesidades de consumo de las grandes ciudades del país, en donde se concentró el empleo y el ingreso, que implicó un crecimiento industrial distorsionado, pues éste se orientó en lo fundamental a satisfacer las demandas de consumo de un reducido sector de la población dotado de capacidad adquisitiva.

El gasto público para el bienestar social incrementa su participación en los recursos federales, los cuales se destinaron a satisfacer las crecientes necesidades de los servicios de salud, educación vivienda, que requerían las clases medias de las grandes poblaciones urbanas en detrimento de las zonas rurales, acentuando las desigualdades regionales y sociales del país.

En el sector educativo nacional también siguió el patrón de desarrollo del país, por lo que el gasto público de este sector se orientó a fortalecer la expansión masiva y acelerada de los servicios educativos principalmente de los niveles educativos medios y superiores de las grandes ciudades. En otras palabras, el sistema educativo se expandió siguiendo el patrón de la demanda, lo que contribuyó a la acentuación de desigualdades sociales y educativas.

Finalmente, en los años setenta se presenta un estancamiento del desarrollo económico con inflación. La tasa de crecimiento del producto interno bruto entre 1971 y 1982 promedió 6.4%. La tasa de inflación que durante dos décadas promedió 3% alcanzó en forma crónica niveles de dos dígitos aumentando de 5.2% en 1971 a 98.9% en 1982. La crítica situación económica fue el resultado de una interrelación compleja de fenómenos económicos y políticos; internos y externos; estructurales y coyunturales. La desaceleración del crecimiento económico, el descontento político, resultado de la represión estudiantil de 1968, y la creciente demanda social de bienes y servicios, así como el pago del servicio de la deuda, principalmente en 1982, se tradujo en la expansión del gasto neto devengado.

De esta manera de 1970 a 1982 el gasto neto devengado se incrementó de manera significativa, a una tasa promedio anual de 38.6%, pues no se estableció un

equilibrio adecuado entre las necesidades por atender y los recursos reales disponibles. El gasto aumentó 9.6 puntos como proporción del PIB entre 1971-1976 y 14 puntos entre 1976-1982, sin que la política de ingresos mostrará un dinamismo comparable al de la política de gasto, ya que los ingresos públicos aumentaron 5.2 y 7.3 puntos del producto durante los periodos mencionados. Lo anterior provocó que se presentara un déficit público con respecto al PIB, al pasar de 2.5% en 1972 a 16.9% en 1982.

La asignación de los gastos programable del Sector Público Presupuestario sufrió importantes modificaciones al pasar de 84.5% su participación con el gasto devengado total de 1970 a 61.9% en 1982, es decir, 22.6 puntos porcentuales menores. El mayor impacto de esta reducción se dio en 1981 y 1982 para pagar los gastos del servicio de la deuda, que en esos años representaron el 12.9% y el 32.2%, respectivamente.

El gasto para el bienestar social se mantuvo en una participación entre 19.1% y 28.4%, el cual se orientó a los estratos sociales de menores ingresos a través de programas especiales para el desarrollo rural. La participación del gasto educativo se mantuvo en el 10.5% promedio, con una disminución en 1982 de dos puntos porcentuales. Si bien es cierto que el gasto federal educativo perdió velocidad, este se destinó a cubrir la creciente demanda escolar de todos los niveles educativos y a reducir el rezago educativo acumulado, principalmente de la población rural e indígena, ya que la educación cobró importancia como un factor de estabilidad social.

Al término del proceso de sustitución de importaciones se había conformado un sistema educativo, que amplió de manera constante su cobertura y se diversificó; con ello hizo posible la atención, aunque de manera desigual, de importantes núcleos de la población. De hecho, el sistema educativo fue una vía por la cual segmentos significativos de diversos estratos, sobre todo medios, se incorporaron de algún modo al proceso de modernización del país.

La crisis de 1982 constituye un parteaguas en la vida del país. A partir de ese momento se inicia el paso de un modelo de desarrollo agotado a otro conocido como modernización, que se gesta en el ambiente de liberalización del comercio internacional y de la globalización. A lo largo del análisis del capítulo tres se ha podido constatar cierta continuidad entre los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, aunque cada uno corresponde a momentos y grados de avance diferentes en el proceso de modernización.

Tal como se afirma al inicio del capítulo tres, las acciones encaminadas a lograr los objetivos económicos de ambos regímenes permitieron avanzar hacia la conformación de un nuevo modelo de desarrollo que fue transformando la acción y la política social. El conjunto de reformas de mercado instrumentadas paralelamente al programa de estabilización macroeconómica emprendido después de la crisis de 1982, comprendió un programa de cambio estructural, de apertura comercial y financiera, y de reducción del tamaño del sector público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Miguel de la Madrid heredó el poder en momentos en que se agudizaron los problemas. La deuda, la inflación, el déficit del sector público, la fuga de capitales y la caída de la tasa de crecimiento económico, constituyeron los indicadores que mostraban la magnitud de los problemas por los que atravesaba el país. Asimismo, ese régimen heredaba los compromisos adquiridos con el Fondo Monetario Internacional por la administración anterior, cuando México obligado por las circunstancias de su economía declaró la moratoria en sus pagos en agosto de 1982. En ese escenario el gobierno mexicano firmó un convenio con ese organismo para acceder a divisas a cambio de la instrumentación de un programa de disciplina fiscal y de ajuste económico.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) fue el instrumento donde se definió las pautas para enfrentar los desequilibrios reales y financieros más importantes de la economía. Para ello, se instrumentaron dos estrategias para abatir en forma contundente la inflación originada, en ese entonces, por un exceso de la demanda; las estrategias adoptadas fueron una reordenación profunda de la economía y un cambio estructural.

De este modo la política presupuestal jugó un papel importante para determinar, en buena medida, el tamaño de los ajustes del gasto público y reducir las erogaciones con efectos directos en la actividad económica, social y generación de empleos (gasto programable) y disminuir la proporción destinada a organismos y empresas estatales. Además, se estableció como política prioritaria el pago del servicio de la deuda. La prioridad al pago de intereses y comisiones de la deuda redujo el margen de maniobra del gobierno federal para atender las diversas necesidades y servicios sociales, entre ellos la educación.

Hacer más con menos se convirtió en consigna que frenó el dinamismo educativo para entrar en una fase de desaceleración. La insuficiencia de los recursos presupuestales impidió superar algunas deficiencias y rezagos relacionados con la calidad, eficiencia y pertinencia de los servicios educativos.

La estrategia económica adoptada en el sexenio de CSG para salir de la crisis fue la "Recuperación Económica con Estabilidad de Precios" en donde se propuso alcanzar gradualmente mayores tasas de crecimiento y consolidar el abatimiento de la inflación. Lo anterior se llevo a cabo, con la renegociación de la deuda externa, con el control de las variables financieras, con la desregulación económica, con la privatización y la reducción del Estado y, con la apertura al comercio exterior; elementos que constituyeron la continuidad de la política económica del régimen anterior, pero con mayor velocidad y profundidad.

La renegociación lograda a inicios del sexenio y los préstamos para algunos proyectos específicos, hicieron posible el repunte del gasto neto devengado y del gasto público social. El gasto social se incrementó con respecto a sexenio anterior, pero muy por debajo de las necesidades reales de los millones de mexicanos que viven en pobreza extrema.

La relativa recuperación del gasto federal educativo no se reflejó en un incremento notable de la matrícula, sino que mantuvo el desaceleramiento del sistema, registrado de 1982 a 1988. La cobertura de los servicios escolarizados creció 0.9% en 1994 respecto al año de 1989.

El mayor volumen de recursos se canalizó a los niveles de educación básica, al absorber en 1994 el 51.9% del total de recursos federales. Sin embargo, la matrícula apenas creció 0.7%. Este incremento de recursos se explica no por el aumento de la matrícula sino por las políticas y reformas educativas que concedieron mayor importancia a descentralización de la enseñanza básica, que consistió en transferir a las entidades federativas la administración de los servicios de educación básica y normal, así como los recursos necesarios para su operación, a costa de los recursos educativos que se asignaban al Distrito Federal.

Durante este sexenio, el Estado se retira de los niveles superiores con una tendencia a la privatización. Toda vez que las reformas del Artículo Tercero Constitucional, desvanecen la obligación del Estado con respecto a este nivel educativo; y a que, las políticas globalizantes, proponen que la educación superior se recupere plenamente de los costos, a través del pago de los estudiantes con cargo a los ingresos de sus padres o con cargo a sus propios ingresos futuros, mediante un sistema de préstamos o de un impuesto a graduados.

En los capítulos cuatro y cinco se analizó la población indígena y la educación básica destinada a los niños de este segmento de la población mexicana. El análisis empezando por definir quién es un sujeto indígena. La lengua, en este sentido, juega un papel importante en la identificación de los grupos étnicos, permitiendo que se advierta el mosaico pluricultural que habitan en territorio nacional. En el Censo General de Población y Vivienda se utiliza como criterio la lengua hablada para conocer el volumen y ubicación de la población indígena, así como sus necesidades sociales, económicas y de salud.

De acuerdo con el Censo95, esta población se integra por 6.7 millones de personas de 62 grupos étnicos y habla al menos 80 lenguas y variantes dialectales, cada uno de ellos se caracteriza por sus valores culturales, idioma, identidad propia, así como su forma de organización social y modalidad específicas de vincularse con la naturaleza, organizarse para el trabajo y de regirse por las normas y leyes que dicte su tradición

En Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Hidalgo y Guerrero se concentra la mayor parte de la población indígena rural, es decir, en estos estados la mayor parte de la población indígena se encuentra diseminada en pequeñas localidades. Estos estados son los que presentan un bajo nivel de desarrollo, en gran parte porque las políticas públicas, respondieron al proceso de industrialización seguido por México a partir de los años cuarenta y la rápida transformación de una economía agrícola hacia una urbana industrial. Esta cambio provocó la distribución desigual

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de las oportunidades de crecimiento de tal manera que las grandes ciudades y la agricultura comercial del noroeste de México fueran los más beneficiados mientras que las zonas rurales e indígenas las más afectadas.

A manera de ejemplo, conviene señalar que los estados con mayores recursos económicos su población alcanza mayores niveles escolares. Para 1994 los dos estados con mayor PIB per cápita, el Distrito Federal y Nuevo León, el promedio de escolaridad de la población fue de 9.3 y 8.6 años respectivamente; en tanto, los dos estados con menor PIB per cápita, Oaxaca y Chiapas, solo alcanzan en promedio 5.1 y 4.8 años, respectivamente.

A lo largo del análisis del capítulo cuatro se constata que la población indígena se caracteriza por ser un grupo de población que no alcanza a tener los satisfactores básicos. Lo dicho en párrafos anteriores evidencia la magnitud de las carencias y el grave rezago en servicios médicos, agua potable, electricidad y educativos en que se encuentran los indígenas del país. Para que el sistema educativo llegue a las zonas indígenas es necesario vencer múltiples obstáculos, la mayoría referidos a que vive en condiciones sumamente precarias, caracterizada generalmente por un patrón de dispersión y aislamiento de su población.

En el capítulo cinco se identificó las políticas educativas para dar viabilidad al proyecto educativo indígena que han sido objeto de debates y discusiones: enfoque evolucionista positivista; educación bilingüe bicultural y el enfoque intercultural bilingüe. El análisis se enfocó a la educación bilingüe bicultural dentro de la modernización educativa. De manera concreta, el análisis desglosa la problemática educativa que enfrentaba los niños indígenas al inicio de 1989, las estrategias y líneas generales de acción llevadas a cabo para superar la difícil situación educativa.

Entre los principales resultados destaca la descentralización de los servicios de educación indígena. La importancia de la descentralización radicó en una nueva forma de asignar y distribuir recursos, en el corto y en el mediano plazo. A los gobiernos estatales se les responsabilizó administrar los recursos materiales y financieros de la educación básica de su estado, antes a cargo del gobierno federal. Además de ratificar las obligaciones de los estados en los gastos educativos, les atribuyó las funciones de promoción y gestión para que los municipios asumieran el mantenimiento y equipamiento básico de las escuelas. A su vez, a éstos les hizo responsables de la gestión ante autoridades estatales y federales para diversos proyectos educativos y para la obtención de recursos. Asimismo la SEP, a través de la Dirección General de Educación Indígena asume funciones normativas como institución central, por lo que se promueve la educación bilingüe bicultural en el marco del Programa para la Modernización Educativa.

De 1989 a 1994 se le destinaron mayores recursos a programas destinados a combatir el rezago en las entidades en donde la pobreza y el atraso generaban mayores carencias educativas. Los recursos de la educación rural e indígena

crecieron a una tasa anual de 21.7%, similar que la del gasto en educación básica y mayor que el gasto público federal educativo en su conjunto. Sin embargo, tan sólo aumentaron su participación promedio en 0.7 puntos porcentuales en la educación básica.

La comparación de las tasas de crecimiento anual y el costo por alumno muestra las grandes desigualdades que han existido en los gastos federales por modalidad y nivel educativo, ya que los recursos federales para educación indígena aumentaron, en promedio, 20 pesos por cada 100 pesos, los cursos comunitarios casi de 28 pesos y en la educación básica de 21 pesos.

La menor cantidad de recursos a educación indígena, obedece a la planeación deficiente de los recursos federales, en donde consideran a la educación indígena como una educación de segunda y se observa el manifiesto o encubierto racismo de la población indígena de las autoridades estatales y federales. Además se observa, que los cursos comunitarios aumentaron sus recursos porque el CONAFE es el que administra los recursos de los programas compensatorios y el que opera estos cursos.

Se observaron avances significativos, tanto en la ampliación de la cobertura como en la disminución de los índices de deserción, reprobación y eficiencia terminal, sin embargo, la problemática prevalece; ya que no todos los que ingresan permanecen y terminan el ciclo, por lo que siguen siendo significativas las desigualdades en este grupo social y todavía se encuentran muy por debajo de la media nacional.

Las deficiencias de la educación en las zonas indígenas se deben no sólo a la irregularidad y a las limitaciones de los servicios, sino también a un enfoque pedagógico y cultural inadecuado que se origina en el intento de reproducir, con adaptaciones marginales y bajo condiciones precarias, el esquema genérico de la escuela urbana como forma básica del servicio educativo

La formación básica y profesional de los docentes y directivos bilingües resulto insuficiente; particularmente por las condiciones en las que acceden al servicio y por la falta de actualización y superación profesional pertinente y congruente a las exigencias de la educación indígena.

Recomendaciones

La búsqueda obsesiva de la estabilidad macroeconómica y la escasez e insuficiencia del monto de recursos para combatir el rezago social plantean la urgente necesidad de discutir y reformular el acuerdo social y el esfuerzo institucional público y privado que ponga en el centro de discusión las características de las estrategia más eficiente y coherente de combate contra la pobreza y desigualdad social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En vista de las enormes expectativas que ha generado la educación básica para resolver los requerimientos de equidad socioeconómica y justicia social, es necesario sentar las bases para un reordenamiento auténticamente federal de las finanzas de la educación e impulsar una planificación nacional para todas y cada una de las entidades federativas, sino se institucionalidad la pobreza de un sector de la población.

Considerando la trayectoria predominantemente vertical y excluyente de la política estatal y federal en el ámbito educativo, se propone la necesidad de plantear estrategias para que en la integración de la política educativa indígena se promueva la participación social —en particular de los pueblos y comunidades indígenas— tanto en la definición de los propósitos educativos, de los contenidos escolares, como en el desarrollo de los procesos que se realizan en cada centro educativo.

Para combatir la discriminación y el racismo de los pueblos indígenas, es necesario seguir impulsando el enfoque intercultural bilingüe, ya que éste se define como la forma de intervención educativa que atiende a la diversidad cultural y lingüística; promueve el respecto a las diferencias, y el desarrollo de actitudes y prácticas que tiendan a la búsqueda de libertad y justicia para todos.

Es necesario, que en función de la valoración resultados de los programas compensatorios se reformulen las acciones de capacitación, de apoyo a la infraestructura, asistencial y de estímulo, a fin de extender sus beneficios y condiciones indispensables para los procesos educativos de la educación indígena.

A siete años de que la SEP (1996) ha venido impulsando una Educación Intercultural Bilingüe, no existe evidencia de los resultados de este proyecto educativo, los intentos documentados muestran esfuerzos puntuales y limitados. Por lo que sería conveniente realizar acciones para promover la evaluación de los resultados de equidad y calidad de este enfoque educativo.

Es necesario construir un proyecto de profesionalización intercultural bilingüe para los profesores indígenas y romper con la desigualdad de los modelos de dirigidos a docentes no indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

- Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo
La Fiscalización en México, UNAM, México, 1986.
- Aguilar Camín, Héctor
Después del Milagro, Editorial Cal y Arena, México, 1989.
- Arnaut, Alberto
La Federalización Educativa en México, historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1889-1994), Colegio de México, México, 1998.
- Blanco, José
Educación, Economía y Política, UNAM, México, 1996.
- Bustamante Álvarez, Tomás y Sarmiento Silva, Sergio (coords.)
El Sur en Movimiento, La Reinención de Guerrero del Siglo XXI, Editorial Laguna, México, 2001.
- De Leonardo, Patricia
La Educación Superior en México, Editorial. Línea, México, 1990.
- Díaz Cayeros, Alberto,
Desarrollo Económico e Inequidad Regional: hacia un Nuevo pacto Federal, CIDAC/Porrúa, México, 1995.
- Federico Santana, Luis Alberto
Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programa, textos Universitarios, UNAM, 1976.
- González Casanova, Pablo y Florescano Enrique (coords.)
México Hoy, Editorial Siglo XXI, México, 1979.
- González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (coords.)
México ante la Crisis, Editorial Siglo XXI, México, 1985.
- Guzmán Gómez, Alba
Voces Indígenas, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Instituto Nacional Indigenista, México, 1991.
- Hernández López, Ramón
La Educación para los Pueblos Indígenas en México, Dirección General de Educación Indígena, SEP, México 2000.
- Klesing-Rempel
Lo Propio y Lo Ajeno, Interculturalidad y Sociedad Multicultural, Plaza de Valdes Editores, México, 1996.
- Latapi Sarre, Pablo y Ulloa Herrero, Manuel
El Financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Latapi Sarre, Pablo
Mitos y Verdades de la Educación Mexicana, 1971-1972, Centro de Estudios Educativos, México, 1979.
- Muñoz Cruz, Héctor
Políticas y Prácticas Educativas y Lingüísticas en Regiones Indígenas de México, UNESCO, México, 2001
- Murguía Espitia, Jorge
El camino sin sentido, tres ensayos sobre la educación técnica y la formación extraescolar en México, num. 4, Universidad Pedagógica Nacional, México, 1995.

- Noriega Chávez, Margarita ***Las Reformas Educativas y su Financiamiento en el Contexto de la Globalización: El Caso de México, 1982-1994***, Plaza y Valdes editores, México, 2000.
- Perea-Flores, Lino ***La Expansión del Sistema Educativo Mexicano y la Demanda Social***, Revista Política Económica, Órgano del Instituto Mexicano de Economía Aplicada, A.C., Vol. 4, Núm. 9, segundo semestre de 1976.
- Pérez Rocha, Manuel ***Educación y Desarrollo. La Ideología del Estado Mexicano***, Editorial Línea, México, 1980.
- Prawda, Juan ***Logros, Inequidades y Retos del Futuro del Sistema Educativo Mexicano***, Editorial Grijalbo, México, 1987.
- Prawda, Juan ***Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México***, Editorial Grijalbo, México, 1984.
- Reichikman K, Benjamin ***Finanzas Públicas***, UNAM, México, 1982.
- Rosas Figueroa, Aniceto y Santillan Lopez, Roberto ***Las Finanzas del Sector Público, El caso de México***, Textos universitarios, UNAM, México, 1962.
- Ruiz Duran, Clemente (compilador) ***Estructura Económica de México I***, UNAM, México, 1984.
- Schmelkes Sylvia ***Hacia una Mejor calidad de Nuestras Escuelas***, SEP, México, 1995.
- Valdez, Luz Maria ***Los Indios en los Censos de Poblacion***, UNAM, México, 1995.
- Viojante Alejandro y Dávila Roberto (coords.) ***México una Economía en Transición***, vol.1 política monetaria y fiscal, Editorial Limusa, México, 1984.
- Welti, Carlos ***La Fecundidad en México. Monografías Censales de México 1990***, INEGI-IISUNAM, México, 1994.
- Wionzek, Miguel ***La Sociedad Mexicana: Presente y Futuro***, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Zavala de Cosío, Maria Eugenia ***Cambios de Fecundidad en México y Políticas de Población***, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Documentos oficiales**
- Dirección General de Educación Indígena ***Eficiencia Terminal de la Primaria Bilingüe Bicultural***, SEP, México, 1985.
- Hacia un Modelo de Educación Inicial y Básica Intercultural Bilingüe para Niñas y Niños Indígenas, Documento Inicial de Referencia***, SEP, México, 1996.
- Lineamientos de Educación Inicial para Zonas Indígenas***, SEP, México, 1994.

Memorias de Gestión, febrero 1996 – junio 1998, SEP, México, 1998, (mimeo).

Programa para la Modernización de la Educación Indígena, 1990-1994, SEP, México, 1990.

La Educación Intercultural Bilingüe para las Niñas y los Niños Indígenas, Síntesis Informativa, SEP, México, Junio, 2001.

Estadística de Educación Básica Indígena, Inicio de Ciclo Escolar 1990-1991, SEP, México, 1991.

Estadística de Educación Básica Indígena, Inicio de Ciclo Escolar 1991-1992, SEP, México, 1992 (mimeo).

Estadística de Educación Básica Indígena, Inicio de Ciclo Escolar 1992-1993, SEP, México, 1993.

Estadística de Educación Básica Indígena, Inicio de Ciclo Escolar 1993-1994, SEP, México, 1994.

Estadística de Educación Básica Indígena, Inicio de Ciclo Escolar 1994-1995, SEP, México, 1995.

Estadística de Educación Básica Indígena, Inicio de Ciclo Escolar 1999-2000, SEP, México, 2000 (mimeo).

De la Madrid Hurtado, Miguel

Tercer Informe de Gobierno, 1985, Anexo, Educación, Presidencia de la República, México, 1983.

Cuarto Informe de Gobierno, 1986, Anexo, Educación, Presidencia de la República, México, 1986.

Quinto Informe de Gobierno, 1987, Anexo, Educación, Presidencia de la República, México, 1987.

Sexto Informe de Gobierno, 1988, Presidencia de la República, Anexo, Educación México, 1988.

Instituto Nacional de Estadística,
Geografía e Historia

Perfil Estadístico de la Población Mexicana: Una aproximación a las inequidades socioeconómicas, regionales y de género, INEGI, México, 1995.

XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, Resumen General, México.

XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, Resumen General, México.

Conteo 95, México, 1996.

López Portillo, José

Cuarto Informe de Gobierno, 1980, Anexo, Sector Educativo, Presidencia de la República, México, 1984.

Quinto Informe de Gobierno, 1981, Anexo, Sector Educativo,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Presidencia de la República, México, 1981.

Sexto Informe de Gobierno, 1982, Presidencia de la República, Anexo, Sector Educativo, México, 1982.

Nacional Financiera

La Economía Mexicana en Cifras, México, 1981.

Salinas de Gortari, Carlos

Plan Nacional de Desarrollo, Informe de Ejecución, 1994, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1994.

Sexto Informe de Gobierno, 1994, Presidencia de la República, México, 1994.

Secretaría de Educación Pública

Informe de Labores, 1990-1991, México, 1991.

Informe de Labores, 1991-1992, México, 1992.

Informe de Labores, 1992-1993, México, 1993.

Informe de Labores, 1993-1994, México, 1994.

Informe de Labores, 1994-1995, México, 1995.

Informe de Labores, 1999-2000, México, 2000.

Catálogos Básicos de Programación y Organización del Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura y Deporte, 2000, México, junio 2000

Clasificación por Objeto de Gasto, Oficialía Mayor, México, 1997.

Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1992, DGPPP, México, 1993.

Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1993, DGPPP, México, 1994.

Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1994, DGPPP, México, 1995.

Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1995, DGPPP, México, 1995.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio de cursos 1988-1989, DGPPP, México, 1989.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Fin de cursos 1988-1989, DGPPP, México, 1990.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio de cursos 1989-1990, DGPPP, México, 1990.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Fin de cursos 1989-1990, DGPPP, México, 1991.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio de cursos 1990-1991, DGPPP, México, 1991.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Fin de cursos 1990-1991, DGPPP, México, 1992.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio de cursos 1991-1992, DGPPP, México, 1992.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Fin de cursos 1991-1992, DGPPP, México, 1993.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio de cursos 1992-1993, DGPPP, México, 1993.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Fin de cursos 1992-1993, DGPPP, México, 1994.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio de cursos 1993-1994, DGPPP, México, 1994.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Fin de cursos 1993-1994, DGPPP, México, 1995.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio de cursos 1994-1995, DGPPP, México, 1995.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Fin de cursos 1994-1995, DGPPP, México, 1996.

Programa de Educación Preescolar Bilingüe y Primaria Bicultural para todos los Niños Indígenas, México, 1985.

Programa Nacional de Educación, 2001-2006, México, Septiembre, 2001.

Indicadores Educativos, 1978-1979 a 1998-1999, serie histórica, DGPPP, México, 1999.

Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000, Secretaría de Educación Pública, México, 1996.

Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994, Secretaría de Educación Pública, México, 1989.

Poder Ejecutivo Federal

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN