

La política educativa y su financiamiento en México en 40 años de neoliberalismo

Educational Policy and its Financing in Mexico in 40 Years of Neoliberalism

Juan Calvillo Barrios¹, Lorenzo Salgado García² y Guadalupe Ramírez Ramírez³

Citar: Calvillo Barrios, J.; Salgado García, L. y Ramírez Ramírez, G. (2021). La política educativa y su financiamiento en México en 40 años de neoliberalismo. *Cuadernos Universitarios*, 14, pp. 31-46.

Recibido: marzo/2022

Aceptado: mayo/2022

Artículo científico

Resumen

El neoliberalismo se ha impuesto como modelo de desarrollo casi de manera global. En este contexto, tomamos a México como objeto de análisis para ver la forma que han asumido las políticas educativas y su financiamiento durante este periodo; dado que la política económica bajo este modelo está orientada por el consenso de Washington, el cual, para superar la crisis económica previa, impulsó un mecanismo de ajuste. Con esta investigación intentamos documentar la escasez de recursos económicos para financiar la educación en México, resultado que consideramos aplicable a todos los países que implantaron el mismo modelo, y avanzar algunas de las consecuencias de dicho acto entendiendo que la educación es uno de los ejes principales para combatir la problemática social que nos aqueja.

Palabras clave: neoliberalismo - educación - políticas educativas - financiamiento

Abstract

Neoliberalism has been imposed as a development model almost globally. In this context, we take Mexico as an object of analysis to see the form that educational policies and their financing have assumed during this period; given that the economic policy under this model is guided by the Washington consensus, which, in order to overcome the previous economic crisis, promoted an adjustment mechanism.

¹ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

² Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

³ Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla, México.

With this research we intend to document the scarcity of economic resources to finance education in Mexico, a result that we consider applicable to all countries that implemented the same model, and to advance some of the consequences of such an act,

understanding that education is one of the main axes to combat the social problems that afflict us.

Keywords: neoliberalism - education - educational policies - financing

Introducción

Desde finales del siglo pasado el neoliberalismo se impuso como modelo económico dominante en buena parte del mundo, ya que con él «(...) se intenta crear las condiciones para un nuevo sistema de división internacional del trabajo, regulado por las grandes corporaciones, adecuado a las condiciones actuales y funcional a los Estados Unidos» (Valenzuela, 1991, p. 22).

A 40 años de su imposición, resulta pertinente analizar sus efectos en los distintos ámbitos de la vida, especialmente si recordamos que, se nos dijo, iba a ser un programa de ajuste de corto plazo al ser propuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como modelo económico para superar la crisis que se atravesaba, y con criterios específicos de conducción de la política económica por parte de los gobiernos que lo asumían, lo cual, entre otras cosas, privilegiaba el ahorro de los recursos económicos para hacer frente a la crisis y así mantener viables las economías.

El neoliberalismo y su implantación en México

El neoliberalismo es, parafraseando a Serra (1992, p. 268), una nueva forma de liberalismo con algunas diferencias, ya que postula la intervención del Estado a favor de la clase privada y procura los beneficios de los exasa-

lariados (los empresarios); forma que es impulsada por el FMI a través de las cartas de intención y los programas de reordenamiento estructural regresivos.

Sus rasgos distintivos son, según Reyes (1999, p. 121): a) expansión de la economía de libre mercado; b) implantación de la democracia liberal; c) reprivatización de industrias o áreas estratégicas de la economía; d) disminución o eliminación de la subvención del Estado en programas de asistencia social, educación e infraestructura; e) reducción de los trabajadores del Estado; f) los particulares deben asumir las funciones sociales del Estado como la construcción de vías de comunicación, obras de drenaje, salud y educación, entre otras.

Tales propuestas descansan en

... principios walrasianos tales como: a) la economía capitalista tiende espontáneamente a una situación de equilibrio estable, b) tal equilibrio se corresponde con una plena utilización de los recursos productivos, c) la asignación de los recursos es óptima y por tanto da lugar a la maximización del dividendo social. (Valenzuela, 1991, p. 16).

Con ellas se impulsa un proceso de liberalización económica, esto es, que la asignación de los recursos obedezca a la operación espontánea de las fuerzas del mercado.

Sin embargo, con dicho modelo se refuerza la alianza entre el capital trasnacional y una

fracción de capitalistas nacionales que funcionan como una oligarquía financiera, entre los que tendríamos a

1. los grupos exportadores nacionales, agrícolas o manufactureros, que pueden orientar su expansión en función de los mercados externos.
2. el gran capital comercial, especialmente el dedicado a las importaciones.
3. Los capitalistas dinerarios, los principales beneficiarios, sus mayores impulsores que ocupan las posiciones de dirección del bloque social neoliberal. (Valenzuela, 1991, p. 157-158).

En el caso mexicano, el neoliberalismo alcanza niveles de política nacional en 1982 con Miguel de la Madrid Hurtado, quien implementa las reformas neoliberales, principalmente la privatización de empresas públicas y con ello la consecuente contracción del Estado, la reducción del gasto público y la apertura comercial mediante la promoción de la entrada de capitales extranjeros y empresas multinacionales. Los gobiernos posteriores, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y hasta Andrés Manuel López Obrador lo han mantenido.

De esta manera, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 (PND, 1989) se propone la estrategia económica de modernizar al país, ya que el aumento de la producción y de la productividad permitiría la reducción de los desequilibrios sociales mediante la creación de empleos bien pagados, por un lado, y la elevación de los salarios reales, por el otro. Sin embargo, tal reducción es insuficiente y se requirió reafirmar el compromiso del Estado de asegurar el aprovisionamiento

de los servicios sociales básicos como alimentación, abasto, salud, vivienda, educación y seguridad pública, entre otros.

En este contexto, el gasto social tuvo dos propósitos, siendo el primero mitigar los efectos que dejó la crisis sobre las grandes mayorías del país y, en seguida, avanzar en la satisfacción de sus necesidades básicas priorizando las demandas de la población manifestadas en la «consulta popular»: agua potable, vivienda, alimentación, educación, salud y seguridad social, pavimentación, electricidad y transporte urbano, mejoramiento del medioambiente, ello sin olvidar las demandas de seguridad y justicia pública.

Durante este sexenio se impulsa una transformación educativa por medio de la revisión de los contenidos y los métodos educativos, se busca asegurar la educación primaria a toda la población, mejorar la calidad educativa, se impulsa la formación técnica vinculada con el aparato productivo, y se descentraliza la educación al tiempo que se impulsa la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

También durante el sexenio se propone una «nueva cultura laboral», encaminada a flexibilizar las relaciones entre el capital y el trabajo, lo que requiere limitar la capacidad de los sindicatos para fijar salarios y prestaciones, eliminar los contratos colectivos de trabajo, e incrementar la capacidad patronal para establecer salarios, prestaciones y condiciones laborales.

Además, se impulsaron medidas administrativas como el control de precios, de salarios y del tipo de cambio con el objeto de reducir la demanda agregada, complementadas con un ajuste fiscal (gastar menos y cobrar más), una política monetaria restrictiva de altas tasas de interés y la consecuente disminución del crédito.

Todas estas medidas trajeron como resultado un gran aumento de la tasa de explota-

ción, una disminución del salario real y muy bajo crecimiento, provocando un duro golpe al proceso de industrialización y la dependencia del capital extranjero. Esto favorece a los Estados Unidos, que encuentra mercados para sus productos y capitales, así como fuentes para satisfacer sus demandas de materias primas y de fuerza de trabajo barata.

El elevado desempleo, junto con la continua caída de los ingresos de los trabajadores, es determinante de la creciente pobreza que ha caracterizado al neoliberalismo en México, tanto urbana como rural; caldo de cultivo para el aumento de la violencia y la inseguridad, ya que el deterioro económico y social restringe la capacidad de sobrevivencia de las personas ante un entorno cada vez más hostil.

Las secuelas que ha dejado el modelo podrían ser insuperables. Entre ellas podríamos señalar las de vivienda, a la que la mayor parte de la población accede cada vez con mayores dificultades, ya sea por aspectos relacionados con la especulación y la creciente incapacidad de acceso al suelo o por la crisis de los sistemas de financiamiento para su construcción.

También sigue vigente el problema del suministro de agua potable y la existencia de sistemas de saneamiento integrales, para asegurar su acceso a la población. La gestión eficaz de los recursos naturales constituye el compromiso fundamental de la generación actual y su responsabilidad con las generaciones futuras.

Asimismo, la gestión del espacio y de la infraestructura pública urbana constituyen elementos fundamentales del nuevo siglo, que es necesario proteger ante proyectos que privilegian la ganancia de los capitales ligados al sector inmobiliario y que atentan contra el patrimonio edificado de las ciudades, pues el neoliberalismo ha convertido a la ganancia y su búsqueda en el principal objetivo del ser humano.

Además, el neoliberalismo favorece la centralización de la inversión pública y profundiza las desigualdades y desequilibrios regionales en el país. Agudiza la contaminación, pues al descansar en el uso intensivo de la mano de obra barata minimiza la inversión en tecnologías de punta, acelerando así la destrucción de los recursos naturales, principalmente en las zonas rurales.

Todo lo antes listado ha generado críticas al neoliberalismo, así como el llamado —desde los movimientos sociales— a luchar contra su continuidad.

Algunos indicadores macroeconómicos del periodo, que sirven para dar sustento a los señalamientos anteriores, son los siguientes: el Producto Interno Bruto (PIB) solo aumento 1.77 % en promedio anual de 1983 al año 2020, en tanto que la población creció en 1.80 % en promedio anual, lo cual significa que el producto per cápita disminuyó en el mismo lapso o, lo que es más importante, en 40 años no ha aumentado nada (Calvillo, 2021, pp. 264-265, 268-269).

Si relacionamos la tasa de crecimiento del PIB con la tasa de crecimiento poblacional para obtener la tasa de desarrollo, podemos concluir que no ha habido desarrollo en el periodo; porque tan solo del año 1994 al 2020 la tasa de desarrollo fue de 0.22 %, cuando el nivel de 1 % indica mantener el mismo nivel que el año anterior, y por debajo de este nivel indica subdesarrollo —o lo opuesto al desarrollo—.

Por otro lado, si el PIB crece al 1.77 % en promedio anual, y recordamos que el sector menos dinámico es la agricultura, posteriormente le sigue el industrial y al último el de servicios, podemos entender que durante el periodo neoliberal la producción agropecuaria —que incluye agricultura, ganadería, silvicultura, caza, pesca y recolección— aumentó menos del 1.0 % en promedio anual, lo que no alcanza para satisfacer la demanda de la

creciente población y por esta causa se tienen que importar miles de toneladas de productos agropecuarios, especialmente alimentos.

El sector secundario, del que se dice tradicionalmente que es el más dinámico (aunque las estadísticas lo contradicen, pues solamente lo fue en la década de los 80), solo creció en el periodo ligeramente por arriba del 2 %, al grado que muchos autores hablan de un proceso de desindustrialización; porque muchas empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas, han quebrado debido a la fuerte competencia.

La orientación de la economía nacional hacia el sector externo hace que se fomenten actividades que tengan potencial exportador y se descuide el mercado interno. Los apoyos son para las grandes empresas exportadoras, que no pasan de 200, y a miles de empresas micro, pequeñas y medianas que producen para el mercado interno, se las abandona.

El auge del sector terciario, sostén de la economía a través del PIB, se traduce en el auge del capital especulativo, que depende del capital extranjero, en especial de la inversión extranjera directa que paso de 11 470 millones de dólares en 1983 a 978 271 millones en 2004, con lo cual tuvo un crecimiento de 982.4 %, o sea, creció 9.82 veces.

La deuda externa total del país pasó de 84 800 millones de dólares a fines de 1982, a más de 165 700 millones en diciembre de 1997, con lo cual tuvo un crecimiento del 95.40 % en ese periodo. Para el año 2010 era de 245 906 millones y en 2020 llegó a 452 991 millones según cifras del Banco Mundial, para alcanzar un aumento del 434 % respecto a 1982 y de 84.21 respecto a 2010.

En el mismo periodo, el pago por el servicio de la deuda ha tenido incrementos alarmantes, al grado que el país ha pagado más por este concepto que por lo recibido, sin que la deuda total disminuyera sino que, por el con-

trario, aumentara año tras año sin que se viera fin a dicho proceso de endeudamiento. Por ejemplo, de 1982 a 1997, el país pagó 208 765 millones de dólares por el servicio de la deuda; prácticamente el total acumulado y, sin embargo, continuaba debiendo 165 700 millones.

A pesar de la reforma laboral, producto de los bajos salarios en la economía formal, más del 50 % de la población económicamente activa se encuentra en la economía informal. Las crisis económicas, por otra parte, son recurrentes y frecuentes, por ello algunos autores las consideran como inherentes al capitalismo.

La pobreza ha pasado de 42 233 millones de personas pobres en 1984 a 50 910 millones en 1989, 55 769 millones en 1992 y, «mágicamente», bajó a 36 029 millones en 2008, pero volvió a subir a 39 093 en 2010 y a 44 485 en 2016. Las cifras, de por sí bastante dudosas, adquieren sentido al revisar los nombramientos de los responsables del área estadística del país, pues entre los sexenios de Fox, Calderón y Peña, se optó por nombrar a políticos en dichas áreas que muy presumiblemente siguieron la estrategia de simulación de José Antonio Meade, exsecretario de Desarrollo Social, quien presume de haber sacado de la pobreza extrema a 2 millones de personas combatiendo carencias específicas, tales como instalar piso de cemento en viviendas con piso de tierra, o inscribir personas a un comedor público o a un centro de salud para combatir la marginación por necesidades alimentarias o falta de atención médica, acciones que en realidad no las «sacaban de pobres» sino que eran simulación pura (Calvillo, 2019, pp. 14, 19).

En síntesis, las fuerzas de mercado y la política económica neoliberal han sido incapaces de promover la modernización, la productividad, la competitividad y el desarrollo tecnológico que tanta falta hacen en el país. Y aunque se ha logrado disminuir la tasa de inflación

gracias a las políticas de estabilización, no se ha recuperado la capacidad de crecimiento económico, que este año en particular sufre los efectos del alza del precio del petróleo por el conflicto entre Rusia y Ucrania y, anteriormente, los de la pandemia del COVID-19.

La liberación económica, la desregulación y la privatización se han dado en un contexto que no ha permitido el desarrollo de la producción. De igual manera, la política cambiaria no ha logrado estabilidad ni generación de confianza, lo que dificulta las inversiones productivas, especialmente las de largo plazo. Por si no fuera suficiente, las discrepancias entre los responsables de la política monetaria y cambiaria del Banco de México y de la política económica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público siguen generando inestabilidad e incertidumbre, al grado de provocar renuncias de sus titulares.

El sector público ha disminuido en forma drástica sus inversiones, lo que ha provocado estancamiento y deterioro en obras de infraestructura que son fundamentales para que el país se modernice y aumente su competitividad. La economía nacional se ha vuelto muy vulnerable y muchas decisiones en materia económica se toman en el corto plazo, dejando de lado proyectos de largo plazo que tiendan a revertir las tendencias negativas en lo microeconómico y en lo macroeconómico.

En síntesis, la aplicación del modelo neoliberal en México no ha permitido que el desarrollo socioeconómico del país se traduzca en mejores condiciones de vida para un mayor número de mexicanos, sino que su aplicación ha agudizado las condiciones preexistentes por las políticas de ajuste y de apertura comercial y financiera que se han venido instrumentando en los últimos años, lo cual es lógico dado que las acciones implementadas bajo la tutela del FMI únicamente considera-

ban restricciones a la demanda, lo que trajo consigo elevadas y persistentes tasas de desempleo, así como reducciones permanentes en los sueldos y salarios.

Políticas educativas y financiamiento

Para iniciar este punto, debemos empezar señalando que las políticas educativas son acciones que lleva a cabo el Gobierno dentro del sistema educativo, por lo que conviene definir al sistema educativo como el conjunto de instituciones cuyo propósito es preparar a niños y adolescentes para la vida adulta, el cual integra un conjunto de elementos que intervienen en este proceso, entre los que podemos señalar a los alumnos, los docentes, los directivos, los padres de familia, el personal de apoyo, las instalaciones, los servicios como bibliotecas o departamento escolar, así como las formas de organizar estos y sus actividades, entre los que tendríamos a los programas educativos, los planes de estudio, los horarios de clase, etc.

A todos estos actores los podríamos agrupar en bloques, teniendo como bloque central a las comunidades escolares, conformadas por directivos, docentes y alumnos. Alrededor de este bloque encontraríamos otros cuatro, el del sector público, que no es solo la Secretaría de Educación Pública (SEP), federal o estatal, sino también los poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, y hasta los organismos autónomos como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); en síntesis, lo integran todos aquellos que tienen que ver con la educación, pasando por los niveles de Gobierno, el federal, el estatal y el municipal, aun cuando este último esté bastante disminuido (Martínez, 2018, p. 74). El Poder Legislativo, por ejemplo, expide las leyes que rigen los actos educativos, el Judicial también

es relevante porque hay litigios y amparos en este ámbito que pueden ser muy importantes.

Los otros bloques lo conforman el sector social, integrado por sindicatos, instituciones formadoras —como escuelas normales, universidades, tecnológicos, bachilleratos, secundarias, primarias— y toda institución escolar y los investigadores; el sector privado, donde encontramos a los padres de familia pero también a organizaciones no gubernamentales (ONG), a los medios de comunicación y a los empresarios; y el sector internacional, donde participan organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros.

En el ámbito educativo, a «las acciones emprendidas por un Gobierno en relación con prácticas educativas y la forma en que el Gobierno atiende la producción y oferta de la educación» podemos definir las como políticas educativas, definición que difiere de otras comúnmente citadas que proponen una forma más amplia de entender la política educativa, reconociendo el hecho de que actores privados u otras instituciones, organismos internacionales y ONG pueden organizar políticas educativas (Viennet y Pont, 2017, p. 19), argumento válido para países donde existe una sociedad civil fuerte y participativa, que en el ámbito que nos compete, el educativo, se traduce en comunidades escolares activas, bloques del sector social y privado participativos y críticos ante un bloque público acotado o limitado y donde el bloque internacional solo refuerza decisiones internas sin ser el elemento decisorio.

Pero tenemos que reconocer, y entender, que somos países en desarrollo, pobres, y por lo tanto con sociedades donde el peso del sector público es determinante, en detrimento de los demás bloques que solo actúan de com-

partas ante decisiones tomadas sin su participación activa funcionando como «correas de transmisión» de decisiones que les competen, les afectan y por tanto deberían interesarles; pero que las condiciones descritas en el rubro anterior ofrecen una explicación, así sea limitada, de dichas conductas.

Podemos encontrar en la definición del concepto de política educativa la misma tendencia que se observa en muchas otras definiciones de las ciencias sociales, como puede ser con la definición de política pública o de democracia, que a la gran cantidad de ellas las podemos agrupar en dos polos, las de naturaleza normativa o idealista —como las que plantean que la política pública debe buscar el bien común, con la participación de todos los interesados en su diseño, ejecución y evaluación— y las de tendencia realista o positiva —entre las que podemos identificar las que ponen el acento en los requisitos o condiciones mínimas necesarias para asumir el carácter de público y las que ponen el acento en el lugar donde se ubica de manera real el poder de decisión—; pero dado que autores como Dahl y Schumpeter ya argumentaron de manera bastante clara en contra del uso del primer enfoque en la ciencia política, haríamos poco bien proponiendo su uso.

Desde la primera perspectiva del enfoque positivo, la política pública se entendería como una acción que involucra activamente a los actores sociales, y dada la primacía del gobierno, como intervención gubernamental que promueve la participación social. En otras palabras, son decisiones del Gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (Aguilar, 2007, p. 36) en las cuales el Gobierno acepta y promueve disminuir su protagonismo y aumentar el de los individuos

y las organizaciones. De tal manera, el término sirve para designar la política gubernamental o estatal cuando reúne ciertas condiciones, como que estas tienen sentido público, que sirven al interés público o que responden a la suma de voluntades del público ciudadano (Rodríguez, 2010, XXVII).

Usar una definición de este tipo, donde la política pública es lo que hacen las autoridades de manera conjunta con la sociedad, en el espacio público, para resolver problemas y alcanzar fines colectivamente construidos, supone que la acción pública es un acto deliberado y que, dado que los recursos son escasos, no se pueden atender todos los problemas; lo que conlleva una agenda, es decir, la selección entre problemas y objetivos. Sobre el particular, Bardach (2008, p. 6) nos lleva desde la definición del problema hasta la propuesta de política pública concreta, pasando por las posibles formas de exponerla y de generar consensos para su implementación.

Usar la segunda perspectiva implicaría seguir tendencias semejantes a las que sostienen que la política pública es una «acción mediante la cual el Estado adecua los medios para lograr ciertos fines», que engloba conductas como las señaladas en la definición de Jan Tinbergen, quién indica que es una «manipulación deliberada de ciertos medios con el objeto de alcanzar ciertos fines», o la de Jean Saint Geours «acción general del poder político central» (Aceituno, 1985).

El problema de querer importar el modelo de Estados Unidos es que ellos viven una interacción cotidiana entre sociedad y Estado, o, siguiendo a Dahl, son democracias consolidadas con escasa autonomía estatal donde los problemas se resuelven por negociación y no por imposición, donde las alianzas horizontales son la norma, y existe delegación en entes sociales o poderes locales.

Su recepción en América Latina, y en México, compartió el entusiasmo norteamericano en la eficacia de las decisiones del Gobierno, pero lo perfecciona incorporando la institucionalidad, porque aquí no podemos partir de aceptar la naturaleza pública de la política pública sino de una realidad por construir, consolidar y asegurar. El problema es que, si no ubicamos el contexto de su entrada, los años 80, perdemos de vista las implicaciones que conlleva hablar de política pública desde la perspectiva de Laswell, y de su entorno, con el contexto de la política de ajuste neoliberal.

Ya hemos visto las características fundamentales del neoliberalismo, pero hay quienes lo identifican como un proceso de modernización económica, política, administrativa y educativa, que nos pone en sintonía con los gobiernos democráticos, desarrollados, globalizados, modernos y competitivos del planeta. Uno de los más significativos es Aguilar Villanueva, quién señala:

Fue (...) el mismo gobierno (...) anticipándose a la iniciativa social, el que en los últimos años procedió a corregir y moderar su exceso de gasto, regulación y control político. El redimensionamiento del Estado, su adelgazamiento, ha sido la búsqueda por reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del Estado (...) A esta empresa de racionalidad y publicidad política quiere contribuir el análisis, estudio y diseño de políticas. (Aguilar, 2007, p. 15).

Asimismo, los procesos

[de] Privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, no son procesos para dismantelar y extinguir al Estado. Son para devolverlo a sus fun-

ciones originales, a su razón de ser (...) para hacerse cargo de bienes públicos, externalidades, monopolios y simetrías de información (...) para intervenir no sustitutiva sino complementariamente (...) en la solución de problemas sociales y en la provisión de los bienes y servicios que las poblaciones atrapadas por la pobreza y la marginación merecen en razón de su dignidad humana y/o de su ciudadanía nacional. (Aguilar, 2007, p. 2021).

En este sentido, sus impulsores se pueden identificar con el grupo que exige al Gobierno que construya o reconstruya su eficacia decisoria, su naturaleza pública, su sujeción a la ley, su capacidad de resolver problemas públicos endémicos y de producir situaciones de vida social de superior calidad dejando atrás los daños de los gobiernos autoritarios, mediante la apertura a la participación ciudadana, a la transparencia y a la rendición de cuentas a los poderes públicos y al público ciudadano.

Los últimos años la tendencia intelectual ha favorecido una orientación que ve a la política pública como un análisis primordialmente técnico o económico desarticulado de la naturaleza políticoinstitucional del proceso de las políticas, lo que no es deseable porque niega su esencia política; siendo las políticas el resultado de la intermediación política de los justificados intereses de diversos grupos ciudadanos, que son crecientemente independientes del gobierno y exigen que las decisiones públicas integren sus intereses, no los cancelen ni les causen daños.

Lo que debemos discutir son sus fundamentos, especialmente aquellos que hacen hincapié en la participación social tanto de beneficiarios como de expertos en el tema en las actividades concernientes a las políticas pú-

blicas; ya que, como sostiene Mendoza (2005, pp. 11 y ss.), el estudio de las políticas públicas se encuentra entrampado, todavía, en el esquema de estructuras y prácticas gubernamentales que en el pasado fueron dominantes: prevalece el centralismo y la exclusión social, tanto en el diseño como en la implementación y evaluación de las políticas, lo que permite definir las como aquello que el Estado decide (o no) hacer, en el ámbito público, o bien como «la acción mediante la cual el Estado adecua los medios para lograr determinados fines» (Aceituno, 1985, p. 9), siendo varios los autores que sostienen que las políticas públicas adolecen de insuficiente participación social o muy bajo nivel de democratización en la toma de decisiones para su instrumentación (Mendoza, 2005; Salazar, 2011; Mariñez, 2011; Castro, Vela y García, 2012; Ochman y Rodríguez, 2013; León, Mejía y Cruz, 2014).

Pero, además, Viennet y Pont (2017) llaman también la atención en que las políticas educativas son programas generados por autoridades públicas al decir que «las políticas educativas son programas desarrollados por las autoridades públicas, informados por valores e ideas, dirigidos a actores de la educación, e implementados por administradores y profesionales de la educación» (p. 19).

La idea de que la política pública es un programa coincide con los elementos que la distinguen como el hecho de que es un conjunto de acciones intencionales y no casuales (adecuación o manipulación de medios para lograr fines), que busca lograr un fin u objetivo (servir al interés público, tener sentido público, resolver problemas, alcanzar fines colectivos), que son acciones conjuntas entre autoridades y sociedad (son decisiones del Gobierno, que incorporan la opinión, la participación y la corresponsabilidad de los privados) y, dado que los recursos son esca-

tos, no se pueden atender los problemas sin una agenda; de lo que se desprende que si a las acciones no las establece la decisión de una autoridad pública legítima, estas no son políticas públicas, y si tampoco hay interlocución entre Gobierno y sociedad, tampoco lo son. Conclusión contraria a lo expresado por Viennet y Pont, que se asume en su documento –respaldado por la OCDE– la posibilidad de que haya políticas públicas no consultadas, verticales o no participativas.

En el ámbito educativo, adaptando los señalamientos de Aguilar (2010, p. 30) podríamos decir que la política educativa es, o debería ser, un conjunto estructurado y coherente de programas específicos o particulares que abordan dimensiones o componentes particulares del problema mayor, que denominamos problema educativo.

Siguiendo con sus propuestas, se puede decir que gobernar por políticas opone dos posturas: una, la de gobernar por políticas públicas que asumen argumentos liberales o neoliberales, según su propuesta de que el Gobierno se encargue solo de sus tareas fundamentales y el mercado asegurará la satisfacción de las demás necesidades; y dos, la visión dominante hasta el surgimiento de esta propuesta, donde el Estado se encargaba de cubrir predominantemente las necesidades, aunque se le acusaba de ser autoritario y excluyente, porque desde su discurso excluía a los ciudadanos y dejaba la decisión a los funcionarios, olvidando que era un modelo mixto donde el Estado tenía mecanismos de participación ciudadana así fuera de tipo corporativo.

La historia demuestra que dicha separación es inviable pues un modelo en que el Estado no intervenga ya mostró su ineficacia con la crisis del 1929, y sus explicaciones demuestran que hay necesidades que el mercado no puede o no quiere atender y se necesi-

ta alguien que lo haga. Que el Estado decida todo también ya mostró su inviabilidad con el quiebre de las economías centralmente planificadas.

¿Qué es lo que queda como alternativa? La respuesta está avanzada: definir mediante la interacción de todos los interesados, gobierno, sociedad, universidades, interesados, la solución propuesta que satisfaga a todos los actores o cuando menos a la mayoría de ellos. Esto es lo que ofrece la propuesta de gobernar por políticas sin analizar la consistencia entre el decir y el hacer, entre ofrecimientos y resultados.

Aunque cada gobierno, federal o estatal, elabora un plan de desarrollo al llegar al poder, donde define los objetivos y estrategias a satisfacer y aplicar durante el mandato, en realidad es difícil llevar a cada actor interesado o involucrado los resultados esperados de dichos planes. Diferentes investigadores han señalado lo difícil que es «aterrizar» en cada aula lo que establecen las políticas diseñadas en la cúspide del sistema, o imitar experiencias que han tenido éxito en otros lugares.

Por otra parte, la apertura indiscriminada de la economía nacional a los flujos de inversión y capitales extranjeros, con el propósito de incorporar al país a la nueva división internacional del trabajo, exigió la implementación de varias reformas tal como ya hemos señalado, entre ellas la reforma educativa. Con esta reforma se redujo la participación del Estado en la actividad educativa, y en otras áreas de la economía, para asegurar el equilibrio fiscal; acompañado con la eliminación de subsidios y cualquier tipo de apoyo gubernamental, dado que con ello se ponía en riesgo el equilibrio en el mercado. La privatización de las empresas y los servicios públicos fue otra medida tomada junto con otras que, en conjunto, se definen como políticas regresivas.

Financiamiento

Una de las peculiaridades del modelo neoliberal es el predominio de la razón económica sobre la política; es decir, bajo el neoliberalismo la lógica del funcionamiento del mercado y la ganancia se convierten en los factores determinantes de la organización de la vida social y económica del país. En este contexto, como ya hemos visto, la educación interesa poco al gobierno en la realidad, así como también interesa poco su calidad o cobertura.

A continuación, analizaremos los recursos asignados durante estos 40 años a la educación, para ver si estos señalamientos se confirman con la realidad o la realidad los refuta y demuestra el alto compromiso con la educación, tal como cada gobierno federal lo ha proclamado.

En las cifras del Cuadro 1 podemos notar que el gasto en educación, como porcentaje del PIB, ha ido cayendo. Acerca del gasto nacional en educación, podemos ver que el primer año del cuadro y el último año muestran cifras parecidas, 4.65 y 4.60, lo que nos podría llevar a decir que perder 5 centésimas en 40 años no es mucho, pero si tenemos presente que el gasto recomendado como porcentaje del PIB es del 8 %, podemos notar que en 40 años no hemos tenido avances.

Si el análisis del cuadro lo hacemos por sexenios, 1982 a 1988 de Miguel de la Madrid, 1988 a 1994 de Carlos Salinas, 1995 a 2000 de Ernesto Zedillo, 2000 a 2006 de Vicente Fox, 2006 a 2012 de Felipe Calderón, 2012 a 2018 de Peña Nieto, y del 2018 a la fecha de Andrés Manuel López Obrador, podemos notar las siguientes particularidades.

Los sexenios en los que cayó el gasto nacional en educación son los de Peña Nieto, con menos 1.41 puntos porcentuales del PIB; de la Madrid, con menos 0.50 %; Fox, con menos 0.49; y López Obrador, con menos 0.45; pero

conviene señalar que esta cifra integra el gasto público y el privado en educación. Los sexenios en los que aumentó el gasto nacional fueron los de Zedillo, con 1.52; Salinas, con 1.43; y el de Calderón, con 0.10 % de aumento del gasto como porcentaje del PIB. Es interesante comparar las cifras de resultados de gobierno contra la percepción ciudadana sobre sus gobernantes, donde pesan mucho los señalamientos de corrupción, aun más que los de ineficiencia.

Pero, si solo consideramos el gasto público en educación, el que hacen los diferentes niveles de gobierno, el orden de los sexenios cambia pasando a ocupar el primer lugar en caída del gasto en educación el sexenio de López Obrador con menos 1.15 %, seguido por los sexenios de Peña con menos 1.11, el de Fox con menos 0.46 y, al final, el de De la Madrid con menos 0.45 % menos de gasto como porcentaje del PIB. De nueva cuenta, los que aumentan el gasto federal en educación son en primer lugar Salinas, con 1.49; seguido por Zedillo, con 0.36; y Calderón, con 0.30 % más como porcentaje del PIB. Nuevamente destaca el contraste entre los actos de gobierno a través de las políticas educativas y la percepción ciudadana, lo que confirma algunas observaciones de Mosca sobre el pueblo.

Se puede argumentar que la crisis de la deuda de inicios de los años 80 repercutió en el gasto destinado a la educación, pues podemos observar que durante estos años la inversión total en educación osciló alrededor del 4 a 4.5 % aproximadamente, en tanto que en los 90 alcanzó cifras aproximadas entre 5 y 6.4 %, pero entre 2000 y 2010 mantuvo cifras entre 6.5 y hasta poco más de 7 %, pero a partir de 2010 empieza a caer casi en un punto porcentual por quinquenio llegando a 6 en promedio entre 2010 y 2015, a 5 entre 2015 y 2020 y a 4 a partir de 2020 hasta el presente año. Conviene destacar este comportamiento porque hemos señalado que el

periodo neoliberal puede catalogarse como un periodo de estancamiento, pero, sin embargo, durante los gobiernos empresariales y panistas proempresariales, pareciera que el sector privado le apostó a invertir en educación.

Cuadro 1

Gasto nacional en educación como porcentaje del PIB, 1982-2022

Año	Gasto nacional	Gasto público	Gasto federal
1980	4.65	4.33	3.53
1985	3.90	3.60	3.02
1990	4.05	3.72	3.04
1991	4.30	4.07	3.41
1992	4.74	4.43	3.79
1993	5.27	4.97	4.34
1994	5.43	5.15	4.57
1995	4.90	4.67	4.19
1996	5.88	4.86	3.98
1997	5.92	4.90	3.99
1998	6.41	4.94	4.09
1999	6.32	4.95	4.07
2000	6.42	5.03	4.06
2001	6.79	5.36	4.32
2002	7.03	5.51	4.41
2003	7.17	5.60	4.46
2004	6.90	5.37	4.24
2005	6.50	5.00	4.34
2006	6.30	4.90	4.23
2007	6.20	4.90	4.50
2008	6.30	5.00	3.86
2009	6.90	5.40	4.20
2010	6.70	5.30	4.08
2011	6.40	5.20	4.05
2012	6.30 e/	5.20	4.10
2013	6.36 e/	5.26 e/	4.16
2014	6.31 e/	5.31 e/	4.26

2015	6.38 e/	5.38 e/	4.33
2016	5.60 e/	4.70 e/	3.70
2017	5.20 e/	4.30 e/	3.30
2018	4.95 e/	4.15 e/	3.20
2019	5.05 e/	4.25 e/	3.30
2020	5.10 e/	4.40 e/	3.50
2021	4.90 e/	4.20 e/	3.30
2022	4.60 e/	3.95 e/	3.10

Fuente: Elaboración propia con datos de 1980-2006, Zoraida, Josefina. <https://adolfosanpe.files.wordpress.com/2013/03/la-educacion-emn-mexico.pdf>; 2003-2011, *Quinto informe de labores del secretario de educación*, SEP; 2010-2021= <https://ciep.mx/gasto-publico-en-educacion-ppef-2021/>; 2010-2022= <https://expansion.mx/economia/2022/01/27/gasto-educacion-de-mexico-toca-peor-nivel-en-12-anos/>; e/ estimados con base en la tendencia de los cuatro años anteriores.

Por el contrario, el gasto público en educación tuvo un comportamiento más limitado, ya que desde 1982 y hasta el año 2000 osciló entre un 4 % en promedio sin rebasar casi en ningún año el 5 %, con un promedio del 4.5 % aproximadamente. Para los años posteriores al año 2000 la inversión pública aumentó a un promedio ligeramente por arriba del 5 %, 5.20 % hasta el año 2015 y a partir de este año nuevamente empieza a decaer, primero a un 4.4 % entre 2016 y 2020, hasta un 4 % entre 2021 y 2022.

Acerca del gasto federal en educación podemos notar en el mismo cuadro que desde 1993 y hasta 2015 se mantuvo por arriba del 4 % como porcentaje del PIB, aunque sin rebasar el 4.5 %, pero a partir de 2016 ha caído hasta niveles apenas superiores al 3 %.

Las cifras listadas muestran un comportamiento a la baja del gasto público y federal en educación, que decisiones actuales como el cerrar las escuelas de tiempo completo solo confirman.

Acerca de la estructura del gasto público, podemos señalar que se ha mantenido constante a lo largo del tiempo. Entre el periodo 1990-2011, como podemos ver en el Cuadro 2, la asignación al nivel básico ha oscilado entre 60 y 67 %, en tanto que lo asignado a la media superior ha permanecido entre un 15.4 y un 16.7 %, mientras que lo asignado a la educación superior se ha mantenido alrededor del 20 a 23 %.

Es bastante cierto que, ante recursos a la baja, las presiones que enfrentan las escuelas para mantenerse son altas, y que esto las obliga a buscar recursos complementarios. Uno de ellos es el cobro de cuotas, que la ley establece que son ilegales; sin embargo, ante las presiones las escuelas no tienen alternativa, además de que a las cuotas nunca se las combate en realidad.

Cuadro 2

Estructura del gasto público en México según nivel educativo, 1990-2011 (%)

Año	Básica	Media Superior	Superior	Total
1990	60.2	16.7	23.1	100.0
1995	63.6	14.6	21.8	100.0
2000	67.5	13.6	18.9	100.0
2005	64.8	15.3	19.9	100.0
2006	64.6	15.4	20.0	100.0
2007	64.5	15.4	20.1	100.0
2008	63.9	15.6	20.5	100.0
2009	62.6	16.0	21.4	100.0
2010	61.7	16.2	22.1	100.0
2011	60.0	16.7	23.3	100.0

Fuente: SEP (1970-2010), Presidencia de la República 2012.

Pareciera que el Gobierno ignora que el gasto en educación genera externalidades positivas e incide en la productividad de la economía ya que, como sostienen algunos autores, el in-

cremento de un punto porcentual en el gasto en educación genera 0.20 de crecimiento del producto, aunque se debe cuidar que estos recursos no sean inflacionarios. No por nada los países que más invierten en educación también tienen los mayores niveles de vida, como son los casos de Noruega, Suecia, Finlandia, Bélgica, Holanda, Estados Unidos y Canadá, por citar algunos ejemplos, y en el extremo opuesto, en los países que menos gastan en educación, la población vive en mayores niveles de pobreza, como es nuestro caso, o el de los países centro-americanos, caribeños y africanos.

La elevación del gasto nacional en educación del sector privado también explica que el sector de educación privada atienda ya a cerca de la mitad de la población universitaria y a alrededor del 30 % del total de la matrícula escolar.

Conclusiones

La brecha entre la demanda de servicios educativos y la oferta limitada del sector público ha sido cubierta con la presencia del sector privado durante la era neoliberal, y es previsible que la brecha se amplíe aún más a medida que se mantenga el modelo.

El impacto del neoliberalismo en México y en países del tercer mundo ha sido grave y ha favorecido la polarización de la sociedad.

Los trabajos que ofreció crear el modelo y la elevación salarial no se han cumplido, los puestos que ofrecen las empresas transnacionales son para extranjeros; como ejemplo, en México tenemos el caso de AUDI.

El neoliberalismo ha significado la caída en el financiamiento a la educación pública, lo que ha repercutido en su crecimiento y ha llevado a las escuelas a redefinir sus políticas. Las universidades han tenido que asumir el paradigma de competencia y de calidad para

poder acceder a recursos extraordinarios, con la consecuente explotación intensiva de las capacidades de sus profesores investigadores.

Los aumentos al presupuesto público del gobierno no significan más financiamiento a la educación, y aún su presupuesto se destina a actividades no esenciales —como son programas deportivos no acordes a la idiosincrasia mexicana—.

Año tras año nuestro financiamiento se aleja de la meta internacional propuesta del 8 % del PIB invertido en educación.

Referencias bibliográficas

- Aceituno, G. (1985). «Introducción» en *Lecturas de política económica*. Ediciones de cultura popular. UNAM.
- Aguilar, V. L. F. (2010). *Política pública*. Siglo XXI.
- (2007). *El estudio de las políticas públicas*. 2.ª reimpresión. Editorial Porrúa.
- Bardach, E. (2008). *Los 8 pasos para el análisis de políticas públicas*. CIDE-Porrúa.
- Calvillo, B. J. (2021). El cambio político en México a la luz de la 4a T. Análisis del gabinete obradorista, 2018-2024. En Moreno, R. (Coord.), *Tendencias y realidades de la gobernanza contemporánea*. pp. 263302. 1.ª edición. Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro.
- Calvillo, B. J. (2019). *Crónicas de un desastre anunciado. Pobreza y política social en México, 1988-2018*. 1.ª edición. Consorcio Educativo de Oriente. Universidad de Oriente.
- Castro, G. M.; Vela, D. M.; García, G. R. (2012). *Política pública, seguridad y asistencia social. crisis en México*. 1.ª edición. Porrúa-UAEH.
- León, C. B.; Mejía, F. R.A.; Cruz, B. I. (2014). *Las políticas públicas ante la pluralidad social*. 1.ª edición. Fontamara-UAEH.
- Mariñez, N. F. (2011). *Hagamos entre todos la política pública*. 1.ª edición. Porrúa, Tecnológico de Monterrey.
- Martínez, R. F. (2018). Reflexiones sobre las políticas educativas. *Revista latinoamericana de estudios educativos*, pp. 7196. Vol. XLVIII, n.º 2
- Martínez, V. T. (2021). *Gasto público en educación*. PPEF 2021. Centro de investigación económica y presupuestaria A.C. <https://ciep.mx/gasto-publico-en-educacion-ppef-2021/>
- Mendoza, P. J. (Coord.) (2005). *Políticas públicas: cambio social e institucional*. UAM-I.
- Mercado, Y. J.; Ibarra, U. L. M.; Borrayo, R. C. L. (2016). Política educativa en el México neoliberal, gasto público y oferta educativa. *Revista Iberoamericana de Ciencias*. www.reibci.org
- Ochman, M.; Rodríguez-Oreggia, E. (2013). *Análisis e incidencia de las políticas públicas en México en busca de un gobierno eficiente*. 1.ª edición. EGAP-Porrúa.
- Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal. Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 1989.
- Presupuesto en educación pública 2018-2020. [Infografía sobre presupuesto educativo a nivel superior]. <http://moeduniv.izt.uam.mx/wp-content/uploads/2020/12/Presupuesto-en-educacion-publica-2018-2020-1.pdf>
- Reyes, S. G. (1999). *Sistemas Políticos Contemporáneos*. 1.ª edición. Oxford U. P.
- Rodríguez, E. F. J. (2010). *Fundamentos teóricos de las políticas públicas y estudios de caso*. IAPEP.
- Salazar, V. C. (2011). *Políticas públicas*. 1.ª edición. ICI-Editorial Mariel.
- Serra, R. A. (1992). *Historia de las ideas e instituciones políticas*. 2.ª edición. Porrúa.
- Valenzuela, F. J. C. (1991). *Crítica del modelo neoliberal*. Facultad de Economía UNAM.

Viennet, R. y Pont, B. (2017). Education policy implementation. A literature review and proposed framework. *OECD Education Working Papers* n.º 162. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP\(2017\)11&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2017)11&docLanguage=En)

Zoraida, V. J. (2010). Renovación y crisis. En Tanck, de E. D. (Coord.) *Historia mínima de la educación en México*. pp. 217-247. 1.ª edición. El Colegio de México. <https://adolfo-sanpe.files.wordpress.com/2013/03/la-educacion-emn-mexico.pdf>

Juan Calvillo Barrios

Perfil académico y profesional: Profesor a tiempo completo en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y colaborador en la Universidad de Oriente. Integrante de los cuerpos académicos «Espacio público, diversidad cultural y nuevos actores políticos» y «Desarrollo económico local y capital humano». Doctor en Sociología. Maestro en Ciencias Políticas. Licenciado en Economía. Líneas de investigación: nuevos actores políticos, estudios regionales sobre cambio político, educación, pobreza y política social. Autor de cinco libros, 30 capítulos y 15 artículos en revistas arbitradas e indizadas.

Datos de contacto: jcb6705@hotmail.com - juan.calvillo@correo.buap.mx
orcid.org/0000-0002-4199-7631.

Lorenzo Salgado García

Perfil académico y profesional: Profesor a tiempo completo en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Líder del cuerpo académico «Desarrollo económico local y capital humano». Doctor en Gobierno

y Gestión Pública por el Colegio de Tlaxcala. Maestro en Organización de Empresas por la BUAP. Licenciado en Economía (BUAP). Licenciado en Ciencias Sociales - Universidad La Salle. Profesor investigador de la BUAP. Líneas de investigación: desarrollo económico, capital humano, pobreza y políticas públicas. Autor de varios libros, capítulos de libro y artículos en revistas arbitradas e indizadas.

Datos de contacto: economiasalgado@gmail.com;
economiasalgado@yahoo.com.mx
orcid.org/0000-0003-4024-9532

Guadalupe Ramírez Ramírez

Perfil académico y profesional: Profesora en el bachillerato Agustín Carrasco Martínez de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla. Maestra en Educación. Licenciada en Economía. Líneas de investigación: políticas educativas, práctica educativa, pobreza. Autora de artículos en revistas arbitradas.

Datos de contacto: guadalupe826@hotmail.com
orcid.org/0000-0001-9805-2690

