

d e b a t e

La educación en el Estado de México, 1981-1987: la austeridad tiene permiso

Leticia Moreno Gutiérrez y René Roberto Becerril

Al inicio y a mediados del régimen de Alfredo del Mazo hubo sendos programas gubernamentales en los que la reorientación del desarrollo del Estado de México se fundamentó en una planeación rigurosa. En ambos a la educación se le asignaron papeles claves que cumplir para la descentralización de la vida de la entidad, el incremento de la productividad y la búsqueda de justicia social. A la vez, este régimen se propuso cubrir los grandes rezagos educativos, como el analfabetismo, la baja escolaridad de la población y la insuficiente satisfacción de la demanda educativa, reconocidos y aceptados como en pocos sexenios se había hecho. La insistencia en la idea de que la educación “es palanca esencial del desarrollo”¹ no quedaba en simple enunciado. Se le insertaba en forma coherente en eso que poco después, a nivel nacional, fue llamado *cambio estructural*. Con metas y estrategias muy precisas, en cada nivel educativo se in-

tentó dar solución a los problemas acumulados, al mismo tiempo que se buscó promover una moderna fase de desarrollo del capitalismo en la entidad.

En el *Plan de Gobierno 1981-1987 / Bases para una nueva estrategia de desarrollo* se confiaba en las bondades de la educación para poder establecer la política de descentralización, ofreciendo oportunidades educativas, especialmente en las zonas rurales llamadas *oprimidas*, y capacitando para el trabajo propio de las economías regionales. Existía la seguridad de que, con instituciones educativas estrechamente ligadas a las necesidades particulares de cada región, se podría contribuir eficazmente a “la agresiva política de desarrollo regional que permite crear contrapesos eficaces al crecimiento de la aglomeración metropolitana”.²

A pesar del rápido y radical cambio de las condiciones existentes en el país en 1982, y del viraje introducido en la política gubernamental por Miguel de la Madrid, al presentarse en septiembre de 1984 el *Plan de Desarrollo del Estado*

¹ *Plan de Gobierno 1981-1987 / Bases para una nueva estrategia de desarrollo*, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1981, p. 7.

² *Ibid.*

de México, 1984-1987,³ se reiteraba el optimismo de poder asegurar la puesta en práctica de medidas gubernamentales inmediatas para superar la crisis y promover el *cambio estructural* a través de la educación. Para ello se adoptaba fielmente lo establecido en el *Plan Nacional de Desarrollo*, dado a conocer públicamente un mes antes. A partir de un insistente y severo diagnóstico de las condiciones de la educación estatal, se adoptaron fielmente los lineamientos educativos del gobierno federal estipulados en objetivos prioritarios, estrategias y propuestas propios de la entidad. La propuesta educativa para la entidad permitió confluir, como nunca antes se había hecho, la acción educativa local con la del gobierno federal.

Desde el momento en que Miguel de la Madrid logró imponer su política de reordenación económica y cambio estructural, el gobierno de Alfredo del Mazo se convirtió en su más firme ejecutor, convirtiendo al Estado de México en una especie de escaparate de lo que vendría para todo el país.⁴ Fue el momento de convertir esta entidad en modelo de la *reconversión industrial* como motor de la modernización económica que, se esperaba, sacaría el país de la crisis. En materia educativa se intentó establecer la descentralización educativa, la reforma de la educación normal recibió fuerte impulso, la regionalización de la enseñanza se realizó en programas de estudio y libros de texto, y, sobre todo, se aplicó ri-

gurosamente la política de austeridad. Aquí también se presentaron en sus expresiones extremas las posibilidades y las limitaciones de la descentralización, por la existencia de un amplio y bien estructurado subsistema educativo de control estatal.

Caída del presupuesto gubernamental, un parto de los montes

En el lapso de tres años que media entre los dos programas gubernamentales se dio un cambio significativo en la estrategia de desarrollo. Con el Plan de 1981 se buscaba amortiguar las desigualdades sociales creadas por el llamado desarrollo irracional de la entidad, manteniendo un fuerte y sostenido crecimiento económico que prolongara los efectos del *boom* petrolero. Para 1984 también se perseguía esa aspiración de justicia social y la corrección de los desequilibrios del desarrollo estatal, pero instalados de lleno en la austeridad. La tesis reyesheroliana de *hacer más con menos* fue la divisa gubernamental del régimen.

Después de haber tenido un crecimiento espectacular en 1981, cuando alcanzó una tasa de 26,6 por ciento, el presupuesto del gobierno estatal se desplomó en 1982 y 1983, al caer en -28,7 y -13 por ciento. Esta drástica reducción de los recursos gubernamentales provino del estallamiento de la crisis económica en 1982 y 1983, cuando cayó el producto interno bruto (PIB) estatal en -1,2 y -6,1 por ciento, respectivamente. A ello contribuyó decisivamente el fin del *boom* petrolero, que había proporcionado sustanciales ingresos al gobierno estatal a través de las aportaciones federales.

La importancia de esas aportaciones federales es clara cuando se considera que, al ser abundantes, el crecimiento de

³ *Sistema Estatal Integral de Planeación Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987*, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1984, t. V, p. 11.

⁴ Al dejar la gubernatura Alfredo del Mazo, en abril de 1986, su sucesor, Alfredo Baranda, prosiguió su programa de gobierno. Ésta es la razón por la cual se considera en el presente trabajo como un solo régimen ambos gobiernos.

CUADRO 1
*Evolución del producto interno bruto estatal,
del presupuesto del gobierno del Estado de México
y del presupuesto educativo estatal*
(En millones de pesos con base en 1980)

<i>Año</i>	<i>Producto interno bruto estatal¹</i>	<i>Variación anual (%)</i>	<i>Presupuesto gubernamental total¹</i>	<i>Variación anual (%)</i>	<i>Presupuesto de educación²</i>	<i>Variación anual (%)</i>
	3		4			
1980	418 702	—	24 000	—	3 907	—
1981	451 003	7,7	30 422	26,6	4 443	13,7
1982	445 481	-1,2	21 677	-28,7	3 229	27,3
1983	418 289	-6,1	18 840	-13,0	4 141	-28,2
1984	435 237	4,0	20 099	6,6	4 327	4,4
1985	449 608	3,3	19 561	-2,6	4 216	-2,5
1986	432 938	-3,7	15 358	-21,4	3 132	-25,7
1987	n.d.	—	12 393	-19,3	2 454	-21,6
1981-1987 ⁵		-4,0		-59,2		-44,7
TPA ⁶		-0,8		-9,8		-7,4

¹ Datos obtenidos de los apéndices estadísticos de los informes de gobierno correspondientes a 1985, 1986 y 1987, publicados por el gobierno del Estado de México.

² Datos obtenidos de los presupuestos de egresos del gobierno del Estado de México, publicados en las gacetas de gobierno de los años correspondientes.

³ Cantidades calculadas a pesos constantes de 1980, según el índice nacional implícito utilizado en los anexos estadísticos de los informes de gobierno de 1985, 1986 y 1987.

⁴ Cantidades calculadas a pesos constantes de 1980, según el índice nacional de precios al consumidor.

⁵ Variación durante el sexenio 1981-1987. En el caso del PIB estatal, la variación es entre 1981 y 1986.

⁶ Tasa promedio anual.

los ingresos del gobierno estatal estuvo por arriba del incremento del PIB. En 1981 el PIB creció 6,6 por ciento y el presupuesto de gobierno, 26,6. Por el contrario, cuando fueron magras, el gasto gubernamental cayó con más fuerza que la economía estatal. En 1984 y 1985, los años de la recuperación económica estatal, el incremento del presupuesto gubernamental fue menor que el que logró el PIB del Estado de México. Esto hizo que, de representar 6,7 por ciento del PIB estatal en 1981, el presupuesto total del gobierno se haya reducido a 3,5 por ciento en 1986. De hecho, entre 1981 y 1987 el presupuesto del gobierno del Estado de México se redujo

-59,2 por ciento a lo largo del sexenio, pues a pesos constantes de 1980 fue de 30 399 millones de pesos en 1981 y para 1987 sólo era de 12 393 millones.⁵

Esta brutal caída del presupuesto gubernamental tuvo devastadores efectos para la sociedad estatal, pues además de reducir el gasto social, la acción del gobierno estuvo dirigida a fomentar una política de estímulo a las industrias exportadoras, canalizando abundantes recursos por múltiples vías hacia la planta productiva industrial. Además se incrementaron los impuestos a la población.

⁵ La información aquí utilizada se encuentra en el cuadro 1.

De esa forma, mayor riqueza social se transfirió a los sectores monopólicos del capital, buscando hacer competitivas en el mercado mundial las manufacturas *mexiquestes*.

Disciplina del presupuesto educativo, tal como la disciplina escolar

Así como es costumbre en la disciplina escolar, la disciplina en el presupuesto educativo se logró también con imposiciones y castigos. La primera estrategia planteada en el Plan de Desarrollo del Estado de México, 1984-1987, donde se decía que "Para ampliar la capacidad del sistema educativo, se buscará un incremento y mejor aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales",⁶ se siguió cabalmente. Durante el sexenio, el presupuesto dedicado a educación cayó -44,7 por ciento, al pasar de 4 443 millones de pesos en 1981 a 2 454 en 1987. Esto significó que en promedio descendió cada año a una tasa de -7,4 por ciento. Después de haber registrado fuertes tasas de crecimiento en 1981 y 1983, su comportamiento mostró una tendencia a la baja.

En contrapartida a la caída del presupuesto educativo estatal, la población del Estado de México mostró durante los seis años una alta tasa de crecimiento, que alcanzó 6,9 por ciento cada año. En consecuencia, el gasto por habitante tuvo un verdadero desplome, al pasar de 539 pesos per cápita en 1981 a 207 en 1987. Esta fuerte reducción de -61 por ciento del nivel de los recursos educativos para los 11 millones de habitantes demostró que, efectivamente, se puede proporcionar el servicio educativo con

menor disponibilidad financiera. Queda por ver qué tanto más se pudo hacer, como lo estableció Jesús Reyes Heróles.

La reducción de -44,7 por ciento que tuvo la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social (SECyBS), que es la dependencia educativa del gobierno estatal, fue menor que la del propio presupuesto gubernamental en su conjunto, que llegó a -59,2 por ciento. Esta caída resultó menos drástica si se compara con la registrada por la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar del Estado de México (USEDEM). Esta dependencia de la Secretaría de Educación Pública, que administra el servicio educativo federal en la entidad, bajó su presupuesto de 5 298 millones de pesos que tenía en 1981 a 2 240 en 1986.⁷ Esta caída, que en cinco años representa -57,7 por ciento, tuvo una tasa promedio anual de -11,4 por ciento, mientras que la SECyBS registró -7,4 por ciento.

Ante la imposibilidad de conocer el gasto real ejercido a lo largo del sexenio por la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social —pues ni los propios diputados tienen libre acceso a la revisión de la cuenta pública estatal—, debe suponerse que una parte sustancial de ese gasto se destinó a cuestiones administrativas o de difusión cultural. Tiene que ser así, porque el hecho de que el

⁶ *Sistema Estatal Integral de Planeación, op. cit.*, p. 156.

⁷ Las fuentes consultadas para obtener los presupuestos educativos federales para el Estado de México fueron: SEP, Subsecretaría de Planeación Educativa, Dirección General de Programación, Subdirección de Presupuesto, *Presupuesto original, asignación por unidad responsable y capítulo de gasto*, y SEP, Subdirección de Planeación Educativa, Dirección General de Programación, *Compendio estadístico por entidad federativa*, México, 1986. La primera consigna 6 818 millones de pesos corrientes para 1981 y la segunda, 55 592 millones de pesos corrientes para 1986. A pesos constantes de 1980, resultan 5 293 y 2 926 millones de pesos, respectivamente.



presupuesto educativo haya pasado de 14,6 por ciento respecto al presupuesto gubernamental en 1981 a 19,8 en 1987 no puede explicarse por una fuerte contratación de profesores, ni mucho menos por el incremento de sus salarios.

La planta de docentes del subsistema federal de todos los niveles pasó de 35 991 en 1981 a 50 013 seis años después.⁸ Este incremento representa una tasa promedio anual de 6,4 por ciento, superior a la registrada en el número de docentes del subsistema estatal, que fue de 5,3 por ciento, al pasar en el mismo lapso de 35 781 a 47 161, lo cual significa que efectivamente se hizo más con menos. Lo más fue la contratación de nuevos docentes, que en el caso del subsistema federal significó un incremento de 38,9 por ciento, reduciendo el presupuesto a lo largo de cinco años en -57,7 por ciento. En el caso del subsistema estatal, la contratación aumentó 31,8 por ciento, bajando el presupuesto educativo -44,7 por ciento durante el sexenio de la gran austeridad.

⁸ Estadísticas consolidadas de educación estatal, USEDEM y SECyBS, Toluca, 1987.

Expropiación del salario magisterial, tarea cumplida

En el año del estallamiento de la crisis, 1982, se aplicó drásticamente la única salida gubernamental a los problemas del país. La confiscación de una gran parte del salario de los trabajadores mexicanos para sostener las funciones gubernamentales y transferir riqueza a la clase dominante fueron especialmente seguidas ese año por el gobierno del Estado de México en contra de sus profesores, al reducir sus percepciones salariales en -15 por ciento. Al final del sexenio la plaza de profesor titulado se redujo a 5 134 pesos, siendo que seis años antes era de 8 790.⁹ Esta plaza, la ocupada por la mayor parte del magisterio estatal, sólo tenía 58,4 por ciento del poder de compra de 1971, como consecuencia de esa política de expropiación salarial a la que fueron sometidos todos los trabajadores mexicanos.

La reducción que sufrió el salario de la plaza de profesor titulado se tradujo en una pérdida salarial cuya masa total

⁹ Ver cuadro 2.

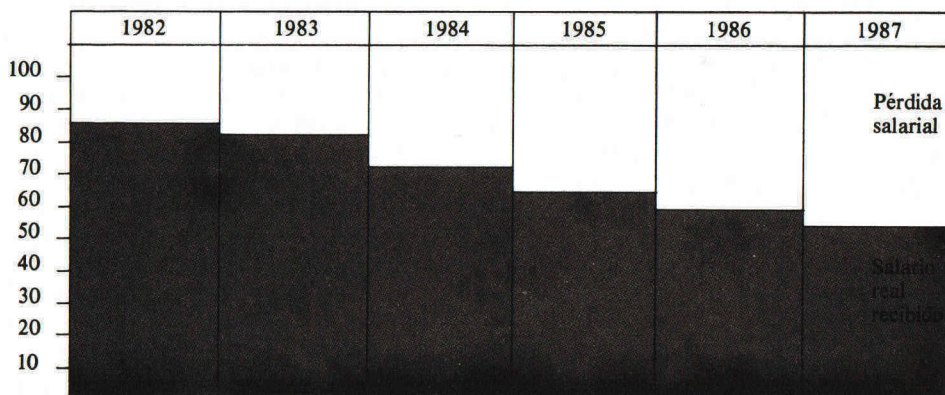
CUADRO 2
*Evolución del salario
de la plaza de profesor titulado*
(En pesos constantes de 1980)¹

<i>Año</i>	<i>Salario mensual nominal²</i>	<i>Salario mensual real</i>	<i>Evolución anual (%)</i>	<i>Porcentaje respecto a 1981</i>
1980	8 325	8 325	—	94,7
1981	11 314	8 790	4,6	100,0
1982	19 123	7 475	-15,0	85,0
1983	31 983	6 915	-7,5	78,6
1984	45 144	6 132	-11,4	69,7
1985	66 637	5 527	-9,9	62,8
1986	129 920	5 237	-5,3	59,5
1987	330 034	5 134	-2,0	58,4

¹ Salario real calculado con base en el índice nacional de precios al consumidor publicados por el Banco de México.

² El salario nominal se ha obtenido de los tabulares salariales publicados por el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, tomados al 31 de diciembre del año correspondiente.

GRÁFICA I
*Caída salarial entre 1981 y 1987
de la plaza de profesor titulado*



	<i>Masa salarial</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Tiempo</i>
Total	632 880	100	6 años
Pérdida salarial	177 390	28	1 año 8 meses
Salario real recibido	455 490	72	4 años 4 meses

significó, a lo largo del sexenio, un total de 177 390 pesos de los 632 880 que debió haber recibido si se hubiera mantenido el nivel salarial que tenía en 1981. En otras palabras, significa que realizó el trabajo de seis años con el pago de sólo cuatro años y cuatro meses. De hecho, el magisterio estatal le trabajó al gobierno de la entidad un año y 8 meses gratis.¹⁰

Esa expropiación de 28 por ciento del total de las percepciones salariales a lo largo del sexenio 1981-1987 equivale a decir que, al seguir fielmente la política de austeridad, el gobierno estatal dejó de propiciar educación a los niños del Estado de México por 41 meses. Quienes tuvieron que suplirlo fueron los profesores, al seguir trabajando sin salario. Ésta es otra muestra más de cómo el Estado mexicano pierde capacidad de acción y, en consecuencia, su consenso social se debilita por mantener tercamente su política económica desde 1982.

La reducción de -51,8 por ciento del salario real de los profesores federales entre 1981 y 1987 muestra que en todos los niveles de gobierno se aplicó un mismo criterio en cuanto al monto de la reducción del gasto gubernamental, reducción que se tradujo, en el caso del servicio educativo, en la expropiación del salario —al no poder despedir maestros, como sucedió en el caso de los burócratas—. El salario real a pesos constantes de 1980 de los profesores federales pasó de 7 532 pesos a 3 626 entre 1981 y 1987.

Caída de la matrícula, gran herencia de la crisis

A lo largo del sexenio 1981-1987 se registró en el Estado de México un virtual

estancamiento en la matrícula de educación primaria, pues su tasa promedio anual de crecimiento sólo fue de 0,6 por ciento. El punto culminante de esta tendencia a la baja en la evolución de la matrícula de educación primaria se registró en el ciclo escolar 1986-1987, cuando hubo 20 mil alumnos menos que en el ciclo 1985-1986. En 1987, por vez primera en la historia de la educación estatal, cayó en términos relativos y absolutos el número de niños del nivel educativo de mayor peso numérico del sistema educativo estatal. Este hecho expresó en su real dimensión los efectos de la austeridad en el servicio educativo que se presta en la entidad.

Durante el sexenio de Jorge Jiménez Cantú (1975-1981) la tasa promedio anual de la matrícula de educación primaria mantuvo su fuerte ritmo de crecimiento histórico seguido desde 1940: 7,6 por ciento. Aunque similar al ritmo de crecimiento de la población escolar de 5 a 14 años, ese porcentaje fue lo suficientemente alto como para seguir ofreciendo oportunidades educativas. Por lo acontecido en los últimos años, puede decirse que entre 1975 y 1981 se cerró el ciclo de la creciente y sostenida expansión que tuvo el sistema educativo estatal durante las últimas tres décadas, caracterizado por haberse situado por arriba del crecimiento de la población, a pesar de que éste fue el más alto del país.

Comparada la evolución de la matrícula de educación primaria durante el sexenio 1975-1981 con la que hubo en el sexenio 1981-1987, 7,7 y 0,6 por ciento, respectivamente, resaltan las consecuencias de la política de austeridad en su comportamiento. Esa pérdida de dinamismo en los últimos seis años, que fue 12 veces menor, no puede ser atribuible a una reducción de la población de 5 a 14 años, ni al bajo nivel de la oferta edu-

¹⁰ Ver gráfica 1.

cativa en el Estado de México. La población en edad escolar correspondiente a la educación primaria entre 1981 y 1987 creció a tasas anuales de 6,4 por ciento y la contratación de profesores para ese nivel en el mismo periodo fue de 4 por ciento.¹¹ Es decir, al haber existido una fuerte demanda potencial y una oferta educativa a través de suficientes profesores, el desplome del comportamiento de la matrícula de educación primaria solamente se explica por las crecientes dificultades de la población para enviar a sus hijos a la escuela. Al reducirse el nivel de sus ingresos, a los trabajadores y asalariados en general se les hizo más difícil seguir sosteniendo el gasto familiar, de tal forma que vieron también mermaid las posibilidades de seguir sosteniendo los estudios de los integrantes de sus familias.

La caída del presupuesto gubernamental, el desplome del presupuesto educativo, la expropiación del salario magisterial y la reducción de la matrícula de educación primaria son algunas de las repercusiones más inmediatas de la rigurosa aplicación de la política de austeridad en el Estado de México. Esa dinámica que ha adquirido la disminución del gasto social ya ha afectado profundamente el servicio educativo en esta entidad. Ahora que con el nuevo gobierno estatal viene a prolongarse, se comprueba que se vive una nueva fase histórica de la educación local, caracterizada por ser cada vez más insuficiente la oferta educativa ante los requerimientos sociales.

¹¹ Ver cuadro 3.

CUADRO 3
Estadística básica del Estado de México (1981-1987)

Año	Población total del Estado de México	Variación (%)	Población de 5 a 14 años	Variación	Matrícula de educación primaria	Variación (%)	Maestros de educación primaria	Variación (%)
1981	¹ 8 346 950	—	¹ 2 415 688	—	² 1 570 440	—	² 40 233	—
1982	8 668 348	6,2	2 558 563	5,9	1 585 653	0,4	41 049	2,0
1983	9 417 255	6,1	2 709 212	5,8	1 603 868	1,1	42 298	3,0
1984	9 994 241	6,1	2 866 606	5,8	1 649 069	2,8	46 555	10,0
1985	10 599 640	6,0	3 030 709	5,7	1 656 847	0,4	45 841	-1,5
1986	11 208 820	5,7	3 194 358	5,3	1 661 202	0,2	50 213	9,5
1987	11 820 254	5,4	3 351 693	4,9	1 641 430	-1,2	50 078	-0,2
1981-1987	TPA ⁴	41,6	38,7	3,9		3,9	24,4	24,4
		6,9	6,4	0,6		0,6	4,0	4,0

¹ Apéndices estadísticos de los informes de gobierno del Estado de México, años de 1985, 1986 y 1987.

² SEP, *Estadística básica del sistema educativo / Fin de cursos 1980-1981 / Estado de México*, Dirección General de la SEP en el Estado de México, Toluca, 1982.

³ SECYBS-USEDEM, *Estadística consolidada / Fin de cursos 1986-1987*, Toluca, 1987.

⁴ Tasa promedio anual.