

El financiamiento para la educación básica

Graciela Andrade
Silvia Hernández
Mirabel Mejía

El presente trabajo contiene, de manera sintética, algunas consideraciones sobre el financiamiento para la Educación Básica desde el punto de vista de los trabajadores de la educación. Nosotros consideramos que éste es un factor determinante para el desarrollo del servicio educativo y que en gran parte la falta de cobertura y calidad en la educación respecto a otros países de igual o más bajo nivel de desarrollo, tienen que ver con la asignación de los recursos y los criterios que subyacen en la política educativa para elaborar y hacer uso del presupuesto educativo.

Los contenidos serán expuestos en cuatro apartados: 1° El Presupuesto Educativo, 2° Los Criterios Oficiales de Asignación, 3° Criterios a ser Tomados en Cuenta para la Asignación desde el Punto de Vista de los Trabajadores de la Educación y 4° Una Propuesta.

Sección XVIII del SNTE

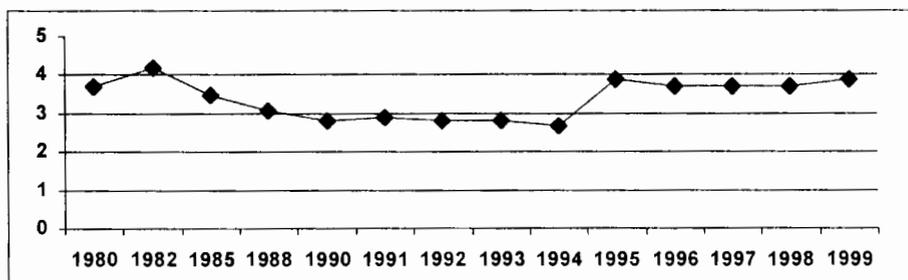
El Presupuesto Educativo

Sabemos que a partir del sexenio del General Lázaro Cárdenas el presupuesto educativo se convirtió en una de las partidas más importantes de las finanzas públicas, también sabemos que este presupuesto se ha logrado sobre la base de los ingresos fiscales, petroleros y de otros derivados de la aportación colectiva, de ahí que el carácter social del presupuesto educativo sea innegable, sin embargo, a lo largo de este siglo las definiciones substanciales en cuanto a éste han estado en manos del Ejecutivo y el Legislativo, quienes actúan según la concepción política del modelo político y económico que los rige.

Es por esta misma situación que a partir de 1983, con la instrumentación de los modelos neoliberales en nuestro país, el presupuesto educativo no sólo ha disminuido, sino que su definición y reestructuración ha respondido a los criterios monetaristas de: a) Reducir del gasto público, b) Eficientar de los recursos, y sobre todo c) Incrementar la aportación privada sobre la pública.

a) La Reducción del Gasto Público. Bajo este criterio el presupuesto educativo, en los últimos 17 años, ha oscilado alrededor del 4% del Producto Interno Bruto, en términos reales y sólo en 1982 representaba el 4.5% del PIB, como lo muestra la siguiente gráfica:

PORCENTAJE DEL GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN DEL PIB DE 1980-1999



Fuente: Ulloa Manuel I. *Comentarios al Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México, 1996, págs 231-237. Y *El Financiamiento a la Educación en la Administración del Presidente Ernesto Zedillo 1995-1999*. Folleto publicado por la Comisión de Educación y Cultura de la Sección XVIII del SNTE, abril de 1999, pág 10.

Bien sabemos que aún cuando en 1995 se le otorgó cerca del 3.9% del Producto Interno Bruto en términos reales, el monto total fue muy raquítico dado que ese año tuvimos un PIB deficitario. De esta manera lo que los mexicanos estamos viendo es un presupuesto raquítico para la educación.

b) La eficiencia del gasto educativo ha tenido que ver con la instrumentación de mecanismos de control y evaluación como es Carrera Magisterial para los maestros y los exámenes de selección para los estudiantes, **sin que esto haya significado en realidad mayor eficiencia en el uso y la aplicación del gasto educativo.**

c) El incremento de la participación privada en las actividades públicas se puede ver en el siguiente cuadro, donde la educación superior muestra el mayor índice de privatización de la educación, seguido por el nivel de preescolar y luego el de primaria.

CUADRO N° 1
PORCENTAJE DE INCREMENTO POR CREACIÓN DE ESCUELAS PÚBLICAS Y PRIVADAS
EN EL PAÍS DE 1987-1988 A 1998-1999

Nivel	Tipo de Escuela	1988-1989	1998-1999	Porcentaje de Incremento
Preescolar	Públicas	38,948	62,634	60.8
	Privadas	2,490	5,502	120.9
Primaria	Públicas	76,539	93,881	22.6
	Privadas	3,138	5,746	83.1
Secundaria	Públicas	15,100	23,754	57.3
	Privadas	2,540	2,989	17.6
Bachillerato	Públicas	1,754	4,140	161.0
	Privadas	1,680	2,804	66.9
Educación Superior	Públicas	275	398	44.7
	Privadas	374	1,061	183.6
Total	Públicas	132,616	184,532	39.14
	Privadas	10,222	18,102	77.08

Fuente: Zedillo Ponce de León, Ernesto, "4° Informe de Gobierno", México, septiembre de 1998, anexos estadísticos. Internet.

El presupuesto educativo actualmente está compuesto por los siguientes rubros: el ramo 11, que es el dinero otorgado a la Secretaría de Educación Pública, donde se incluyen todos los gastos de administración, la edición de los libros de texto gratuitos, y el subsidio a diversas entidades educativas. El ramo 25, se subdivide en 2: 1) Previsiones para Servicios Personales para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y 2) Aportaciones para los Servicios de Educación Básica en el Distrito Federal. Y por último el ramo 33, en la parte que le corresponde a educación comprende: a) Los Incrementos a las percepciones salariales, b) La creación de plazas (en su caso) y c) Otras medidas de carácter laboral y económicas.

Esta composición del presupuesto educativo refleja el carácter administrativo del gobierno hacia la educación y la instrumentación fehaciente de los criterios productivistas del Banco Mundial recomendados para éste desde inicios del sexenio delamadridista, caracterizados por:

- 1) **Hacer más con menos**
- 2) **Convertir a la educación en un elemento fundamental de apoyo al proceso productivo.** Es el medio para crear la man-made competitive advantage, y la man-made comparative advantage.
- 3) **Hacer de la educación un bien disponible en el mercado,** como una fuente más de acumulación
- 4) Trastocar a la Educación como **una obligación social en detrimento del derecho social a ésta.**

1) **Hacer más con menos.** Es decir, atender más alumnos con menos escuelas, profesores, salario, contenidos programáticos, actividades artísticas, deportivas y tecnológicas, calidad, calidez, así como menos empleo para los egresados de las normales.

2) **Convertir a la educación en un elemento fundamental de apoyo al proceso productivo.** El Banco Mundial, como principal promotor del proceso de supeditación de las naciones al capitalismo transnacional, diseñó una política específica hacia la educación, la cual parte del principio de: el apoyo que la

educación le brinda al proceso productivo tiene que ver con la **man-made competitive advantage**, para el primer mundo y con la **man-made comparative advantage** para los países subdesarrollados.¹

Ya que nuestro país no entra en la división internacional de trabajo como una nación con fuerza de trabajo calificada, se ha desarrollado una política educativa y laboral orientada a crear una mano de obra barata, poco calificada, con habilidades mínimas para el trabajo, por lo que podemos entender la orientación sugerida por el Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que sin ningún recato hace el siguiente señalamiento:

La población no requiere una formación para puestos predeterminados en las empresas, sino la posibilidad de asimilar desde la primaria lo que se han llamado "competencias laborales básicas", entre las que se encuentran una nueva alfabetización para usar los códigos de la computación y la comprensión de instructivos escritos y gráficos muy complejos; la capacidad de emprender, la toma de decisiones, la administración de los procesos y recursos de trabajo y la capacidad de trabajo en equipo.²

3) Hacer de la educación un bien disponible en el mercado, como una fuente más de acumulación.³ Al concebir a la educación como un bien factible de ser comercializado en el mercado, encontramos diferentes procesos de mercantilización de la educación: Por una parte se ha incrementado notablemente la construcción de escuelas particulares con respecto a las escuelas públicas, tan sólo en Michoacán, de 1991 a 1995 el porcentaje de incremento de centros escolares particulares, desde preescolar hasta educación

¹ Choamsky, Noam y Dieterich, Heinz; *La Sociedad Global*, Ed. Contrapuntos México, 1995, p.107. Y Castillo Rueda, Francisco, *La responsabilidad social de los sindicatos ante la reducción y el desarrollo democrático* Ed. CEA, UNESCO, Cuaderno de Trabajo # 9, febrero 1997, pp. 13-14

² SNTE, *21 Congreso Nacional de Educación*, Cuaderno de Trabajo, México, Noviembre de 1997, pág. 25.

³ En este sentido es interesante conocer la posición del Banco Mundial en cuanto al "apoyo" que han dado a los gobiernos para cambiar sus sistemas educativos y de pensiones como una fuente de financiamiento, y no como un gasto social, ver a Lacey, Robert, *La reforma de la jubilación en América Latina: los retos y el papel del Banco Mundial*, en Rev. Comercio Exterior 46 NO 9, Septiembre de 1996, pp. 683-691.- The World Bank, *The Dividends of Learning*, Washington, D.C., 1990, p. 5. citado en Choamsky, Noam y Dieterich, Heinz; *La Sociedad Global*, Ed. Contrapuntos México, 1995, p~ 134.

superior, creció en un 21.85%, mientras que la construcción y/o apertura de nuevas escuelas públicas en los mismos niveles creció al 3.62%.⁴

Por otra parte se ha fomentado la venta de guías de apoyo y libros de texto, en la primaria y secundaria, además de exámenes mensuales oficiales, y cobros de cuotas obligatorias (consideradas como voluntarias) para diferentes actividades.

4) **La educación**, la seguridad social y el trabajo, ya no son un derecho social, **se convierten en una obligación familiar**, por la que los individuos deben de invertir y autofinanciarse, de tal manera que el Estado sólo atienda a los más marginados, a aquellos que no pueden convertirse en «capital humano», para quienes el Estado crea programas compensatorios auspiciados por el Banco Mundial.⁵

Bajo estas concepciones es que hoy el presupuesto educativo para este año sea tan sólo 1.9% superior al del año pasado, en términos reales, cuando la demanda anual se incrementa en por lo menos el 2%, es decir tenemos un presupuesto **deficitario**, respecto a la demanda, anual, ya no hablamos de las necesidades acumuladas.

El monto actual designado de **\$181,300,356,717.00** tiene que dividirse entre 28 millones 518 mil mexicanos considerados como la matrícula de estudiantes desde nivel preescolar hasta la educación superior y la capacitación para el trabajo, de ésta manera tenemos que los mexicanos que ejercen su derecho social a la educación reciben, en promedio, un monto diario de **\$17.41 pesos**.

La cifra destinada en el ramo 25 para el incremento salarial del magisterio es de \$10,935,010,000.00 diez mil 935 millones, 10 mil pesos, significó la

⁴ Datos elaborados a partir de Gobierno del Estado de Michoacán, *Diagnóstico de la Entidad*, Ed. Gobierno del Estado, Michoacán, noviembre de 1996, pp. 172-196.

⁵ Por "capital humano" entendemos el concepto que las teorías económicas modernas han desarrollado en torno a la fuerza de trabajo, a la cual consideran capital, o bien, un insumo productivo, al igual que las máquinas, y que por tratarse de seres humanos se convierte en "capital humano", tal vez el término pretende la similitud del concepto capital variable, que no es precisamente humano, ni capital más que en el momento en que es puesto a funcionar bajo el proceso productivo basado en la explotación.

posibilidad de un incremento quincenal para el 1 millón 200 mil docentes de \$379.68 pesos en promedio, lo que resulta insuficiente por los 17 años de deterioro salarial que venimos acumulando.

Aunado a la concepción monetarista de conducción de la educación, se le suman los criterios específicos de determinación del presupuesto educativo que a continuación exponemos:

Criterios Oficiales de Asignación: Económicos y Técnicos

Una vez que hemos considerado los criterios políticos generales que orientan la política educativa, podemos considerar los criterios económicos y los técnicos, que son, en síntesis, los criterios donde se concretizan los elementos de la política general hacia la educación.

Los Criterios Económicos.

Estos se pueden sintetizar en tres:

- 1) La estructura del gasto educativo.**
- 2) La supeditación de las necesidades educativas a las prioridades del proyecto económico del Estado.**
- 3) El federalismo como proceso de reducción del gasto federal en la educación para incrementar el gasto social.**

1) Estructura del Gasto Educativo

La distribución del gasto educativo en términos generales se emplea de la siguiente manera: el 95.20% del total se destina al pago de servicios personales el 2.25% a materiales y suministros; el 1.35% a servicios generales; el 1.06% a subsidios y el 0.15% a otros.⁶

⁶ Secretaría de Educación en el Estado. Subsecretaría de Planeación Educativa. Nueva Apertura Programática 1998.

De esta manera vemos que el porcentaje destinado a la educación se concibe para cubrir fundamentalmente el pago de la planta de trabajadores de la educación en el nivel nacional, de los cuales una parte importante se encuentra ubicada en la estructura administrativa de la Secretaría de Educación, sin que esto tenga un impacto directo en el proceso educativo, por lo tanto, el presupuesto educativo **no está concebido para elevar la calidad en la educación, ni para desarrollar las actividades artísticas, deportivas, culturales y tecnológicas necesarias para tener una educación integral en el país**, y la estructura del uso de los recursos, denota tan solo una cobertura para la subsistencia del sistema educativo nacional.

La manera de resolver esto no es reduciendo los salarios ni el número de trabajadores, ya que las necesidades de cobertura exigen la contratación de más personal, la resolución estriba en destinar más recursos a otros rubros que garanticen el desarrollo de la integralidad de la educación y que se establezcan mecanismos de vigilancia en la aplicación correcta de éstos. **Hoy se hacen urgentes las auditorías a los presupuestos educativos federal y estatales.**

2) La supeditación de las necesidades educativas a las prioridades del proyecto económico del Estado.

Si bien la demagogia señala que la partida presupuestal que obtiene mayores recursos del presupuesto federal es la educación, la realidad demuestra, que por un lado se diluyen importantes recursos de ésta en la administración y la corrupción, y por el otro, se van incrementando otras partidas presupuestales en términos relativos y absolutos por encima del presupuesto educativo, tal es el caso de la proporción destinada al pago de intereses de la deuda pública respecto al presupuesto educativo, como lo veremos en el siguiente cuadro.

3) El Federalismo como proceso de reducción del gasto federal en la educación para incrementar el gasto social.

El federalismo se conforma así como un medio para disminuir las erogaciones federales hacia la educación y forzar a los municipios, así como a los padres de familia a incrementar su participación económica en el proceso educativo. Dicho proceso fue instrumentado en la educación a partir de mayo de 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

CUADRO N° 2
COMPARATIVO DEL GASTO FEDERAL EDUCATIVO Y EL PAGO DE INTERESES DE LA DEUDA RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1994-1995

Año	Producto interno bruto en Millones de pesos corrientes	Gasto federal educativo Millones de pesos corrientes	Pago de intereses de la deuda externa y programa de apoyo financiero Millones de pesos corrientes	Porcentaje del PIB destinado al pago de intereses de la deuda	Porcentaje del PIB destinado al gasto federal
1994	1,420,159.5	56,522.3	34,793.9	3.98	2.45
1995	1,837,019.1	69,255.6	68,520.8	3.77	3.73
1996	2,503,813.5	93,893.0	89,135.7	3.75	3.56
1997	3,182,327.0	118,382.5	84,013.4	3.72	2.64
1998	3,869,100.0	153,603.2	122,263.5	3.97	3.16
1999	4,649,400.0	181,326.6	185,976.0	3.90	4.00

Fuente: Ulloa, op. cit. Elaborado con base en información del Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y de los documentos de Criterios Generales de Política Económica, Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999 y Diario Oficial, del jueves 31 de diciembre de 1998.

El federalismo pactado en 1992 generó que:

- Los gobiernos locales se hicieran cargo de la dirección de los establecimientos educativos en todas sus modalidades y tipos en el ámbito básico, incluyendo los encargados de la formación de maestros, educación indígena y educación especial.⁷
- Las relaciones laborales quedaran a cargo de los gobiernos estatales, representando el Secretario de Educación Pública a los gobiernos locales, rompiendo a la vez el carácter nacional del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.⁸
- Se descentralizaran varias unidades de coordinación y servicio educativo en perjuicio de los trabajadores de la educación, unidades

⁷ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, Ed. SNTE, México, 18 de mayo de 1992, pág. 12.

⁸ *Ibidem*, p. 14.

que en realidad han funcionado como organismos de control y evaluación, que en lugar de simplificar la tarea educativa la han llenado de trámites burocráticos.

- El financiamiento de la educación se transfiriera primero a los Estados, para pasar en un proceso gradual hasta los municipios⁹, donde los criterios de repartición han dejado de ser los de las necesidades de cobertura y abatimiento del rezago educativo para pasar a tener criterios productivistas, como lo estipula la **Ley de Coordinación Fiscal**, que dice:

*Para que se logre una plena transparencia en los futuros mecanismos de financiamiento a la educación, habrá que asegurar que las variables con las cuales se calculen estas transferencias sean confiables, claras y verificables por terceros. La vinculación del monto a asignar a cada entidad con la población en edad escolar, **con la evaluación estandarizada del incremento en la calidad educativa o con el uso eficiente de los recursos medido con criterios afines**, por ejemplo, propiciarían un ambiente transparente y de estímulo con grandes beneficios para la educación.¹⁰*

Esta **Ley** otorga los recursos educativos a través del ramo 33 a los municipios, fijando criterios selectivos para dar más recursos a los municipios que muestren mayor desarrollo y mejor desempeño en la función educativa, condenando al atraso a los municipios con mayores necesidades económicas y precariedades, obligando a los padres de familia a aportar cada vez más recursos para el mantenimiento de los planteles educativos, y habilita a los gobiernos municipales a establecer más impuestos en caso de que los recursos recibidos no alcancen para hacerse cargo de la educación.

⁹ Es importante señalar aquí el proceso de municipalización que se está extendiendo a lo largo del país, en el presente año, donde a través de Convenios de Coordinación Municipal, se pretende "realizar cambios estructurales en el sistema educativo", y pasar la responsabilidad de la educación en los municipios, quienes quedan facultados para "buscar fuentes alternas de financiamiento para la educación", ambas citas son tomadas textuales de los Convenios de Coordinación Municipal circulados en el Estado de Michoacán, durante los meses de mayo y junio de 1999, los cuales recibieron el repudio de los trabajadores de la educación y los padres de familia, teniendo que comprometerse el gobierno estatal a detener la aplicación de dichos Convenios.

¹⁰ Presidencia de la República, *Iniciativa de decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal*, Congreso de la Unión, México, noviembre de 1997, pág. IX. Negritas nuestras.

- La extensión y modalidades del sistema educativo, así como los planes y programas, la autorización del uso de material educativo, la elaboración de los libros de texto gratuitos, la formación de los docentes y la evaluación estandarizada quedarán bajo la responsabilidad del gobierno federal, altamente centralizados.¹¹

El Federalismo y el Ramo 33

El ramo 33 es el mecanismo fundamental para concretizar el proceso de la descentralización educativa, proceso que no tiene nada que ver con los movimientos sociales exigiendo su autonomía y capacidad de decisión, sino con procesos altamente verticales y autoritarios donde el centro traslada responsabilidades y menores recursos a los estados y municipios para forzarlos a que incrementen sus propios ingresos, a través de la captación de más impuestos, como la nueva reforma al Artículo 115 Constitucional, en junio pasado, que faculta a los municipios al cobro de nuevos servicios, antes considerados gratuitos teniendo el gobierno federal más capacidad de invertir en empresas realmente importantes, como “salvar de la quiebra a los banqueros”.

Parte de las reformas al 115 constitucional establecen:

Desde ahora los presidentes municipales podrán tomar sus propias decisiones en el cobro de predial a las empresas públicas ubicadas en su jurisdicción, así como agua potable, alcantarillado y drenaje; formular programas de desarrollo regional, de transporte público, servicio de limpia y tratamiento de aguas residuales. También coordinarán el servicio de la policía preventiva, que antes estaba en manos del gobernador del estado.¹²

La formulación del **ramo 33 como la expresión** de la metamorfosis del financiamiento para la educación, salud y vivienda, creemos que tiene como sustento la argumentación elaborada por Pablo Latapí y Manuel Ulloa para transformar el financiamiento educativo, presentado al Congreso de la Unión en noviembre de 1997.¹³

¹¹ ANMEB, pág. 13.

¹² El Financiero, 18 de junio de 1999, pág. 59

¹³ Latapí, Pablo, Ulloa Herrero, Manuel, *El financiamiento de la Educación Básica en el marco del federalismo*, Centro de Estudios Sobre la Universidad, UNAM, Versión técnica, México 31 de octubre de 1997, págs. 135-168.

En dicha propuesta se relega los criterios de asignación de recursos, según el número de habitantes y de rezago educativo y económico, para dar paso a nuevos criterios perjudiciales para los más necesitados, con el supuesto afán de promover el desarrollo educativo para ellos, en el escrito leemos

...Distinguimos cinco criterios: tres que se refieren directamente al desarrollo del sistema educativo: el del aprendizaje efectivo logrado por los alumnos, el de la eficiencia del sistema y el de la compensación de las desigualdades. Los otros dos son de relevancia indirecta: el resarcitorio, llamado así porque resarce a las entidades federativas por los impuestos que dejan de recaudar para sí y recaudan para la Federación, y otro que denominaremos de "esfuerzo financiero", cuya formulación conceptual y aplicación operativo es poco usual en México. (Latapí, pág. 35)

No dudamos que dichos criterios se basen en condiciones de otros países con mayor desarrollo, (como Finlandia, promotor del federalismo en el financiamiento) sin embargo, consideramos que en México estos criterios promueven un importante distanciamiento entre los municipios de mayores ingresos, que tienen el mejor nivel educativo, con los de menores ingresos, que de manera consecuente, reportan el menor nivel educativo según los actuales estándares de evaluación.

Si bien el presupuesto aprobado en el **ramo 33** todavía no refleja fehacientemente los criterios utilizados para la asignación, en cambio, sí podemos decir que ya se observan algunos resultados de su primera aplicación:

1.- Drástica diferenciación en el ámbito nacional de los presupuestos otorgados a los Estados, donde no se refleja un criterio común de asignación, ni por eficiencia, ni por el criterio de marginación.

2.- Mayor participación de particulares (inversionistas) y de aportes de padres de familia a la educación. A manera de ejemplo podemos leer que el presidente de la Ford de México opine lo siguiente en el momento de inaugurar su escuela número 171 en el país:

Según cifras oficiales, existen seis millones de analfabetos en el país desde hace 20 años, ante esta situación Ford no puede permanecer inmóvil. ... Más

de un millón de niños mexicanos de zonas marginadas se han educado en escuelas Ford y se da empleo a tres mil maestros, aparte de que para el año 2000 se tiene como meta llegar a 200 escuelas. ... Este programa de construcción de escuelas es una forma de contribuir al desarrollo del país y reconocer nuestra obligación moral de apoyar al desarrollo de las comunidades donde operamos.¹⁴

Para comprobar que se está incrementando el aporte de los padres de familia respecto al apoyo público a la educación, en Michoacán realizamos un estudio comparativo del aporte diario que los padres de familia otorgan a sus hijos para que acudan a la escuela y los resultados fueron los siguientes:

- El gobierno federal le dedica **\$17.41** pesos diarios en promedio a cada alumno.
- En la entidad se le otorga a cada estudiante **\$11.79** pesos diarios. (sobre la base de dividir el presupuesto estatal entre la matrícula total de estudiantes desde educación inicial hasta nivel superior).
- Los padres de familia se gastan en cada hijo estudiando **\$12.00** diarios, tomando en cuenta los **mínimos gastos** de transporte, alimentación y útiles escolares.
- Así tenemos que el índice de aporte privado de cada padre de familia es el **1.01 mayor** que lo que el gobierno está aportando por cada alumno, sin considerar el monto de las cuotas "voluntarias" que se erogan una o dos veces al año para mantenimiento, construcción y/o reparación de espacios, así como de adquisición de mobiliario y material administrativo, (credenciales, boletas, uniformes, fotocopias de exámenes y demás).

3.- Mayor transferencia de recursos de apoyo a la educación, vía Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional, de manera paralela al gasto, lo que significa una mayor retirada del Estado de

¹⁴ Casillas Bermúdez, Karla, *Rezago y violencia ligados a problemas educativos: Seguy*, en *El Financiero*, 22 de mayo de 1998, pág. 33

su función educativa, así como la reducción de sus compromisos y radio de cobertura.

Los Criterios Técnicos:

Según el Artículo 27 de la Propuesta de Modificación de la Ley de Coordinación Fiscal 1998, los criterios para asignar recursos al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica son dos:

- 1) El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal incluyendo erogaciones correspondientes a conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
- 2) El Presupuesto de Egresos de la Federación del año anterior más:
 - Ampliaciones presupuestarias en ese ejercicio.
 - El importe que resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste un cargo a las provisiones derivadas del ejercicio anterior.
 - La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento correspondientes al Registro Común de Escuelas.

Estos criterios quedan sujetos **a la discreción política** de las Cámaras, ya que en verdad no se fijan criterios de política educativa específicos que supediten el financiamiento al cumplimiento de logros, por lo que no se establecen partidas especiales ni criterios específicos para lograr la cobertura de la educación y generar las mejores condiciones hacia ésta.

Criterios a ser Tomados en Cuenta para la Asignación desde el Punto de Vista de los Trabajadores de la Educación

De acuerdo con el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, elaborado por la Secretaría de Educación Pública, que se inscribe dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, el desafío de la educación básica es atender la

cobertura de la demanda y la calidad de la educación (pág. 30), sin embargo la estrategia de financiamiento para dichas prioridades no está fincada sobre bases reales para cubrir las necesidades.

La cobertura de la educación

Entendemos por cobertura educativa a la atención de los niños que están en edad escolar y cuentan con un espacio educativo y las condiciones suficientes para poder asistir a clases. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI reportó en 1998, que en el país de cada 100 niños que ingresan a la primaria, 57 la terminan; 49 ingresan a secundaria; de éstos entran al bachillerato 21 y terminan 12 y a educación tecnológica entran 7 y terminan 4; a educación superior se inscriben 15 y sólo egresan 4; de ellos sólo el 0.4% será postgraduado.¹⁵

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, reconoce que para el año 2000 habrá 2 millones de niños en edad escolar entre 4 y 15 años sin escuela, además, admite que no podrá atenderlos; otros estudios sostienen que en 1980 había 7 millones de mexicanos sin escuela y que para 1990, ya habían llegado a más de 9.5 millones.

De acuerdo con los datos del 4º Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, y de la proyección de la población 1995-2000 de 4 a 15 años, para el año 2000 en un dato estimado, estarán sin cobertura 2 millones 995 mil, 300 niños en edad de asistir al nivel de educación básica. Considerando que uno de los objetivos planteados en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 es lograr la cobertura total, el gobierno tendría que destinar un monto extra al cálculo anual normal, si realmente quiere comenzar a cubrir la demanda educativa (cobertura), para lo cual necesita una cantidad mínima de **\$ 19,034,083,145.00 (Diecinueve mil treinta y cuatro millones, ochenta y tres mil, ciento cuarenta y cinco pesos)** considerando el costo nacional promedio actual por alumno, de \$17.41 pesos diarios, multiplicada por los alumnos sin escuela, durante los 365 días del año, Ejem: (2,995,300 x 17.41 x 365).

¹⁵ Gutiérrez, Elvira, *Análisis del Financiero*, mayo 1998, pág. 3º.

CUADRON N° 3
MATRÍCULA DE ALUMNOS EN EL NIVEL BÁSICO 1988-1999
 (MILES DE ALUMNOS)

Concepto	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99
E. Básica	21,680.3	21,423.6	21,325.9	21,349.2	21,487.6	21,791.4	22,160.2	22,480.7	22,698.1	22,889.3	23,102.7
Preescolar	2,665.5	2,662.2	2,734.1	2,791.5	2,858.9	2,980.0	3,092.8	3,170.0	3,238.3	3,312.2	3,378.4
Primaria	14,656.4	14,493.8	14,401.6	14,397.0	14,425.6	14,469.5	14,574.2	14,623.4	14,650.5	14,647.8	14,640.0
Secundaria	4,355.3	4,267.2	4,190.2	4,160.7	4,203.1	4,341.9	4,493.2	4,687.3	4,809.3	4,929.3	5,084.3
TOTAL	21,677.2	21,423.2	21,325.9	21,349.2	21,487.6	21,791.4	22,160.2	22,480.7	22,698.1	22,889.3	23,102.7

FUENTE: 4° Informe de Gobierno E.Z.P.L. (anexo ESTADÍSTICO)

CUADRON N° 4
PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 4 A 15 AÑOS, 1995-2000
 (MILES DE PERSONAS)

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000e
Total	25,994.0	26,041.0	26,074.0	26,092.0	26,099.0	26,098.0e
Diferencia con la matrícula	3,513.3	3,342.9	3,184.7	3,212.7	2,996.3	2,368.0e

FUENTE: Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 p.31

Sobre la base de los datos proyectados se puede inferir que los cálculos del Programa de Desarrollo Educativo se quedaron por debajo de los del 4° Informe de Gobierno con 600 mil niños.

Las Necesidades de Cobertura en Michoacán

En 1997 la población michoacana de 4 a 14 años ascendió a 1,363,295 personas, mientras que los niños inscritos en la escuela desde preescolar hasta secundaria fueron 1,029,801 personas, por lo que el porcentaje de niños sin tener atención escolar es de 333,494 jóvenes, es decir, que el 24.47% de la población infantil no está inscrita en alguna escuela. Si a estos datos le sumamos los alumnos que se inscriben y por diversas causas ya no acuden a la escuela, tenemos que el 30.49% de la población infantil de Michoacán no estudia. (Sumar las dos últimas columnas del Cuadro N° 5).

CUADRO N° 5
COBERTURA EDUCATIVA EN LA ENTIDAD EN 1997

Nivel	Alumnos Inscritos	Alumnos Existencias	Alumnos Aprobados ^a	Alumnos Egresados	Perso- nal Do- cente ^b	Escue- las ^c	Aulas ^d	Alum- n o s que no se ins- criben y que viven en la entidad (por cien- to)	Alumnos que dejan de asistir a la es- cuela aún cuando se hayan inscrito (por cien- to)
Total	1,029,801	967,854	839,166	204,099	42,995	9,359	33,591	24.47	6.02
Preescolar	126,689	118,549	111,000	76,317	5,806	3,022	4,969	nd	nd
Primaria	669,238	637,611	571,922	85,163	24,635	5,169	21,921	nd	nd
Secundaria	163,362	151,263	116,544	34,759	8,982	998	5,299	nd	nd
Capacitación para el Trabajo	21,123	18,005	16,475	n.d.	241	36	182	nd	nd
Profesional Medio	8,970	7,692	5,387	1,869	985	27	301	nd	nd
Bachillerato	40,419	34,734	17,838	5,991	2,346	107	419	nd	nd

Fuente: INEGI, *Anuario Estadístico del Estado de Michoacán*, Parte Educación, Edición 1997.

CUADRON°6
NECESIDADES DE COBERTURA EN EDUCACIÓN ESPECIAL (1997)

Centros	Alumnos	Personal docente	Niños en Michoacán con alguna discapacidad
54	7236	613	78,276

Fuente: INEGI, *Anuario Estadístico del Estado de Michoacán*, Parte Educación, Edición 1997

CUADRON° 7
SITUACIÓN DE LAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS EN MICHOCÁN 1997

Bibliotecas	Personal	Libros	Libros por habitante en edad escolar
151	281	572031	0.41

Fuente: INEGI, *Anuario Estadístico del Estado de Michoacán*, Parte Educación, Edición 1997

Como se puede ver en el cuadro anterior, por el número de libros que existen en la entidad, **cada niño michoacano** podría tener acceso a **menos de medio libro** para su estudio y consulta, sabiendo que es en las ciudades donde se concentran las bibliotecas y las posibilidades de estudio, a diferencia de las comunidades donde este privilegio es casi nulo.

Según el Censo de Población y Vivienda de 1995, el porcentaje de población de 6 a 14 años que no asistía a la escuela era del **11.48%** por lo que en 1997 la cobertura descendió, pues para 1997 ya era el **30.49%** de la población escolar la que no asistía. Algunas autoridades estatales atribuyen la deserción y la falta de asistencia, a los trabajadores migrantes de la entidad, nosotros creemos que si bien ésta es una causa, también la poca cobertura se debe a la falta de espacios educativos y de condiciones económicas adecuadas para que los niños michoacanos puedan inscribirse y asistir regularmente a la escuela.

Resultan alarmantes los datos que dicho Censo de Población arrojó sobre la población de 15 años y más sin instrucción primaria o sin haberla terminado pues representa el **40.17%** de la población michoacana. Lo que nos habla de un descuido de décadas, por parte de las autoridades, para procurar que los michoacanos tengamos condiciones de estudio y alfabetización adecuadas.

CUADRO N° 8
 PORCENTAJES DE ASISTENCIA ESCOLAR, NIVEL DE INSTRUCCIÓN Y GRADO PROMEDIO
 DE ESCOLARIDAD EN LA EDUCACIÓN BÁSICA DE MICHOACÁN
 1995

Concepto	Indicador	Porcentaje y/o Promedio
Población de 6 a 14 años según condición de asistencia escolar	Asiste a la Escuela	88.46
	No Asiste a la Escuela	11.48
	No Especificado	0.06
Población de 15 años y más según nivel de instrucción	Sin Instrucción	14.71
	Primaria Incompleta	25.46
	Primaria Completa	20.11
	Sin primaria o con primaria incompleta	40.17
	Con Instrucción Media Básica	19.29
	Con Instrucción Media Superior y Superior	19.98
Grado Promedio de Escolaridad de la población de 15 años y más	Hombres	6.54
	Mujeres	6.03

Fuente: Michoacán. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos. Tomo II. Censo de Población y Vivienda 1995.

El presupuesto educativo en Michoacán debe considerar la cantidad de espacios educativos que se requieren en la entidad, bastaría dividir el número de niños que no están inscritos (**333,494**) en alguna escuela, entre el número de niños que se calcula deben ocupar una aula y esto nos arroja como resultado la necesidad de construir, miles de aulas como lo muestra el Cuadro N° 9.

CUADRO N° 9
 NÚMERO DE AULAS NECESARIAS PARA CUBRIR A LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR
 NO INSCRITA EN LAS ESCUELAS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE MICHOACÁN 1997

Número de Niños No Inscritos	Número de Aulas necesarias si los grupos fuesen de 25 alumnos	Número de Aulas necesarias si los grupos fuesen de 30 alumnos	Número de Aulas necesarias si los grupos fuesen de 40 alumnos
333,494	13,339	11,116	8,337

Fuente: Elaboración propia sobre la base de dividir el total de niños reportados en el Anuario Estadístico de 1997 para Michoacán del INEGI.

La Calidad, la Integralidad y las Condiciones de Trabajo

Para suponer que en la educación exista Calidad Educativa se hace necesario que la educación sea integral, lo que significa mayor tiempo de estudio en la escuela y con más asignaturas, así como generar las condiciones de trabajo al magisterio para que esto se pueda cumplir.

Sin embargo, a partir de la política neoliberal de los últimos 17 años, se ha planteado la elevación selectiva de la calidad, para ello se han establecido programas de estímulo a grupos selectos de alumnos en perjuicio de la mayoría a los que no se les brindan las posibilidades y las condiciones para un mejor aprendizaje.

Con la generalización del turno discontinuo y por lo tanto de los dobles turnos, el tiempo de clase se redujo a cuatro horas y media, incluido el recreo, en detrimento de las áreas artística, deportiva y tecnológica, se expropiaron los espacios educativos que los niños identificaban como sus salones, se redujo el número de construcciones escolares, y a las existentes se les ha dado sobre uso, debido a que se las utiliza hasta en tres turnos diarios.

Las condiciones de muchas de las instalaciones escolares son deplorables y el mantenimiento, reconstrucción o construcción de éstas, en el mayor número de los casos, corre a cuenta de los padres de familia.

Tal parece que la política educativa es la de masificar la educación básica a través de la instrumentación de los sistemas abiertos, las telesecundarias, los promotores comunitarios, la integración de la educación especial al sistema regular y la limitación del acceso a la educación superior, dejando como opción para la mayoría de los mexicanos, las escuelas de capacitación para el trabajo.

Con la "doble plaza" en preescolar y primaria y el "tiempo completo" en secundaria, implementadas a partir de 1973 como una "conquista sindical", se provocó que las jornadas de trabajo de los maestros fueran hasta de 12 y 14 horas diarias, con 8-10 horas frente a grupo, a lo que se agregó, en la mayoría de los casos, el tiempo y el esfuerzo del traslado de una escuela a otra, aumentando el agotamiento físico y el quebrantamiento moral de los profesores. Esta supuesta "conquista sindical" ha traído como consecuencias negativas:

- Que los maestros carezcan de posibilidades para la planeación pedagógica; preparación de clases; elaboración de material didáctico; evaluación sistemática y objetiva de los procesos individuales y colectivos de aprendizaje.
- Que los tiempos para las cuestiones administrativas y estadísticas y para la vinculación con la comunidad, se hayan recortado.
- Que los maestros de tiempo completo en secundaria atiendan a más de quinientos alumnos diarios, lo que propicia el alejamiento y desconocimiento de su avance individual en el aprendizaje, y la pérdida de la calidez y la calidad en la educación.
- Que los salarios de magisterio hayan perdido tres cuartas partes del poder adquisitivo de éste en los años setentas.
- Que los maestros ya no dispongan de tiempo suficiente para estar con su familia, para la recreación, para la creación artística, para elevar su preparación científica y pedagógica.
- Que el gobierno, al emplear a un mismo trabajador dos veces se ahorre la atención médica de otro trabajador, y en cambio a quien tiene doble plaza o tiempo completo se les descuenta doble.

En conclusión, en estas condiciones, se ha propiciado que la escuela esté lejos de tener una educación de calidad, es decir, que ofrezca aprendizajes relevantes y significativos para la vida; que sea eficaz, que logre los propósitos que se propone con todos y cada uno de los alumnos; que haya la equidad, la cobertura, la permanencia y la educación de por vida.

Una Propuesta

Para proponer un financiamiento educativo adecuado a las necesidades que presenta la educación en nuestro país, se requiere definir qué educación queremos. En la propuesta de Ley Estatal que presentó la Sección XVIII, ante el Congreso del Estado de Michoacán se define a la educación como: "Una actividad social consciente y sistemática que pretende la formación integral del individuo y de la sociedad. Consiste en la elaboración y transmisión de conocimientos

que puedan ser aplicados en la resolución de problemas económicos, políticos y sociales; así mismo en el desarrollo de valores, hábitos y habilidades en los diversos campos de la cultura, con el propósito de construir un mundo mejor”.

En esta misma propuesta se menciona que la educación debe tener las siguientes características: “obligatoria, universal, gratuita, laica, integral, científica, democrática, en general una educación para el trabajo libre, para afianzar la unidad nacional, para resignificar el patriotismo como ejercicio de la autonomía nacional, como defensa de nuestros recursos y riquezas nacionales, como afirmación y desarrollo de nuestra cultura y como reconocimiento y recuperación de los verdaderos héroes que nos han dado Patria y han luchado por ella”.

Es un hecho reconocido que la educación en el país ha dejado de ser una prioridad para las autoridades, y que el deterioro educativo se debe en gran parte al insuficiente presupuesto, al manejo discrecional y poco transparente de los recursos y a la desviación de los mismos, al centralismo en la toma de decisiones, a la práctica del autoritarismo, al deterioro creciente de las condiciones de vida de la población, a las extenuantes jornadas de trabajo del magisterio, y a la ausencia de perfiles profesionales.

Para superar el atraso educativo es necesario que el presupuesto educativo tome en cuenta los aspectos cuantitativo y cualitativo de la educación, para lo cual se requiere:

1. Considerar a la educación como una prioridad de la política nacional y del quehacer social, para el desarrollo del país.
2. Eliminar las políticas neoliberales aplicadas al sector educativo y detener y revertir los instrumentos de la Modernización Educativa y sus instrumentos jurídicos.
3. Realizar un diagnóstico nacional para precisar la cobertura nacional y exigir de inmediato que el Estado cumpla con el compromiso de la educación obligatoria y gratuita que manda la Constitución.
4. Asignar cuando menos el 8% del PIB a través del presupuesto oficial a la educación, (la UNESCO recomienda que sea del 12%), para

atender sus necesidades mínimas, los rezagos existentes y asegurar la gratuidad de la educación pública. Para lo cual el presupuesto educativo debería incrementarse a \$ 391' 227 085 547. 00, en lugar de los \$181 300 356 717. 00 que actualmente se le otorgan (presupuesto de 1999).

5. Controlar, por parte de instancias sociales colegiadas, el ejercicio transparente, eficaz y eficiente del presupuesto educativo.
6. Democratizar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como condición para construir una propuesta educativa democrática y de compromiso con la sociedad, para que los trabajadores de la educación arribemos a este compromiso y dejemos de ser simples operarios de políticas que dañan la educación y destruyen nuestras condiciones y derechos laborales.
7. Asegurar al magisterio adecuadas condiciones de trabajo, laborales y de vida, para dedicarse de lleno a tarea educativa y a su superación profesional y personal. Lo anterior implicaría eliminar la doble plaza y el tiempo completo, estableciendo en su lugar una verdadera jornada laboral constitucional de ocho horas, 4-5 horas frente a grupo y 3 horas de planeación, investigación, desarrollo y extensión educativa, con un salario constitucional que debe ser, por lo menos, el correspondiente a la doble plaza o al tiempo completo.
8. Reivindicar el tiempo necesario para realizar una verdadera planeación y reflexión colectiva del quehacer educativo comprometida con las condiciones y necesidades de cada alumno, de cada grupo, escuela y comunidad.
9. Asegurar a los educandos las condiciones sociales de bienestar material y espiritual para el cumplimiento de las tareas de aprendizaje.
10. Definir los objetivos educativos de acuerdo a los intereses de la mayoría del pueblo mexicano, y no de los valores neoliberales del individualismo, la competencia y el productivismo.
11. Establecer la jornada escolar de 8 horas, para atender por igual las áreas académicas y las relativas al arte, el deporte y la tecnología, ampliando la cobertura para maestros de estas áreas.

12. Construir las escuelas suficientes con los espacios adecuados: bibliotecas, talleres, campos deportivos, salas de creación artística, sala de computación y dotarlos de los equipos correspondientes.
13. Superar la inconexión entre niveles y modalidades educativos, alcanzando con ello la continuidad necesaria entre los niveles.
14. Garantizar que todos los puestos administrativos y técnicos de la Secretaría de Educación Pública y de las Secretarías de Educación en los estados estén sujetos a concurso de oposición, con base a perfiles profesionales y en propuestas de programas de trabajo.
15. Garantizar que la escuela sea un factor para que la comunidad se reconozca y se realice como unidad.
16. Y garantizar a toda la población la educación que sea de su preferencia.