

# EDITORIAL

## Balance de un sexenio

El 30 de noviembre de 1994 terminó el sexenio de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, circunstancia que nos invita a plantear las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles fueron las principales políticas que —con la finalidad de contribuir a resolver los problemas heredados de la administración anterior, es decir, de la que gobernó entre 1982 y 1988— fueron instrumentadas por el gobierno federal durante ese sexenio? Por razones de espacio, sólo nos referiremos a las políticas relacionadas con la educación básica (en virtud de la importancia que ella tiene en el sistema educativo nacional).
- ¿Cuáles fueron los principales logros obtenidos a través del sexenio?, y señalar algunas tareas que han quedado pendientes.

### **A. Antecedentes: el sistema educativo al iniciarse el sexenio**

Entre 1970 y 1982, los gastos federales en el sector educativo habían aumentado —en términos reales— a una tasa promedio anual de 14.1%, la cual representa el doble del ritmo al que creció el PNB durante el mismo periodo. Sin embargo, a partir de la crisis iniciada en 1982, estos gastos descendieron, también en términos reales, a una tasa promedio anual de 2.1%. Ésta equivale al cuádruple de aquella a la que descendió el PNB, y al triple del ritmo al que disminuyó el gasto público total, durante el mismo lapso. En 1988, los recursos dedicados a la educación por el gobierno federal sólo representaron el 6.3% del pre-

supuesto de ese gobierno (en 1976, esos recursos habían representado el 17.8% del presupuesto correspondiente). A su vez, el porcentaje del PNB dedicado a la educación se redujo en 32%, al pasar del 5.3% en 1981, al 3.5% en 1989.

Esta disminución ocurrió mientras siguieron aumentando las matrículas totales, los recursos humanos dedicados a la educación y las instalaciones escolares, por lo que se redujo significativamente el gasto por alumno. A su vez, la proporción de recursos financieros dedicados por la federación al gasto corriente alcanzó el 95% (lo que contrasta con el 81% que se había observado en 1970). En otras palabras, la proporción del presupuesto educativo dedicada a las inversiones, al mantenimiento de las instalaciones y al mejoramiento del sistema se redujo del 19% al 5%.

Al analizar el impacto de estas reducciones en los diversos niveles educativos, se observó que la educación primaria fue la más castigada. Entre 1979 y 1988, el gasto federal en este nivel decreció en términos reales a una tasa promedio de 6.3% (recuérdese que el gasto federal en educación descendió a un ritmo de 2.1%). Al mismo tiempo, la matrícula aumentó a una tasa de 3.9%. Por tanto, el gasto por alumno disminuyó, en pesos constantes, en 46.5% (entre 1981 y 1988). En realidad, los recursos dedicados a la educación básica se redujeron globalmente, al pasar del 50% en 1982 al 45.8% en 1988.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Es importante mencionar que estas reducciones alcanzaron proporciones mayores que las observadas en otros países, en los cuales también fueron instrumentadas las políticas de ajuste fiscal emanadas de los requerimientos del Fondo Monetario Internacional (FMI). Esto es particularmente preocupante, porque las proporciones del PNB que México ha dedicado a la educación han sido, históricamente, inferiores a las observadas en otras naciones latinoamericanas. Así por ejemplo, en países como Chile, Costa Rica y Brasil, que han instrumentado políticas económicas semejantes a las nuestras, los gastos corrientes por alumno de primaria representan entre el 8.1% y el 12.4% del PNB *per cápita*. En México, en cambio, estos gastos sólo representaron entre 1985 y 1985 el 4.5% del mismo indicador.

## B. Políticas educativas del sexenio

En respuesta a un diagnóstico que —reconoció al menos en lo esencial— las negativas consecuencias que los problemas arriba mencionados tuvieron en la cobertura, equidad y eficiencia del sistema educativo, el gobierno del presidente Salinas de Gortari dio a conocer, mediante el “Programa Nacional para la Modernización Educativa” (PNME) del 9 de octubre de 1989, las orientaciones hacia las cuales debería dirigirse el desarrollo del sistema educativo nacional durante el sexenio que terminaría en 1994. Casi dos años después (el 18 de mayo de 1991), las medidas relacionadas con las enseñanzas preescolar, primaria, secundaria y normal quedaron plasmadas en el llamado “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” (ANMEB), el cual fue suscrito, ante el presidente de la República, por los gobernadores de todos los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Esas medidas fueron incluidas, posteriormente, en la Ley General de Educación (expedida en octubre de 1993). Las disposiciones relacionadas con la educación básica abarcaron los siguientes puntos:

1. Reorganización del sistema escolar, mediante el federalismo educativo y la participación social;
2. Distribución más equitativa de las oportunidades educativas;
3. Reformulación de los contenidos y materiales educativos; y
4. Revaloración social de la función magisterial.

El contenido de dichas disposiciones puede resumirse como sigue:

### *1. Reorganización del sistema escolar*

El gobierno federal decidió transferir la administración de los recursos destinados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria y normal, a los gobiernos de las entidades federativas. Sin embargo, dicho gobierno conservó las funciones de diseñar, para toda la República,

los planes y programas de estudios correspondientes a los niveles arriba mencionados; la de autorizar el uso de los materiales didácticos que se utilicen en esos mismos niveles; y la de elaborar y actualizar los libros de texto gratuitos para la educación primaria.

Cabe señalar, por otra parte, que el PNME partió del supuesto de que la descentralización desencadenaría las fuerzas sociales contenidas en todas las regiones; lo cual hubiera permitido organizar el esfuerzo educativo en función de las necesidades locales, acercar la atención de la función educativa a los problemas y realidades del entorno más inmediato, y contar con la participación de las comunidades locales.

Así pues, los autores de dicho Programa esperaban que la modernización cobrara vida plena a medida que se fuese concretando el compromiso de la sociedad —mediante sus actividades cotidianas— y el de los maestros de todos los niveles educativos y de las comunidades en las que aquéllos trabajan, en la realización de las transformaciones previstas. En síntesis, buscaban que los maestros, junto con los alumnos, los padres de familia, los trabajadores, los intelectuales y los comunicadores sociales, participasen activamente en la acción y definición de las medidas concretas que fuera necesario promover en cada plantel, comunidad educativa e institución.

## *2. Distribución equitativa de las oportunidades educativas*

Con la finalidad de que las oportunidades educativas se distribuyesen más equitativamente, se incorporó a la Ley General de Educación un capítulo especialmente dedicado a este tema. En él se ordena a las autoridades educativas “tomar medidas con el propósito de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo”, y se les exige que esas medidas sean dirigidas, “de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales en desventaja”.

### *3. Reformulación de los contenidos y materiales educativos*

A través del ANMEB, el gobierno federal comunicó la decisión de renovar integralmente los contenidos y materiales educativos correspondientes a la educación primaria, eliminando la enseñanza de la lingüística estructural y de la lógica matemática, y remplazando el área curricular de ciencias sociales por medio de la enseñanza del civismo y de la historia de México. También se dio a conocer la decisión de implantar en todas las escuelas secundarias el currículo basado en asignaturas. Fue desechado, por tanto, el que se propone integrar varias áreas del conocimiento. Asimismo, se informó el propósito de instrumentar una reforma curricular en la educación preescolar.

### *4. Revaloración de la función magisterial*

Se decidió que en cada entidad federativa fuese establecido un sistema para la formación de los maestros, respetando las normas que la SEP establecería posteriormente. También se expresó el compromiso de lograr que el salario profesional de los maestros representase entre tres y cuatro salarios mínimos.

Por otra parte, el ANMEB estableció la “carrera magisterial” como mecanismo encaminado a promover a los maestros, sin que éstos tuviesen que abandonar el ejercicio de la docencia.

## **C. Principales logros y asuntos pendientes**

### *1. Aspectos cuantitativos*

La expansión que experimentó el sistema escolar entre 1988 y 1994 (gracias a la cual la educación básica llegó a 21.5 millones de alumnos, que representan el 85% de los 25.3 millones de estudiantes inscritos en el sistema educativo del país), fue posible en virtud de que diversos factores, de orden macroeconómico, permitieron recuperar (y aun rebasar ligeramente, en los últimos años del sexenio) los

niveles absolutos de las erogaciones que el gobierno federal había destinado a la educación en 1982.

En efecto, la proporción del PIB que dedica dicho gobierno a este ramo presupuestal alcanzó, en 1994, el 6.2% (la cual es “la más alta en lo que va del siglo”, como lo afirmó el presidente Salinas de Gortari en su último Informe de Gobierno). Sin embargo, diversos análisis (realizados a partir de las bases de datos con que cuenta el CEE) han demostrado que, en términos relativos, el gasto federal en educación fue, en 1982, superior al actual; ya que sólo se logró recuperar el 85% del gasto educativo por habitante y el 82% del gasto educativo por alumno matriculado en la educación básica.

## *2. Reformas educativas*

La administración de los servicios de educación básica y normal fue, en efecto, transferida a los gobiernos estatales. Sin embargo, quedaron pendientes algunos problemas relacionados con la integración de los antiguos sistemas estatales de educación con aquellos que, en cada entidad, eran administrados por el gobierno federal. Esta integración ha sido difícil por las repercusiones que tendría su instrumentación en las condiciones laborales de los trabajadores del sistema escolar (en varias entidades existen diferencias entre las condiciones que habían establecido la federación, por una parte, y los gobiernos locales, por la otra).

Los programas de estudio de la educación primaria fueron reestructurados y, a partir de las nuevas orientaciones curriculares, se renovaron los libros de texto correspondientes. Todavía no se dispone de evaluaciones que permitan conocer el impacto que están teniendo estas medidas en la calidad de la enseñanza. Sin embargo, es muy probable que sus efectos no sean satisfactorios, pues esas reformas no fueron conceptuadas en forma sistémica (en otras palabras, al ser implantados estos cambios, no fueron considerados todos los elementos que eran necesarios para asegurar su eficacia). Dichas transformaciones tampoco fueron implantadas en primer término en las instituciones formadoras de maestros, ni fueron di-

fundidas gradualmente. No es probable, por tanto, que ellas hayan sido capaces de transformar eficazmente las prácticas de los maestros en ejercicio.

La carrera magisterial, a su vez, fue efectivamente instrumentada. Sin embargo, es importante mencionar que la promoción de los maestros —mediante el escalafón resultante de la adopción de esta medida— se apoya en una evaluación de los conocimientos y de las habilidades que ellos dominan; esto significa que no está siendo premiada, por medio de la instrumentación de esta medida, la calidad del desempeño de los docentes (como la que podría ser apreciada, por ejemplo, a través del aprovechamiento de los alumnos). Es muy deseable, por tanto, revisar los procedimientos que han sido establecidos para la ubicación de los maestros en dicho escalafón; aunque, ciertamente, será difícil aplicar criterios de evaluación más pertinentes.

Por otra parte, no fueron efectivamente instrumentadas las medidas que —de acuerdo con el ANMEB— eran necesarias para mejorar la preparación y la actualización de los docentes. Tampoco se llevó a cabo la reforma de las instituciones formadoras de maestros considerada en el mismo Acuerdo. Hasta la fecha, las escuelas normales y la Universidad Pedagógica Nacional siguen operando como lo habían venido haciendo hasta 1988.

### *3. Medidas orientadas hacia la equidad*

En concordancia con las disposiciones legales arriba mencionadas, se ha iniciado la instrumentación de varios “programas compensatorios”, que están permitiendo canalizar, hacia las escuelas ubicadas en regiones de bajos niveles de desarrollo socioeconómico, algunos apoyos encaminados a mejorar la calidad de la educación que se imparte en dichas escuelas.

Al evaluar los efectos que uno de esos programas ha tenido en el aprovechamiento escolar, durante su primer año de aplicación, hemos encontrado algunos indicios de que, los alumnos de las escuelas ubicadas en los estados atendidos por el mismo, mejoraron sus calificaciones en una proporción significativamente mayor (desde el punto de vista estadís-

tico), que la observada en un estado “testigo” o “control”.<sup>2</sup> Sin embargo, las calificaciones obtenidas en dichos estados todavía no son satisfactorias (de hecho, ellas no alcanzan, en promedio, los estándares necesarios para aprobar los cursos correspondientes).

Por lo anterior se puede afirmar que, si bien es cierto que dicho Programa está generando algunos efectos que apuntan hacia la dirección esperada por quienes lo diseñaron, también lo es que, para ser verdaderamente eficaz, el citado Programa requiere diversos apoyos complementarios. Ellos deben ser proporcionados, en forma adecuadamente planeada, por un conjunto de dependencias gubernamentales (entre las que se encuentra la propia SEP).<sup>3</sup>

#### **D. Síntesis**

De esta reflexión se desprenden los siguientes comentarios:

- Durante el sexenio que acaba de terminar se avanzó hacia el reconocimiento y la correcta interpretación de las graves deficiencias que sufre la educación básica del país. El diagnóstico que sirvió de base al PNME fue, en efecto, elaborado con objetividad y con un adecuado conocimiento de las causas de los problemas que requerían especial atención.
- Durante ese sexenio se adoptaron algunas medidas de especial trascendencia para el futuro del sistema educativo nacional. Entre ellas se encuentran la federalización de la educación básica y nor-

---

<sup>2</sup> El programa aludido cuenta con financiamiento internacional. En su primera fase (a la que se refieren los datos que en seguida se mencionan) fue implantado en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. En la segunda, fueron incorporados al programa otros diez estados. La evaluación que aquí se comenta se llevó a cabo en el CEE a través de una medición longitudinal, basada en un diseño cuasi-experimental.

<sup>3</sup> Es necesario tomar en cuenta, por ejemplo, que la mayoría de los niños inscritos en las escuelas destinatarias de esos programas deben dedicar una parte de su tiempo a satisfacer necesidades familiares (por ejemplo, al trabajo doméstico o al ingreso familiar); que están expuestos a altos índices de desnutrición; que sus padres tienen altas probabilidades de ser analfabetos; que viven en ambientes geográficos en los que no se ha extendido la educación preescolar; y que también es altamente probable que sus maestros sean jóvenes recientemente egresados de las escuelas normales.



---

mal, la creación de la carrera magisterial, y la promulgación de la Ley General de Educación.

- Sin embargo, es muy probable que las estrategias adoptadas para lograr los objetivos perseguidos no hayan sido eficaces. Por una parte, los datos aquí expuestos revelan que dichas estrategias no permitieron vencer la inercia de diversos factores que, desde hace varias décadas, han impedido mejorar significativamente la calidad de la educación básica que reciben los sectores mayoritarios de nuestra población. Por otra parte, los datos indican que varias reformas fueron implantadas sin haber considerado las diversas etapas que hubieran sido indispensables para asegurar la eficaz penetración de las mismas en el sistema escolar, y sin haber abarcado los diversos factores de los que dependía la probabilidad de que las mismas fuesen efectivamente difundidas.

