

La educación básica en Puebla durante el periodo de Guillermo Jiménez Morales (1981-1987)

Basic education in Puebla during the government of Guillermo Jiménez Morales (1981-1987)

*José Refugio Muñoz Nava**

RESUMEN

En este escrito se presenta el avance de un trabajo más amplio sobre la política educativa estatal que se desarrolló para el nivel básico en el estado de Puebla (México), durante el periodo de gobierno de Guillermo Jiménez Morales, de 1981 a 1987. El trabajo considera tres aspectos de la política educativa en el estado: los propósitos educativos explícitos formulados y difundidos por las autoridades estatales; la creación de las escuelas secundarias por televisión (telesecundarias) como un elemento esencial para el análisis de este periodo y, finalmente, el conjunto de datos publicado respecto al comportamiento del sistema educativo, en cuanto a matrícula, profesores, escuelas y gasto en educación.

Palabras clave: educación básica, Puebla, política educativa estatal, telesecundarias, Jiménez Morales, matrícula, gasto educativo

ABSTRACT

In this paper an advance of more extensive work on state education policy that was developed for the basic level in the state of Puebla (Mexico) is presented, during the government of Guillermo Jiménez Morales, from 1981 to 1987. The paper considers three aspects of education policy in the state: the explicit educational purposes formulated and disseminated by the state authorities, the creation of secondary schools on television (telesecundarias) as an essential element analysis of this period and finally dataset published on the behavior of the educational system, in terms of enrollment, teachers, schools and education spending.

Key words: basic Education, Puebla, state education policy, secondary schools on television, Jiménez Morales, enrollment, education spending

INTRODUCCIÓN

En este escrito se presenta una revisión de la acción gubernamental en el ámbito de la educación básica, en el estado de Puebla durante el periodo de gobierno de Guillermo Jiménez Morales,

* Universidad Pedagógica Nacional Unidad 211-Puebla; refmunoz@yahoo.com

de 1981 a 1987. El trabajo hace hincapié en tres aspectos de la política educativa desarrollada en el estado: el primero se refiere a los propósitos educativos explícitos, formulados y difundidos por las autoridades estatales; el segundo es un elemento concreto de la acción educativa estatal, que permitió el surgimiento de un amplio sector de escuelas telesecundarias. El tercero es el conjunto de datos publicado respecto al comportamiento del sistema educativo, en cuanto a matrícula, profesores, escuelas y gasto en educación.

Hasta cierto punto, estos tres aspectos considerados para el análisis conforman las líneas de la actuación gubernamental en educación. En primer lugar, las grandes nociones y supuestos que estructuran el sistema; en segundo, las acciones públicas específicas, y en tercero, la manera en la que el comportamiento de estas se refleja en las cifras. Esto no significa avalar la idea superficial –frecuente entre algunos de los actores educativos– de que entre los objetivos y la realidad hay una brecha insalvable, más bien se busca mostrar que dicha acción se constituye de manera más compleja.

A todas luces, es indudable que la revisión no está acabada, pues para tener una imagen nítida de la política educativa estatal es necesario abordar, con mayor especificidad todavía, los propósitos, la presencia y los conflictos de los diversos actores sociales involucrados en el periodo de gobierno revisado.

La tarea de describir y comprender las acciones educativas considerando la participación del conjunto de actores en el ámbito estatal, así como los esfuerzos institucionales más recientes apenas comienza. Una muestra, aún preliminar, de esta labor se propone en las siguientes páginas.

LAS ACCIONES DEL GOBIERNO ESTATAL

Educar es mandato constitucional y el máximo compromiso de este gobierno.
Guillermo Jiménez Morales, 4o. Informe de gobierno

Los lazos políticos

Un elemento a considerar para revisar la educación básica en el ámbito estatal es la relación entre el gobernador y el poder fe-

deral, así como los vínculos del primero con los grupos locales que participan en el sector educativo, cuestiones que pueden dar mayor sentido a la manera en la cual se desarrollan los proyectos y las acciones específicas.

A propósito del ocaso del avilacamachismo y de la intervención del gobierno federal para resolver algunos conflictos locales, Pansters dice que: “la nominación de Guillermo Jiménez Morales... significó, por una parte, la continuación de la cautelosa política de Toxqui Fernández y, por la otra, un fortalecimiento de la influencia federal en Puebla” (1998: 284).¹

Esta es una percepción compartida por otros autores, quienes proponen que a partir del arribo de Toxqui a la gubernatura se generó una nueva forma de relación entre el poder local y el poder federal, donde “el gobernador tiende a ser más un funcionario del poder federal que un representante de grupos de intereses locales... El puesto de gobernador... se volvió una etapa más en la carrera política nacional de los mismos” (Melé, 1990: 64). En ese sentido, este autor define a Jiménez Morales como parte de la burocracia política nacional.

Independientemente de esta vinculación del gobernador con el gobierno federal, no es un personaje ajeno al estado, pues familiares suyos han ocupado cargos políticos, por lo menos desde 1951,² y en el caso de la educación es claro que el conjunto de funcionarios que se hizo cargo del sistema educativo estatal cuenta con fuertes vínculos locales.

Esto, a pesar de la cantidad de secretarios que hubo en el sexenio. Por ejemplo, el primer secretario, Marco Antonio Rojas Flores, profesor –por eso fue nombrado, dijeron algunos periódicos– y abogado, había sido director de Gobernación y oficial mayor de la Secretaría de Gobierno desde fines de la década de

¹ Esta parece ser la tónica a partir de la llegada de Guillermo Morales Blumenkron como gobernador interino en 1973, por intervención del gobierno federal, hasta 1998 con la elección de un político con amplios vínculos locales. Comentarios periodísticos de 1998-1999 atribuyen a la familia Jiménez Morales dos cuestiones importantes: el inicio de una clase política en el estado y la influencia en dos sexenios posteriores, el de 1988-1993 y el de 1999-2005.

² Es curiosa la afirmación de que Jiménez Morales sea ajeno al estado, cuando había ocupado los cargos estatales más importantes dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI): secretario general del Comité Directivo Estatal en 1957 y presidente del mismo comité en 1973.



los sesenta; asimismo, trabajó como secretario de Finanzas en el gobierno anterior y había sido senador suplente.

La segunda persona que ocupó el cargo durante el sexenio, el profesor Enrique Martínez Márquez, era nieto del general Rosendo Márquez, personaje político vinculado a Puebla desde el siglo XIX, e hijo de la profesora Adela Márquez, relacionada toda su vida con la educación. También había sido senador suplente y ocupó la Secretaría de Educación en el gobierno de Toxqui. En el periodo de Jiménez Morales actuó como secretario, por segunda vez, de mayo de 1984 a febrero de 1986.

El tercer secretario fue el profesor (y abogado) José Ignacio Morales Cruz, pariente cercano del gobernador y con una trayectoria política de varias décadas. Había sido diputado local en 1951, presidente del Partido Revolucionario Institucional (PRI), diputado federal en 1955-1958 y senador suplente. Su periodo como secretario fue de febrero a octubre de 1986.³

Finalmente, el último secretario, el abogado Jesús Morales Flores, había sido diputado local en 1978, luego diputado federal suplente y secretario general de la Liga de Comunidades Agrarias en el estado. Fue nombrado, cuando ocupaba la presidencia del Congreso estatal, en medio de un problema intersindical, en octubre de 1986, a casi tres meses de terminar el periodo de gobierno. Tal decisión parece más una propuesta del futuro gobernador, máxime que fue ratificado como secretario de educación para el gobierno posterior.

La relación de los funcionarios con el ámbito educativo local es importante para el seguimiento de las acciones que el propio sistema mantiene, las cuales podemos caracterizar como de “inercia”, pues su continuación depende poco de quién esté en la Secretaría; pero también es un factor que interviene en el desarrollo de las propuestas novedosas que se hagan, sean por parte del gobernador, de autoridades locales o federales.

Hay que recordar un hecho que puede fracturar las propuestas educativas en Puebla: los periodos de duración del gobierno estatal no coinciden con los del gobierno federal, pues el estatal inicia un

³ Un dato casi casual es que un día después de que apareció en la prensa un desplegado de los supervisores estatales en contra del secretario, acusándolo de promover la división magisterial, este renuncia.

año antes de la renovación del poder federal, por lo que obligan al estado a vincularse con proyectos que están a punto de terminar y luego reconsiderar su actuación a partir de las propuestas planteadas por el nuevo gobierno en el ámbito federal.

Los propósitos educativos

Encontramos las referencias iniciales sobre las acciones a realizar en el ámbito de la educación en dos momentos clave de la actividad política de Jiménez Morales: los discursos de cierre de su campaña como candidato, en noviembre de 1980, y los de toma de posesión como gobernador, donde planteó, utilizando una frase empleada por el presidente López Portillo, que la educación sería “principio y meta” de su gobierno.

Más adelante, en el conjunto de discursos pronunciados ya como gobernador encontramos una serie de afirmaciones que establece argumentos acerca del porqué el gobierno estatal, en conjunto con el federal, está obligado a impartir educación.⁴

Entre ellas, se ubican las siguientes:

- a) En el fondo de los problemas del estado (y del país, naturalmente) se encuentra la falta de educación y cultura de la población.
- b) Los principios revolucionarios, presentes en la conciencia gubernamental, establecen como el primer derecho social de la Constitución, el derecho a la educación –desde las primeras letras hasta la educación superior–, por lo cual el compromiso y la prioridad son que la población tenga igualdad de acceso a la misma.
- c) La educación se considera el eje de las acciones para preservar la unidad nacional y para lograr una mayor justicia e igualdad sociales.

Una muestra de estas concepciones se puede identificar en el tercer informe de gobierno, cuando el ejecutivo proponía los gran-

⁴Una síntesis de los discursos la realizó la corresponsalía en Puebla del Seminario de Cultura Mexicana, en el texto *A la mitad del camino. Pensamiento político de Guillermo Jiménez Morales*, publicado en 1984.



des objetivos que la educación debía cumplir, al puntualizar que: “Educamos para que la transmisión del conocimiento humano permita forjar vocaciones de servicio colectivo, para inculcar y afianzar los valores nacionalistas y afirmar las voluntades para estrechar la solidaridad, la identidad nacional y la soberanía” (Jiménez Morales, 1984).

Estas grandes metas, a las que aspira la educación, tienen un componente más concreto cuando se menciona que esta es un elemento de movilización y mejoramiento sociales: “Combatir el círculo vicioso de la ignorancia, que acompañada de la miseria provoca la penuria cultural, científica y tecnológica de los pueblos, reclama que la educación sea pivote de la movilización social y el bienestar popular” (*idem*).

El propio discurso establece los propósitos asignados a la educación impartida por el gobierno, los cuales son:

- 1) Desarrollar en los estudiantes la vocación de servicio y la solidaridad.
- 2) Inculcarles valores nacionalistas; identidad y soberanía son los mencionados con mayor frecuencia. La asunción de los valores por parte de los educandos sería lo que ha permitido que se instaure el sistema político y económico en el que vivimos.
- 3) Contribuir al bienestar popular.
- 4) Combatir la ignorancia para aliviar la penuria cultural.

En un nivel más específico, el secretario de educación, Marco Antonio Rojas Flores, indicó el interés del gobierno estatal en atender “las llamadas zonas marginadas, que se encuentran en regiones de la entidad de difícil acceso y escaso desarrollo económico”.⁵ La intención era establecer, o en su caso ampliar, el servicio educativo hacia zonas como la Sierra Norte y la Mixteca poblana.

⁵ Declaraciones del secretario de Educación estatal (*El Sol de Puebla*, 4 de febrero de 1981). Como candidato, Jiménez Morales había propuesto eliminar la concentración de servicios en la capital del estado e identificó algunas regiones donde, de manera preferente, se invertiría.

Del discurso y la realidad

La claridad que se tenía en los planteamientos no significaba la existencia de los programas operativos requeridos, por lo que los nuevos funcionarios señalaban que estaban haciendo estudios de todas las áreas educativas para saber dónde se encontraban las fallas y a cuáles se tenía que dar prioridad. El secretario señalaba que en la primaria no había problemas, pues se tenían las escuelas y los profesores necesarios, y que los niveles de preescolar y preparatoria eran los que presentaban más necesidades.

Los estudios realizados para elaborar las propuestas estatales no modificaron la política definida por la Secretaría de Educación Pública (SEP) federal, de manera que a ocho meses de tomar posesión, el secretario podía hablar de un plan educativo, con objetivos a varios plazos. En el corto se pretendía reducir el índice de analfabetismo y aumentar la atención a la demanda potencial; en el mediano, mejorar la infraestructura física y establecer relaciones de la educación terminal con el sector productivo, y en el largo plazo, aumentar la eficiencia del sistema educativo y mejorar la atmósfera cultural del estado.⁶

Al definir el plan y los objetivos como estatales y proponerlos como actividades del nuevo gobierno, nunca se mencionó que estos formaban parte de los programas del sector educativo establecidos desde 1979 por la SEP federal. Es decir, no se elaboró una propuesta estatal derivada del reconocimiento de algunas de las particularidades de la educación en Puebla, sino que sencillamente se asumieron los propósitos ya establecidos por el gobierno federal.

Como ya se señaló, las dificultades que conlleva seguir una política educativa cuando los tiempos no son totalmente compatibles en los distintos órdenes de gobierno se muestran en este



⁶ “Reducir el analfabetismo y elevar la cultura, plan educativo: Rojas” (*El Sol de Puebla*, 8 de septiembre de 1981: 1). Nótese la similitud con los cinco grandes objetivos establecidos por la SEP para el periodo 1979-1982: 1) ofrecer la educación básica a toda la población; 2) vincular la educación terminal con el sistema productivo; 3) elevar la calidad de la educación; 4) mejorar la atmósfera cultural del país; 5) aumentar la eficiencia del sistema educativo (SEP, 1979: 12).

periodo, pues ante el relevo al nivel federal, en 1982, se reconsideraron los objetivos presentados por el secretario estatal.⁷

Sobre todo, porque se planteó el hecho de haber logrado el acceso de todos los demandantes en educación primaria. Al inicio de 1983, se dio por resuelto el asunto del acceso al nivel de educación primaria, cuando en su segundo informe el gobernador indicó que: “La meta cuantitativa de cumplir con el mandato constitucional de proporcionar educación primaria a toda la población demandante, en Puebla es obligación cumplida” (Jiménez Morales, 1983: 15).

Luego de haber logrado “que todos los niños del territorio poblano tengan acceso a la instrucción primaria”, el gobernador se propuso una meta más: la consolidación de los diez años de enseñanza elemental; además, mencionó que Puebla era el prototipo del avance educacional del país, y que en 1981 fue modelo de todas y cada una de las acciones que implementó el gobierno federal en educación, sitio que no debe perderse.⁸

Por su parte, la SEP federal elaboró su programa nacional para 1984-1988, donde establecía como objetivos, entre otros:

- 1) Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes.
- 2) Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos.
- 3) Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal (Poder Ejecutivo Federal, 1985).

⁷ El Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por el nuevo gobierno federal, planteaba tres propósitos básicos para el sector educativo: promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación; y mejorar la prestación de los servicios. Puede decirse que dichos propósitos, en su generalidad, encuadran en las nuevas iniciativas del sector educativo estatal.

⁸ “Consolidar los 10 años de enseñanza elemental, meta para 1983: Jiménez Morales” (*El Sol de Puebla*, 7 de enero de 1983: 1). Esta declaración opacó el título que los delegados de la SEP y del CAPFCE propusieron para el ejecutivo estatal: el de “gobernador educador”, nominación que, por lo demás, ya había sido conferida en otros tiempos a Rafael Ávila Camacho. La novedad tal vez sería que ahora fueron representantes de autoridades federales quienes lo hicieron.

Si bien el programa planteaba como uno de sus objetivos prioritarios el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, agregaba otro propósito que en el contexto estatal resultó *ad hoc*, al señalar que se ampliaría el acceso a las oportunidades educativas, sobre todo en el caso de la educación preescolar y media básica. En ese sentido, la vinculación de las acciones en el estado con tal objetivo fue adecuada, aunque en otros aspectos no parecía tener ninguna.

La relación mínima con la política federal fue notoria en dos cuestiones: la descentralización de los servicios educativos y la necesidad de regular la matrícula de educación normal. En el primer caso se planteó el objetivo solo como actividad de la Delegación de la SEP, mientras que, en el segundo, el crecimiento de la matrícula en preescolar y secundaria, y la consecuente necesidad de profesores de esos niveles hacían imposible pensar en disminuir el acceso a la normal, más aún si tomamos en cuenta que se contrató a egresados de normal primaria para tales niveles escolares.

Todavía al iniciar el ciclo escolar de 1984-1985, el gobernador insistió en los propósitos generales de su gobierno: “el máximo objetivo de mi administración es atender toda la demanda educativa, desde preescolar hasta superior y a la vez elevar la calidad de la enseñanza”.⁹

Hacia finales del periodo de gobierno, el tercer secretario de Educación se propuso otros objetivos, diferentes a los federales. José Ignacio Morales, de manera sutil, criticó el funcionamiento de la SEP estatal, pues propuso una total reorganización administrativa en esa dependencia, para acabar con la anarquía creada por los problemas intergremiales. Además, estableció que los principios que la regirían son “la equidad, la justicia y la ley”.¹⁰ La reorganización se mantuvo como objetivo de la Secretaría por varios meses, sin que se mostraran avances en algún aspecto particular.

⁹ “Educación laica, base del progreso: GJM” (*El Sol de Puebla*, 1 de septiembre de 1984: 1).

¹⁰ “Reorganización en la SEP estatal que acabará con la anarquía: JIM” (*El Sol de Puebla*, 28 de enero de febrero de 1986: 1). La supuesta anarquía tenía su origen en 1984 cuando se creó otro sindicato estatal, escisión de la sección 51 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual sin tener registro legal obtuvo beneficios económicos y políticos para sus líderes, lo que permite suponer una excelente relación con el grupo gobernante.



El último secretario de este periodo de gobierno, al ingresar en un momento de serias disputas entre la sección 51 y el nuevo sindicato estatal, planteó tareas muy puntuales a la Secretaría: a) convocar a los maestros a la unidad por Puebla; b) emplear el diálogo para solucionar todos los problemas, y c) mantener una política de puertas abiertas. El argumento utilizado era apelar a la educación, como “el valor máximo que debe prevalecer por encima de cualquier otro interés personal o de grupo”.¹¹

Una cualidad presente en el discurso educativo estatal, en su contenido estratégico, es su énfasis en los avances cuantitativos, de los cuales se deriva la idea de que en educación se está a la vanguardia y solo deben consolidarse los logros ya obtenidos. Por otra parte, un asunto poco tratado se refiere a las dificultades económicas del país, así como a los problemas presentes en el sistema educativo nacional, que no parecen afectar al sistema de educación básica del estado, pues en cada nuevo ciclo escolar se reitera la ruta por la que se mueve el sistema.

No obstante, algunos de los programas desarrollados por el propio gobierno estatal muestran que han existido cuestiones no atendidas por la política educativa local, como fue el caso de la telesecundaria, una modalidad de enseñanza que, a cargo del gobierno estatal, tuvo un crecimiento impresionante, pues en un año se establecieron casi 600 escuelas en todo el estado.

La aparición explosiva de las telesecundarias

La propuesta inicial de la SEP estatal de atender a las zonas marginadas pudo concretarse a partir de la creación del Programa “Gabino Barreda”, dentro de los compensatorios de la SEP. Este pretendía atender la demanda educativa de secundaria a través de un mecanismo poco empleado anteriormente: la televisión. Mediante el uso de esta tecnología se podría llegar a regiones con dificultades de acceso y pocos recursos económicos, y con poblaciones pequeñas.

¹¹ “Jesús Morales Flores sustituye a José Ignacio Morales en la Secretaría de Educación estatal” (*El Sol de Puebla*, 21 de octubre de 1986: 1).

El crecimiento de las telesecundarias en el estado fue impulsado por parte del gobierno federal desde 1980, cuando el número de escuelas creció de 36 a 341, y la matrícula aumentó de casi mil alumnos hasta más de 11 mil. Este incremento continuó en 1981, pues las escuelas llegaron casi a 2 500 y los alumnos alcanzaron la cifra de 63 mil (SEP, 1983).

De acuerdo con lo mencionado por Jiménez y colaboradores, en el ciclo escolar 1980-1981, el sistema de telesecundarias estatales tuvo un rápido crecimiento, de 312%, ya que se firmaron convenios con 20 estados (Jiménez *et al.*, 2010: 65).

En Puebla, casi inmediatamente después de tomar posesión, con un gran despliegue de recursos, el gobernador se dedicó a difundir la apertura de 500 aulas de telesecundaria, para fortalecer el servicio y llegar a comunidades donde no se contaba con escuelas de ese nivel. Los primeros anuncios fueron hechos a principios de febrero de 1981, con la presencia del coordinador nacional de Televisión de la República Mexicana (TRM), quien a través del canal 12 transmitiría los cursos para el estado de Puebla. Posteriormente, el 25 de febrero se firmaría el convenio con las diferentes dependencias del gobierno federal que apoyarían el proyecto, como la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), y la SEP.

Este convenio refleja las demandas de la política educativa federal más que la local, al establecerse las directrices desde la Ciudad de México, a través de varias secretarías del gobierno federal y con escasa vinculación por parte de la secretaría estatal, pues en el caso del titular del ramo ni siquiera lo consideraba como parte de las acciones que se desarrollarían en el sector educativo. Hay que recordar que en ese año, además de Puebla, hubo 14 estados que firmaron convenio para establecer las telesecundarias.¹²

La propuesta inicial establecía una coordinación de esfuerzos entre la Federación, el Estado y los municipios. La Federación apoyaba a través de la SEP y de RTC; la primera proporcionaría el material didáctico, los libros de texto y las plazas para los profesores, mientras que a la segunda le tocaba instalar repetidoras para trans-

¹² Tales estados fueron Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, México, Tlaxcala y San Luis Potosí (Jiménez *et al.*, 2010: 70).

mitir la señal televisiva, empleando los canales 12 y 13 de TRM. A ese apoyo se agregaron, por las cuestiones técnicas que implicaba, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y la Secretaría de Comunicación y de Transporte (SCT).

Por su parte, el estado participaría en la instalación de las repetidoras, edificaría las aulas y aportaría plazas para los profesores. Los municipios, a su vez, cederían los terrenos donde se construyeran las aulas. Cada telesecundaria tendría tres salones, con su mobiliario y televisión, plaza cívica, dirección y servicios sanitarios.

Si bien este tipo de escuelas ya existía en Puebla, pues se había iniciado su operación en enero de 1968 y para 1980 ya se contaba con 166 escuelas, estas eran de tipo federal, por lo que la propuesta de abrir 500 representaba un esfuerzo considerable de atención educativa para el gobierno del estado, ya que de acuerdo con las declaraciones del titular, se abrirían dos telesecundarias por municipio, para atender 90% de la demanda. Los lugares para la construcción de aquellas serían determinados por cada presidente municipal, a partir de la soberanía de los ayuntamientos. Se hablaba de una inversión promedio de 200 millones de pesos, que incluía el costo de la edificación de aulas, el equipamiento y el mobiliario.

La euforia de la apertura llegó rápidamente a los municipios, pues hubo algunos como el de Ciudad Serdán que anunció, contrario a la propuesta del gobernador, la instalación de 48 telesecundarias en diferentes comunidades, e incluso tenía ya algunos terrenos donados por particulares para tal fin.¹³

Este esfuerzo, considerado por el propio gobierno como el más importante en la historia del estado para resolver el problema educativo, se proponía atender a dos grupos de población, con objetivos diferentes. Por un lado, la demanda de educación secundaria en el medio rural, que se calculaba en 25 mil jóvenes y se atendería en las transmisiones por la mañana; por otra parte, la capacitación a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios

¹³ “Instalaron [sic] 48 telesecundarias en el Distrito de Serdán para atender a 2 mil alumnos” (*El Sol de Puebla*, 13 de marzo de 1981: 2).

para la explotación tecnificada de la tierra, mediante programas que serían televisados por las tardes.

De esta forma, se decía, el estado resolvería en un año, gracias al sistema de telesecundarias, lo que hubiera costado decenios hacer mediante el sistema tradicional.

A todo esto parecía ajeno el subsecretario de Educación Básica, Zamora Palafox, quien mencionaba como política estatal “una total reestructuración en el sistema educativo a nivel secundaria”, para dar prioridad y un enfoque específico a los centros de enseñanza según la región en la que se encontraran.¹⁴ Es claro que dicha reestructuración no se refería a las telesecundarias, sino a las escuelas del sistema tradicional, cuestión que muestra la dificultad para vincular, de manera directa, los proyectos estatales con las políticas federales, ante la mayor importancia otorgada por el gobernador al desarrollo de estas.

La estrategia seguida por Guillermo Jiménez Morales, para anunciar la apertura de las escuelas, fue la realización de reuniones en cada una de las regiones en que se dividía el estado. A dichas reuniones asistían el director de TRM, funcionarios de la SEP estatal y parte de su gabinete, pues normalmente, además de anunciar las secundarias, se aprovechaba la reunión para apoyar la implantación de otro proyecto del gobierno federal: el establecimiento de los comités de planeación para el desarrollo, de los diferentes municipios y de la región. Así, por ejemplo, en la primera semana de abril se hicieron las reuniones correspondientes a las regiones de Tehuacán e Izúcar de Matamoros.

El 8 de abril se realizó una recepción a la supuesta promotora del proyecto a escala nacional, la directora de RTC y hermana del presidente, Margarita López Portillo, a quien se nombró “Benefactora de Puebla”; en el acto se anunció la construcción de 500 telesecundarias, con un total de 1 500 aulas, cada una con laboratorio, cancha deportiva y plaza cívica. Asimismo, en Capulac (Amozoc), se inauguró la primera teleaula.¹⁵ En ese mismo mes

¹⁴ “Educación secundaria de acuerdo a necesidades” (*El Sol de Puebla*, 27 de febrero de 1981).

¹⁵ El director de TRM afirmó: “lo que se va a hacer en Puebla no es más que la simpatía que doña Margarita López Portillo siente por los poblanos”. La visita ocupó, por lo menos, las ocho columnas de *El Sol de Puebla* y una plana de fotografías (*El Sol de Puebla*, 9 de abril de 1981). Tres años después todavía no se terminaba de edificar la telesecundaria de Capulac.

se iniciarían los trabajos de construcción en otros municipios y se anunciaría también la contratación de 1 500 profesores.

El paso a la operación concreta del programa obligó a efectuar algunas modificaciones a la propuesta original; por ejemplo, en un principio se habló de dos escuelas por municipio, pero en abril se anunció que en la región III, con sede en Tepeaca, se construirían 72 escuelas en 29 municipios; esto es explicable si se consideran los requisitos que se pidieron a las comunidades: un terreno de 1 500 m con agua, luz, drenaje y fácil acceso. Tales condiciones no se cubrían en muchas comunidades, por lo que el criterio de dos secundarias por municipio no fue aplicado.¹⁶ Por último, para el primer año, el propio gobernador anunció un incremento en el número de escuelas que se abrirían, con el argumento de la alta demanda de educación secundaria; ya no serían 500 pues en septiembre se habló de 570 y finalmente de 600.¹⁷

En relación con los profesores, se mencionó que serían contratados 1 500 aunque esta cifra parece ser solo parte de la campaña publicitaria, pues de hecho se contrataron poco más de 400 profesores, los mínimos requeridos para iniciar las actividades. Sobre la formación académica que debían tener para trabajar en este programa, la propuesta era que contaran con estudios de normal superior o licenciatura en educación; sin embargo, al momento de la contratación se aceptaron maestros con estudios de normal primaria, de manera tal que desde antes de iniciar los cursos se planteó un salario diferenciado, dependiendo del nivel educativo que tuviera el docente: \$15 967 los de normal primaria y \$21 108 los que tuvieran estudios superiores; estos montos incluyen el sobresueldo. Uno de los rasgos característicos de los docentes contratados fue su juventud, pues el rango de edad oscilaba entre 20 y 23 años.

Un mes antes de iniciar las actividades, se realizó la capacitación de los profesores, mediante un curso de 12 días, a cargo

¹⁶ Hubo algunas comunidades a las cuales, junto con la telesecundaria, les llegó la electrificación; durante 1984 estuvieron en esa situación, Hermenegildo Galeana, en Acatlán; Xalacapan, en Zacapoaxtla, así como Atzingo y Otlatlán, en Zacatlán.

¹⁷ "JLP inaugura [sic] las telesecundarias" (*El Sol de Puebla*, 6 de septiembre de 1981: 1); "Reconocimiento de Margarita López Portillo al impulso dado por GJM a las teleaulas" (*El Sol de Puebla*, 26 de septiembre de 1981: 8). El estado que creó más telesecundarias en ese año fue San Luis Potosí (707), que junto con Puebla abrieron el mayor número de escuelas.

de la SEP estatal. Los problemas de formación, al no tener personal preparado para este tipo de enseñanza, se trataron de resolver posteriormente. Para junio de 1983 se había elaborado un plan de estudios para establecer la licenciatura en telesecundaria, que se esperaba poner en marcha al mes siguiente.

Por otro lado, la construcción de las aulas no tuvo la velocidad del discurso, pues el primer bloque de estas, para 72 comunidades, se empezó a principios de mayo en la región de Tepeaca. A mediados de junio de 1981 apenas se estaban edificando 145 de las 500, y a fines de ese mes se iniciaría la construcción de otras 200, por lo que no estarían a tiempo todas las aulas prometidas. De hecho, en septiembre de ese año, al iniciar las actividades escolares solo se contaba con 300 teleaulas, las demás tuvieron que ser acondicionadas provisionalmente; es decir, solo la quinta parte de las anunciadas. Todavía en octubre, en algunas comunidades apenas se expropiaban los terrenos donde podría construirse la teleaula.

No obstante haber empezado a trabajar en septiembre de 1981, se insistió en la presencia del presidente para inaugurar las escuelas; primero se dijo que en octubre y luego en noviembre de ese año pondría en marcha el programa, inaugurando 570 telesecundarias. Finalmente, el 18 de noviembre, con la presencia de López Portillo, se inauguró oficialmente el programa en Cuapixtla. Ahí mismo se abanderó a las escoltas de todas las telesecundarias del estado.

La cuestión técnica, muy importante para el funcionamiento de este tipo de enseñanza, no se dejó de lado. En abril de 1981 se había firmado el convenio para instalar seis repetidoras que recibirían la señal vía satélite, y en junio de 1982 la SEP informó, luego de haber firmado un acuerdo con el gobierno de Estados Unidos, que se usaría el satélite "Intersat IV" para transmitir a toda la República.

Por otro lado, la construcción de las teleaulas tuvo varios problemas. En 1983 afloraron algunos de ellos. En primer lugar, se hizo saber al líder de la Liga de Comunidades Agrarias que no se habían terminado muchas telesecundarias, algunas con más de dos años en construcción, en la zona de Tepeaca y Tecamachalco. Esta estaba a cargo de la SAHOP del estado y, de acuerdo

con los denunciantes, en los últimos seis meses no se había hecho nada. Otra de las inconformidades fue de los presidentes municipales, a quienes la Secretaría de Finanzas les retenía 5% de sus participaciones económicas, para aplicarlos a la terminación de las escuelas.¹⁸

En junio de 1984 se volvió a difundir información sobre la importancia de las telesecundarias en el estado, pues ese mes egresó la primera generación de estudiantes, cuestión que se aprovechó para realizar una ceremonia masiva con los 11 mil egresados. Asimismo, se firmó un nuevo convenio, que funcionaría a partir del ciclo 1984-1985, donde el gobierno federal se comprometía a la aportación de recursos financieros para el pago de maestros (a través del Conafe), así como para la adquisición de los aparatos de TV necesarios, los libros guías y bibliotecas para las escuelas.

Por su parte, el gobierno estatal se haría cargo de construir o dotar de edificios a las telesecundarias que los necesitaran. En los dos eventos se contó con la presencia del subsecretario de Educación Básica, profesor Arquímedes Caballero, quien haciendo honor a su apellido alabó la tarea del gobernador, al señalar: “Puebla es el único estado que basificó a los maestros de teleaulas, que otorgó licenciatura a los mentores de esta especialidad, que atiende a una población escolar superior a los 35 mil alumnos y que en breve egresará la primera generación”.¹⁹

En contraste con el subsecretario, y los propios medios de comunicación, que insistieron en el número de egresados o de población atendida por este sistema, el gobernador reiteró su idea de que a través de la educación se puede combatir la desigualdad social y, obviamente, del compromiso cumplido de otorgar educación a los jóvenes interesados, aun de las zonas rurales marginadas.

Algunas de las consecuencias de la aparición y el desarrollo de este sistema de educación se pueden observar en la presencia de escuelas a lo largo de la entidad. La situación de las secundarias en el estado, previo a la aparición de la modalidad por televisión, era la siguiente: para 1980, 36% de los municipios de Puebla no contaba con escuela secundaria, de ninguna modalidad. Además,

¹⁸ “Detenida la construcción de telesecundarias” (*El Sol de Puebla*, 15 de junio de 1983: 10).

¹⁹ “35 mil alumnos en Telesecundarias del Edo., por salir la 1a. generación” (*El Sol de Puebla*, 27 de junio de 1984: 1).

solo había planteles estatales en 23 municipios; es decir, 89% de los municipios no contaba con presencia estatal en secundarias.

Una manera indirecta de identificar parte del impacto de la telesecundaria es mediante la población atendida, es decir, de los porcentajes de atención de la de 6-14 años; en el caso estatal, pasó de 57.5%, en 1980, a 82.4% en 1990, por lo que, en general, se avanzó en atención a la población en casi 25 puntos porcentuales.

En el ámbito municipal, la casi totalidad de los municipios avanzó en población atendida, aun en aquellos con menor porcentaje de atención, que fueron Chichiquila y Hueytlalpan, los cuales pasaron de 33.8% a 57.4% y de 33% a 53.6%, respectivamente. En el caso de los municipios que contaron con telesecundaria, solo hubo dos de ellos que no avanzaron en este periodo, los cuales fueron el caso de Camocuautla, que disminuyó de 69.9% a 66.2%, y de Xicotlán, que pasó de 75.3% a 74.9%.²⁰

Los resultados en números



Considerado tradicionalmente por los gobernantes como un aspecto prioritario de su administración, por el monto de los recursos destinados a la educación básica, el acceso a esta es un indicador que representa el conjunto de los esfuerzos de atención, pues involucra tanto a los alumnos inscritos como a los profesores y la construcción de edificios escolares.

En ese sentido, los informes de gobierno hacen hincapié en algunas cifras importantes relacionadas con estos tópicos, de manera que se observe el esfuerzo realizado y la diferencia con el gobierno anterior, además de proponer algunos argumentos respecto del porqué de tales acciones.

Uno de los problemas importantes a la hora de considerar los avances cuantitativos del gobierno estatal se refiere precisamente a las cifras, pues no siempre concuerdan los datos que presenta la SEP federal con los que maneja el estado. En el caso de la matrícula, las diferencias son frecuentes, presentando siempre el gobierno

²⁰ Los porcentajes de atención se pueden entender si tomamos en cuenta que en la capital del estado la atención creció de 61.3% a 93.2% (cálculos propios con los datos de los Censos de Población de 1980 y 1990).

del estado cifras mayores a las de la SEP federal; estas variaciones se encuentran en un rango que va de 2.7% hasta 43.7%. Para evitar cálculos sesgados, en los cuadros siguientes se consideran siempre los datos de la SEP federal.

CUADRO 1. Matrícula de educación básica, 1981-1986

<i>Año</i>	<i>Preescolar</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Total</i>
1981-82	68 835	756 497	129 872	955 204
1982-83	99 467	771 674	146 386	1 017 527
1983-84	102 088	788 432	174 712	1 065 232
1984-85	123 264	803 960	170 836	1 098 060
1985-86	132 715	807 182	182 378	1 122 275
1986-87	142 156	784 900	190 288	1 117 344

Fuente: SEP, 1986. Para Puebla en 1982-1983, véase INEGI, 1987.



De acuerdo con estos datos, la parte más importante de la atención en educación básica se concentró en los niveles de preescolar y de secundaria. En el primer caso, la matrícula creció a lo largo del sexenio en 106%, lo cual representa un incremento muy importante, al que no se le dio la promoción que sí tuvo la telesecundaria, la cual permitió que el aumento de la matrícula en este nivel fuera de 46.5%. Por su parte, la primaria tuvo un crecimiento de 28 403 alumnos, apenas 3.7%. Si consideramos el conjunto de la matrícula de educación básica, puede verse que en el caso de preescolar aumentó su proporción de 7.2% a 12.7%; la de secundaria creció también de 13.6% a 17%, y la de primaria disminuyó de 79.2% a 70.2%.

Para dicho incremento fue clave el año de 1982, donde todavía se recibió parte de los recursos del sexenio de López Portillo, pero es interesante observar que el crecimiento mayor haya sido en 1984, cuando se supone que no había recursos para ello. Debe advertirse que los esfuerzos de atención provinieron tanto del sector estatal como del federal, para el caso de preescolar y secundaria, como lo proponían los programas.²¹

Esto puede verse de manera clara en el cuadro 2, donde se registra la población atendida con recursos estatales.

²¹ El programa nacional 1984-1988 señalaba: "El mayor impulso de expansión deberá darse en los niveles de preescolar y de secundaria..." (Poder Ejecutivo Federal, 1984: 51).

CUADRO 2. Matrícula de educación básica estatal, 1981-1986

<i>Año</i>	<i>Preescolar</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Total</i>
1981-82	13 605	223 849	29 380	266 834
1982-83	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1983-84	14 085	224 789	56 431	295 305
1984-85	14 839	225 467	48 237	288 543
1985-86	25 467	222 183	51 649	299 299
1986-87	30 548	216 507	53 469	300 524

Fuente: SEP, 1986. No incluye datos para 1982-1983.
n.d. = no disponible.

Como puede observarse, los dos rubros de mayor crecimiento en la educación básica manejada con recursos estatales son, considerando la matrícula, preescolar y secundaria; más de 100% en el caso de preescolar y más de 80% en la secundaria; mientras que la primaria se mantuvo casi igual, aunque con una disminución de 7 342 estudiantes.

En el caso de los alumnos atendidos con recursos federales, puede verse un crecimiento de la matrícula en los tres sectores de la educación básica. Aunque el incremento en la atención a la primaria es pequeño, el de preescolar (más de 100%) y el de secundaria (casi 60%) representan esfuerzos mucho mayores.



CUADRO 3. Matrícula de educación básica federal, 1981-1986

<i>Año</i>	<i>Preescolar</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Total</i>
1981-82	46 394	494 858	69 442	610 694
1982-83	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1983-84	79 336	528 265	92 911	700 512
1984-85	99 625	544 851	96 826	741 302
1985-86	97 835	549 229	104 432	751 496
1986-87	101 596	531 995	110 939	744 530

Fuente: SEP, 1986. No incluye datos para 1982-1983.

De acuerdo con los programas del sector educativo federal, para cumplir con la meta de ofrecer un año de preescolar a 70% de los niños de cinco años sería necesario contratar a maestras de primaria y capacitarlas. Esto se cumplió fielmente en el estado,

pues a pesar de haber egresadas de la normal preescolar no se contaba con el número de educadoras necesarias para atender el crecimiento de este nivel educativo.

Tal situación obligó al empleo de las estrategias de “emergencia”, al establecer un curso para capacitar a egresadas de normal primaria como educadoras, con una duración de seis semanas. El curso de 1981, por ejemplo, fue recibido por más de 170 profesoras que acudieron de varios estados al llamado de la SEP.²²

La contratación de profesores para el nivel básico no tuvo, para el caso de los incorporados al presupuesto estatal, una tendencia constante, pues hubo ciclos escolares para los cuales creció notablemente su número. Si bien esto puede identificarse como un salto en la trayectoria histórica del sistema, lo importante es que se aprovecharon las posibilidades de empleo de los recursos. El total del personal docente contratado por el gobierno estatal puede observarse en el cuadro 4.

CUADRO 4. Profesores de educación básica estatal, 1981-1986

<i>Año</i>	<i>Preescolar</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Total</i>
1981-82	275	4 491	1 467	6 233
1982-83	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1983-84	289	4 919	1 586	6 794
1984-85	316	4 740	2 519	7 575
1985-86	626	4 840	2 621	8 087
1986-87	776	4 966	2 796	8 538

Fuente: SEP, 1986. No incluye datos para 1982-1983.

Una de las cuestiones que llaman la atención de este cuadro es el hecho de que el mayor incremento de plazas de profesores se hizo en periodos diferentes a los difundidos por el gobierno estatal. Por ejemplo, en 1982, de acuerdo con el informe de gobierno, se habían creado 1 133 plazas para maestros de primaria, casi cuatro diarias (Jiménez Morales, 1983).

No obstante, tal número no aparece en los datos de un año después, a menos que se crearan solo para un ciclo escolar. Si la

²² Véase la Convocatoria de la Delegación SEP (*El Sol de Puebla*, 21 de junio de 1981: 3), y “Curso para educadoras en la Normal del Estado” (*El Sol de Puebla*, 9 de julio de 1981: 10).

información oficial había enfatizado, desde principios del sexenio, las cantidades de profesores contratados, en realidad hubo tres ciclos en los cuales se incrementó notablemente el número de docentes; de estos, dos correspondieron a secundaria y uno a preescolar. El primero fue el de 1981-1982, en el que se contrataron casi 600 profesores; el segundo en 1984-1985, cuando se aumentó el número de docentes de secundaria en una cantidad cercana a mil; el tercero fue el de 1985-1986, para el caso de los maestros de preescolar, cuyo número casi se duplicó.

Curiosamente, la política de contratación estaba cumpliendo con los objetivos del gobierno federal en turno. La cantidad de docentes contratados obligaría a crear más escuelas, cuestión que puede revisarse en el cuadro 5.

CUADRO 5. Escuelas de educación básica estatal, 1981-1986

<i>Año</i>	<i>Preescolar</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Total</i>
1981-82	61	489	555	1 105
1982-83	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1983-84	62	494	590	1 146
1984-85	65	500	588	1 153
1985-86	249	505	595	1 349
1986-87	354	509	604	1 467

Fuente: SEP, 1986. No incluye datos para 1982-1983.

Por lo menos en el caso de preescolar, el aumento de maestros se vincula directamente con la aparición de nuevas escuelas, para los dos últimos ciclos del sexenio. Para la secundaria, el cuadro no muestra el cambio que se dio entre las escuelas estatales, que pasó de 35 en 1980 a 555 (la mayoría telesecundarias) en 1981. El incremento en la contratación de profesores y el reducido aumento de escuelas obliga a pensar que, luego del gran crecimiento del primer año, que fue mayor de 15 veces, la tendencia se mantendría en números pequeños en términos de escuelas y grupos. En relación con la primaria, aunque los números son pequeños, se observa una cantidad mínima de escuelas nuevas, pero un aumento de profesores contratados. Sin embargo, si tomamos de 1983 a 1985, puede verse que hubo 11 escuelas más, pero 79 profesores menos.



El gasto educativo

Una parte importante de la legitimación que se otorgan los gobiernos estatales se encuentra en las cifras gastadas en beneficio de sus gobernados, de manera particular en el ámbito educativo donde se concentran los porcentajes mayores del presupuesto. Esta información es presentada, principalmente, en los informes de gobierno, aunque su difusión se realiza con mayor frecuencia en declaraciones a los medios de comunicación. El punto clave se encuentra en el porcentaje destinado a la educación del total del gasto público, el cual se presenta siempre en aumento.

Una apreciación inicial se hace en el cuadro 6, donde se exponen los datos globales del gasto en el sector educativo, que incluye también el gasto en la Secretaría de Cultura y en el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología.

CUADRO 6. Relación gasto total/gasto educativo, 1981-1987
(millones de pesos)

<i>Año</i>	<i>Gasto educativo</i>	<i>Gasto total</i>	<i>% del total</i>
1981	1 575	6 059	25.9
1982	2 490	8 492	29.3
1983	4 030	14 870	27.1
1984	6 029	31 020	19.4
1985	9 299	42 253	22.0
1986	14 483	60 062	24.1

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno del Estado de Puebla, 1981-1991; INEGI, 1986; Gobierno del Estado de Puebla, 1988.²³

Si bien es cierto que la carga de la educación sobre el total del gasto representa una cuarta parte del mismo, puede identificarse una tendencia a la disminución en el porcentaje destinado a aquella, cuya recuperación nunca llega al nivel inicial del sexenio.

Es importante hacer notar que, a pesar de los incrementos en la contratación de profesores, cuyo número creció en más de dos mil plazas, y en escuelas, el gasto educativo estatal nunca llegó a 30% del presupuesto del estado.

²³ Véase también "Gobierno del Estado de Puebla. Estado de origen y aplicación de fondos 1981-82" (*El Sol de Puebla*, 26 de agosto de 1983: 8).

Es decir, si consideramos el porcentaje del gasto estatal en educación encontramos dos aspectos a discutir. Por un lado, las variaciones en los porcentajes muestran que no existen criterios específicos de aplicación del presupuesto, lo cual es evidente en la tendencia a la baja de este periodo. Por otra parte, el porcentaje nunca llega a ser igual al del primer año de gobierno, lo cual obliga a preguntar sobre las prioridades a que se alude en el terreno del discurso.

Para el área de la educación básica, el manejo de la información financiera presenta algunos problemas para su identificación, puesto que los informes y sus anexos, así como las leyes de egresos, no desglosan en su totalidad los recursos destinados a los diferentes niveles educativos, como los conocemos, ya que incluyen subprogramas que se dirigen a varios niveles, como es el caso de los centros escolares o el de educación física y estética.

Por lo mismo, los datos que se presentan a continuación incluyen el gasto en los subprogramas de preescolar, primaria y secundaria; en este último se suman secundaria general y telesecundaria.



CUADRO 7. Relación gasto educativo/gasto en básica, 1981-1987
(millones de pesos)

<i>Año</i>	<i>Preescolar</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Gasto total</i>	<i>% del total</i>
1981	74.4	760.4	98.4	1 563	59.7
1982	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1983	120.9	1 201.3	161.5	2 721	54.5
1984	174.7	1 748.5	235	8 588	25.2
1985	278.3	2 550.5	335.2	7 781	40.6
1986	427.7	3 629.8	521.3	12 462	36.7

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de Estado de Puebla, 1981-1987.

Aparece nuevamente la variación anual del porcentaje destinado al gasto, lo que refuerza la idea de que no son claros los criterios, tanto de asignación como de crecimiento del nivel. En ese sentido, las acciones de política suponen una dependencia importante del conjunto de recursos disponibles y la posibilidad de obtención de otros adicionales. De otra manera no se entiende que de un año a otro las variaciones puedan alcanzar más de 15%.

Uno de los problemas del gasto tiene que ver con los procesos inflacionarios que se vivieron en esa época. El gasto educativo en el nivel se ve con más detalle en los dos cuadros 8 y 9.

CUADRO 8. Relación gasto educativo/gasto en básica, 1981-1987
(millones de pesos) en pesos de 1980

<i>Año</i>	<i>Preescolar</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Gasto total</i>	<i>% del total</i>
1981	58	594	77	1 221	59.7
1982	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1983	29.5	293	39	663	54.5
1984	26	257	35	1 264	25.2
1985	26	238	31	726	40.6
1986	21	182	26	624.5	36.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INPC del Banco de México.
n.d. = no disponible.

La relación de este gasto, afectado por la inflación, con los niveles de crecimiento presentes hacen pensar en un crecimiento empobrecido de los profesores y de las escuelas, pues los niveles de gasto son cada año menores. Es decir, a la disminución del porcentaje corriente, que decreció en 23%, debe agregarse la obligada por la inflación. Esto permite adelantar que, pese al aumento de matrícula, docentes y escuelas, el gasto fue menor cada año del periodo.

CUADRO 9. Gasto por alumno educación básica, 1981-1986
(en pesos de 1980)

<i>Año</i>	<i>Preescolar</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>
1981-82	4 263	2 654	2 621
1982-83	n.d.	n.d.	n.d.
1983-84	2 094	1 303	691
1984-85	1 752	1 140	726
1985-86	1 021	1 071	600
1986-87	687	841	486

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del gobierno del estado y del Banco de México.
n.d. = no disponible.

El cuadro anterior refleja las consecuencias de la crisis económica en el gasto por alumno, pues como se observa este cayó fuertemente, casi siete veces en preescolar, tres veces en primaria y más de cinco veces pasando en términos reales.

Reflexiones finales

Para fines del sexenio, se encuentran datos que muestran la gran concentración de los servicios educativos en la capital poblana. Para el caso de la primaria, se señala: “En solo 20 municipios entre los que destacan Puebla, Tehuacán, Atlixco, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula e Izúcar de Matamoros se tiene más de 50% de los alumnos y maestros” (INEGI, 1987: 59).

En la telesecundaria, el intento de ofrecer servicios en cada uno de los municipios del estado no fructificó, de manera que las comunidades rurales con mejores condiciones de infraestructura fueron las que recibieron el beneficio. No obstante, algunas cabeceras municipales pudieron contar con este servicio por primera vez, lo cual permitió proporcionar más oportunidades de acceso a los egresados de la primaria. Esto es relevante si consideramos que, para mediados de 1984, 137 de los municipios del estado (63%) no contaban con instituciones de educación secundaria (*idem*).

Una característica del gobierno estatal fue el manejo discursivo de los grandes propósitos educativos, como el marco de las acciones educativas desarrolladas en el estado; esto dificulta, sin duda, el análisis que pueda hacerse de los logros obtenidos, pues las prioridades de atención a la demanda estatal definen buena parte de la política.

En este caso, la atención a los niveles de preescolar y de secundaria, junto con la apertura de escuelas en las zonas marginadas fue una actividad que identifica los esfuerzos del gobierno estatal, aun cuando la mayor parte de los gastos educativos se destinen a la conservación del sistema ya existente.

La oportunidad de acceso a secundaria, junto con la apertura de más escuelas en preescolar, se convirtió en uno de los mayores logros de la actividad educativa en el estado. Los dos niveles atendidos representan la posibilidad de una mejor formación, pues junto a la gran cantidad de estudiantes de primaria se plantean



maneras de acceso que con su carácter compensatorio representan una de las formas de atención privilegiada por los gobiernos federal y estatal, y para muchos egresados de primaria la única posibilidad de continuar sus estudios.

Un aspecto inicial de las conclusiones es el hecho, aparentemente obvio, de que la política educativa involucra un conjunto de aspectos más allá de las decisiones generales sobre la educación, tomadas en el marco del gobierno estatal, cuestión que se puede observar en los planteamientos de Latapí y Mendoza, que muestran algunos de los diferentes niveles involucrados en ella.

En el terreno discursivo, esencial para la política, se observa que entre el discurso planteado y las actividades propuestas parece haber una brecha importante en los diferentes niveles de decisión, lo cual no impide que se realicen algunas acciones que permiten el cumplimiento de ciertos objetivos de la política educativa planteada.

En el caso del periodo revisado, es notoria la manera en la cual se establecen metas específicas, cuyo cumplimiento implica rebasar aspectos de la realidad que no se habían tomado en cuenta.

La propuesta de crecimiento en las áreas de preescolar y secundaria se realiza sin grandes contratiempos a lo largo del gobierno. El crecimiento de las escuelas, de los maestros y de los alumnos en estos niveles educativos es un fenómeno que no se puede ignorar, aun cuando las propuestas iniciales de buscar mayor igualdad en el acceso no tuvieron los resultados esperados.

En este sentido, puede concluirse que fue la decisión del gobernador la que favoreció el crecimiento del sistema, sin encontrar apoyo claro en los secretarios que pasaron por la SEP estatal.

El fenómeno de crecimiento del sistema es indiscutible, aunque no guarda una tendencia constante en el periodo revisado. En lo referente a la matrícula, de acuerdo con los datos globales, la parte más importante de la atención en educación básica se concentró en los niveles de preescolar y de secundaria. En el primer caso, la matrícula creció a lo largo del periodo en 106%, mientras que en el nivel de secundaria el aumento fue de 46.5%.

La primaria, por su parte, tuvo un crecimiento absoluto de 28 403 alumnos, apenas 3.7% en los seis años de gobierno. La tasa promedio de crecimiento en el periodo llega a 1.5, lo cual

muestra el estancamiento alcanzado por este nivel educativo en su atención a la demanda. Hay dos puntos extremos en la matrícula: el primer año de gobierno, donde la tasa de crecimiento llegó a 5.3, respecto de 1980, y el último donde la tasa bajó a -2.7.

Tal crecimiento aparece como una tendencia del sistema únicamente para el nivel de preescolar, donde el crecimiento fue constante a lo largo del sexenio, en cambio para la primaria y la secundaria hubo ciclos escolares con una tasa negativa. En el nivel de primaria, en el ciclo 1986-1987, la tasa fue –como ya se dijo– de -2.7, y en secundaria, de -2.2 durante el ciclo 1984-1985, frente a periodos escolares con una alta tasa de crecimiento, como el de 1981-1982 y 1982-1983 en preescolar (33.5 y 44.5, respectivamente) y el de 1983-1984 en secundaria (19.3).

Si consideramos la proporción que ocupan en el conjunto de la matrícula de educación básica, puede verse que en el caso de preescolar aumentó su proporción de 7.2% a 12.7%; la de secundaria creció también de 13.6% a 17%, y la de primaria disminuyó de 79.2 % a 70.2%.

En el caso de la parte del sistema atendida por el gobierno estatal, la realidad es muy parecida, ya que el crecimiento en educación básica se encuentra concentrado en los niveles de preescolar y de secundaria. Para el primero, la matrícula creció a lo largo del periodo en 124%, mientras que en la secundaria el aumento fue de 82%. Esto contrasta con el comportamiento de la matrícula en la primaria, que tuvo una disminución de 7 342 alumnos.

Asimismo, el crecimiento constante solo aparece para el nivel de preescolar, mientras que en primaria y secundaria se observan ciclos escolares con una tasa negativa. En el primer caso, en los periodos 1985-1986 y 1986-1987 las tasas fueron de -1.4 y de -2.5, respectivamente; respecto a la segunda, también en el ciclo 1984-1985 se presenta una tasa negativa, que llega a -14.5, cifra sorprendente si se toma en cuenta que uno de los programas apoyados durante el sexenio era la secundaria.

Nuevamente, en las escuelas de sostenimiento estatal se encuentran periodos escolares con una alta tasa de crecimiento, como el 1985-1986 y 1986-1987 en preescolar, con tasas de 71.6 y 20, respectivamente, los cuales son diferentes para las escuelas federales (cuadro 2).

En referencia a la proporción que ocupan en el conjunto de la matrícula de educación básica, puede verse que en el caso de preescolar aumentó su proporción de 5.1% a 10.1%; la de secundaria creció también de 11% a 17.8%, y la de primaria disminuyó de 83.9 % a 72%.

Con respecto a los factores que favorecieron el crecimiento del nivel de preescolar, se pueden adelantar, como conjeturas, las siguientes: a) el crecimiento de la población de cuatro y cinco años; b) la necesidad de aumentar la demanda de matrícula, pues se había mantenido estable la demanda de educación primaria; c) la posibilidad de generar espacios de trabajo para los egresados de normal primaria, como se observó en el curso de capacitación para trabajar en ese nivel, y d) la presencia del nuevo sindicato estatal, creado a fines de 1984, y que, al parecer, fue fortalecido mediante la contratación de nuevos profesores.²⁴

Puede decirse que el panorama que se presenta es muy parecido, sea que se utilicen los datos globales o los de la atención educativa estatal; además, aun cuando hay periodos de crecimiento apoyados por los recursos federales o por los estatales, la proporción de alumnos atendidos por el sistema educativo con financiamiento de la entidad pasó de 28% a 27%. Tal situación supone que el crecimiento de la población atendida de manera total implicó un esfuerzo mayor por parte del gobierno federal, pues la matrícula global de educación básica pasó de 64% a 66%.

La manera en la cual se dio dicha atención debe verse más claramente si consideramos la situación del personal docente y las escuelas. La relación entre profesores y estudiantes pasó de 42.8 alumnos por profesor en 1981, a 35.2 en 1986. Este indicador muestra un apoyo importante en la contratación de maestros de educación básica, el cual puede verse en el crecimiento de la planta docente de este nivel que, en términos absolutos, fue de 2 305 profesores, lo cual significa un crecimiento promedio de 384 nuevos mentores por año.

Desagregando tales datos por nivel, es claro que la proporción mayor de nuevos profesores se da en preescolar y secundaria, niveles con alto crecimiento de la matrícula; así, en el primero, el

²⁴ Una descripción del conflicto sindical puede verse en Muñoz Nava (2004: 88-109).

crecimiento llegó a 182%, mientras que en el segundo hubo un incremento de 90% de la planta docente. La relación profesor/alumno en preescolar pasó de 49.5 alumnos a 39.4 en el periodo, y en secundaria fue de 20 a 19.1, lo cual muestra, pese a todo, los niveles de incremento de la matrícula en este último nivel.

El caso de la primaria es interesante, pues hubo un crecimiento en la contratación de profesores de 10.5%, que aunado al descenso en la matrícula permitió pasar de 49.8 alumnos por profesor a 43.6; otra manera de verlo es que, en el periodo estudiado, por cada 15 alumnos que disminuyó la matrícula en la escuela primaria se contrató a un profesor.

Otro elemento que matiza la idea de crecimiento es la apertura de las escuelas estatales, cuestión identificable básicamente en secundaria, que abrió 550 planteles en 1981-1982, y en preescolar donde en el ciclo 1985-1986 se crean 184 nuevas escuelas; la primaria mantuvo un crecimiento escaso, solo 20 nuevos planteles entre 1981 y 1986.

En apariencia, los números muestran una tendencia al mejoramiento de los indicadores, pues se pasó de un promedio de 241 alumnos por escuela, en 1981, a 205 alumnos promedio por escuela, en 1986. El mejor lo tiene preescolar que pasó de 223 a 86 alumnos por escuela; la primaria es obligada por el decrecimiento de la matrícula, y la contratación de profesores pasó de 458 a 425 alumnos por escuela, pero el contraste lo da la secundaria, donde de 53 alumnos se pasó a 88 alumnos por escuela. En este último caso, es claro que la presencia de las telesecundarias influye en los datos, pues típicamente son escuelas con un grupo cuando inician sus actividades.

En cuanto al gasto educativo, podemos encontrar dos puntos importantes. El primero es que, a diferencia del crecimiento presente en los otros indicadores, no se observa una tendencia concreta de 1981 a 1986, pues el monto del gasto sectorial está alrededor de la cuarta parte del total, con un promedio anual de 24.6%, con una baja notoria en 1984, cuando solo alcanzó el 19.4% del gasto total. Un segundo aspecto es que si tomamos únicamente el gasto educativo y la proporción destinada a la educación básica, encontramos un aumento en los montos, pero al

mismo tiempo un descenso notorio en el global, pues pasó de representar 60% del gasto a 37% en 1986. La cuestión más clara es que a pesar de los grandes aumentos al presupuesto educativo en 1984 (215%) y en 1986 (60%), esto no se reflejó en el gasto de educación básica. Finalmente, atendiendo al gasto educativo por alumno, este tuvo un descenso brutal en todos los niveles de la educación básica.

Una más de las conclusiones a las que podemos llegar es la dificultad que se tiene en el ámbito educativo estatal para elaborar planes educativos, puesto que las propuestas siempre son tomadas de los planes federales, sin considerar los diagnósticos realizados ni los problemas específicos que tiene la entidad. Tal situación tiene como una de las explicaciones posibles el hecho de que el desarrollo de proyectos diferentes, con objetivos específicos para los problemas particulares del estado, requiere comportamientos diferentes en varios planos, tanto organizativos como políticos.

Por un lado, la elaboración de los proyectos supone la presencia de cuadros académicos (técnicos, en el lenguaje de la SEP) con cierta capacidad, cuestión que rompe con la tradición institucional de incorporar, a esas tareas, a personal por razones ajenas a los requerimientos específicos de trabajo. En segundo lugar, es necesaria una innovación que supone, como en otros campos, la investigación a largo plazo, la búsqueda del mejoramiento en el campo educativo y la aplicación de las técnicas recientes en situaciones controladas, en las que se requiere invertir una cantidad de personal, acceso a las escuelas, materiales y financiamiento importantes, cuestiones que no son comunes en la actividad educativa estatal.

En tercer lugar, en el terreno de lo político, el manejo de propuestas ajenas al discurso federal puede ser un inconveniente al momento de buscar el financiamiento necesario para el estado, pues ante la inexistencia de procedimientos específicos, la forma de obtener los recursos ha seguido las tradiciones de apego al discurso presidencial y de empleo de las facultades discrecionales del ejecutivo federal. Este es un factor que no debe olvidarse cuando se analiza una política determinada económicamente desde el centro.

Por otra parte, a pesar del monto de los recursos empleados, que ha pasado de la cuarta parte a la mitad del gasto público,

debe recordarse que el importe mayor se canaliza al pago de salarios del personal docente. Este es un serio obstáculo para la generación de propuestas apoyadas financieramente por el estado y, al mismo tiempo, para la construcción de un discurso estatal en el terreno educativo, pues este requiere la generación de propuestas y la obtención de resultados.

Respecto a la presencia de los diversos actores sociales en la política educativa, puede verse un comportamiento de gran contraste. En primer lugar, la actuación de los sindicatos de profesores, interesados en mantener el control de la sección sindical y sus intereses particulares, cuestiones que los llevaron al enfrentamiento y a la creación de otro sindicato, que aparece como *free-rider*, pues aun cuando no tiene reconocimiento legal es partícipe de todos los beneficios que obtiene el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Finalmente, la descripción hecha de algunos de los aspectos ocurridos en el terreno de la educación básica poblana permitió la identificación de algunos de los actores intervinientes en la aplicación de las decisiones educativas, con diversos intereses y resultados, pero que conforman lo que en conjunto reconocemos como política educativa.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson**, Charles W. *Cambio político y económico en la América Latina*, México, FCE, 1974.
- Crozier**, Michel y Erhard Friedberg. *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- Giménez**, Gilberto. *Estado, poder y discurso*, México, UNAM, 1981.
- Gobierno del Estado de Puebla**. *Puebla 1981-1987, Informes de Gobierno, Guillermo Jiménez Morales Anexos programáticos y de inversión pública*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1981-1987.

- Gobierno del Estado de Puebla.** *Informes de origen y aplicación de fondos*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1981-1991.
- Gobierno del Estado de Puebla.** *Agenda estadística 1987*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1988.
- Guevara Niebla, Gilberto (comp.).** *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1992.
- Hirschman, Albert O.** *Salida, voz y lealtad*, México, FCE, 1977.
- Hirschman, Albert O.** “La política y el análisis de la política en la América Latina. Un viaje de regreso”, en *De la economía a la política y más allá*, México, FCE, 1984, pp. 183-212.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).** *X Censo General de Población y vivienda, 1980. Estado de Puebla*, México, INEGI, 1983.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).** *Anuario Estadístico de Puebla, 1985*, tomo I, México, INEGI, 1986.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).** *Puebla, Cuaderno de Información para la Planeación*, México, INEGI, 1987.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).** *Censo General de Población y vivienda, 1990*, México, INEGI, 1992.
- Jiménez Hidalgo, José de Jesús, Rodolfo Martínez Jiménez y Carlos David García Mancilla.** *La telesecundaria en México: un breve recorrido histórico por sus datos y relatos*, México, SEP, 2010.
- Jiménez Morales Guillermo.** *Segundo Informe de Gobierno*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1983.
- Jiménez Morales, Guillermo.** *Tercer informe de gobierno*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1984.
- Melé, Patrice.** *Geopolítica del estado de Puebla. Elecciones, poderes y conflictos*, México, Gernika/ICUAP, 1990.
- Morales-Gómez, Daniel A. y Carlos A. Torres.** *The State, Corporative Politics and Educational Policy Making in Mexico*, USA, Praeger, 1990.

- Muñoz Izquierdo, Carlos. “La educación básica en la planeación educativa del gobierno federal, 1982-1988”, en *Cero en Conducta*, núms. 11-12, marzo-junio de 1988.
- Muñoz Nava, José Refugio. “La educación básica en el periodo de Jiménez Morales. Política y actores, 1981-1987”, tesis de maestría en Sociología, Puebla, El Colegio de Puebla, 2004.
- Ornelas, Carlos. *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, FCE/CIDE/NAFIN, 1995.
- Pansters, Wil G. *Política y poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987*, México, FCE, 1998.
- Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, 1984-1988*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1985.
- Poder Ejecutivo Federal/Gobierno del Estado de Puebla. “Plan de desarrollo del estado de Puebla, 1987-1993”, s/p/i.
- Schmelkes, Sylvia. “Problemas y retos de la educación básica en México”, en María Teresa de Sierra (coord.). *Cambio estructural y modernización educativa*, México, UPN/UAM-A/ COMECOSO, 1991.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). *Programas y metas del sector educativo, 1979-1982*, México, SEP, 1979.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). *Estadística básica del sistema educativo nacional, serie histórica de fin de cursos, 1976-1977/1981-1982*, México, SEP, 1983.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). *Estadística básica del sistema educativo nacional, fin de cursos, 1983-1984*, México, SEP, 1984.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). *Estadística básica del sistema educativo nacional, fin de cursos, 1985-1986*, México, SEP, 1986.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). *Estadística básica del sistema educativo nacional, preescolar y primaria, fin de cursos 1987-1988*, México, SEP, 1989.
- Seminario de Cultura Mexicana. *A la mitad del camino. Pensamiento político de Guillermo Jiménez Morales*, Puebla, SCM/Corresponsalía Puebla, 1984.

Tedesco, Juan Carlos. “El rol del estado en la educación”, en *Básica*, núm. 0, noviembre-diciembre de 1991, separata.
Valencia Castrejón, Sergio. *Poder regional y política nacional en México*, México, INEHRM, 1996.