

2
2es.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

ANALISIS COMPARATIVO DE LA POLITICA EDUCATIVA EN EL SEXENIO DE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ Y CARLOS SALINAS DE GORTARI

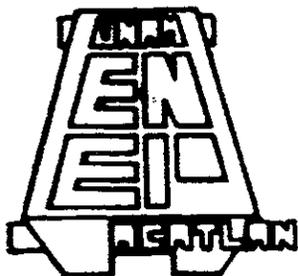
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A:
NORMA ANGELICA BARAJAS VILLALBAZO

ASESOR: LIC. MIGUEL ESCOBEDO VALENZUELA



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE OAXACA, MEXICO 1998



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

259570



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Análisis comparativo de la política educativa en el sexenio de
Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari.

INDICE

<i>Introducción</i>	4
<i>Capítulo I.</i>	
<i>Definiciones conceptuales.</i>	
1.- Concepto de políticas	6
2 - En qué consiste una política social	10
3.- Qué es un programa nacional	12
4.- Qué es un proyecto nacional	13
4.1. La estrategia general: populismo y globalización	14
5.- Definir cuál es la política social a estudiar	21
5.1. Qué es una política de educación	22
5.2. Qué variables considera una política de educación	26
<i>Capítulo II.</i>	
<i>Caracterizaciones generales.</i>	
1.- El sistema educativo mexicano postrevolucionario	30
2.- La política social de Luis Echeverría Álvarez	37
3.- La política social de Carlos Salinas de Gortari	42
<i>Capítulo III.</i>	
<i>Análisis de la política de educación de Luis Echeverría Álvarez.</i>	
1.- La política de educación de Luis Echeverría Álvarez	51
1.1. La situación previa	53
1.2. El diagnóstico que se formuló	61
1.3. La estrategia diseñada	68
1.4. Los factores tácticos considerados	73
1.5. Los objetivos: proyectos y programas	78
1 6. Los resultados	110

Capítulo IV.

Análisis de la política de educación de Carlos Salinas de Gortari.

1.- La política de educación de Carlos Salinas de Gortari	120
1.1. La situación previa	121
1.2. El diagnóstico que se formuló	134
1.3. La estrategia diseñada	139
1.4. Los factores tácticos considerados	147
1.5. Los objetivos: proyectos y programas	154
1.6. Los resultados	172

Capítulo V.

Análisis comparativo de la política de educación de Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari.

1.- Los modelos económicos	179
2.- La política social	181
3.- La política educativa	183

<i>Conclusiones</i>	192
---------------------------	-----

<i>Bibliografía</i>	201
---------------------------	-----

<i>Índice de cuadros</i>	206
--------------------------------	-----

<i>Apéndice A. Modelos de política educativa</i>	207
--	-----

<i>Apéndice B. Modelo de política educativa: incrementalista o constructorista</i>	209
--	-----

<i>Apéndice C. Texto del artículo 3o. constitucional de 1993</i>	210
--	-----

Introducción

"No hay sino un remedio
hacer pública de verdad
la vida pública del país"
Daniel Cosío Villegas, 13-IX-68.

La educación como parte sustancial de la política social representa un vehículo que facilita el tránsito a niveles más amplios de participación democrática y abre espacios a una mayor justicia social, al disminuir el ensanchamiento de las desigualdades sociales. Democratizar la educación no significa ampliar la cobertura, sino la eliminación de prácticas de corrupción o la falta de planeación, que afectan al sistema educativo.

El análisis de política educativa se encuentra en ocasiones entrelazado a otros fenómenos referentes a la educación que no precisamente atienden a las cuestiones de la política educativa, o en ocasiones se encuentran muy relacionados a un enfoque más de tipo pedagógico. Es por eso, que este trabajo intenta ofrecer un análisis comparativo de la política de educación de Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari particularmente. Ambos gobiernos impulsaron dos modelos económicos distintos, en contextos sociales históricamente diversos. Identificaremos las distintas variables que diferencian a una política de otra, lo que actualmente representa una tarea inagotada. De la misma manera, pretendemos mostrar sus aciertos y sus fracasos, y las diferencias habidas en sus resultados.

Lo que importa es destacar la importancia que tiene la educación en las políticas gubernamentales, donde la educación padece de grandes rezagos y desigualdades que requieren ser atendidas prontamente para evitar en el largo plazo el enfrentamiento de fracciones modernas y avanzadas frente a otros muy atrasados dentro del sistema educativo. Por ello, la educación deber ser eficiente para enfrentar los cambios que impone la globalización.

Así pues, es importante que la política educativa sea considerada por nuestros dirigentes, no como una política carente de la necesaria y debida importancia que merece, donde la política económica predomine en términos absolutos sobre la educativa, es por ello, que el aspecto educativo debe ser prioridad fundamental del Estado junto a la disposición de las autoridades para atender las demandas prioritarias, que impone el desarrollo concreto de la sociedad en el contexto de la realidad mundial que hoy lo absorbe.

En base a este análisis nuestro trabajo atiende en su primer apartado, a los conceptos básicos que forman parte de la investigación y que serán comparados con respecto a una y otra política. Enseguida, se considera dentro de una misma continuidad histórica, las caracterizaciones que se han hecho del sistema educativo mexicano postrevolucionario y de las políticas comparadas.

En el capítulo tercero, se analiza la política educativa del sexenio de Luis Echeverría Álvarez, considerando el contexto social y económico, el diagnóstico de la situación, las estrategias emergentes, los objetivos planeados en términos de proyectos y programas, así como sus resultados. De la misma manera, el capítulo cuarto, aborda la política educativa en la administración de Carlos Salinas de Gortari, en base a los mismos elementos.

Finalmente, como consecuencia de lo anteriormente expuesto, realizamos un análisis comparativo general y crítico en relación a dichas políticas, esperando se puedan aprovechar las experiencias pasadas, para que puedan ser replanteadas más atinadamente en algunos problemas educativos básicos que enfrenta nuestro país y que indudablemente tendrán que enfrentar los sexenios siguientes.

Capítulo I.

Definiciones Conceptuales.

1.- Concepto de Políticas.

En México, el proceso y la puesta en marcha de políticas sectoriales hoy precisadas como públicas no caracterizaba innovadoramente a los gobiernos. Estos prestaban mayor atención al funcionamiento regular del sistema político con la mira de no alterarlo en lo fundamental. En ese contexto prevalecía la visión dicotómica política-administración pública tradicional, en cuya virtud los políticos decidían y los administradores ejecutaban las decisiones tomadas por los primeros. Es decir, su campo teórico problematizaba cómo realizar lo decidido, sin incluir el cómo y por qué se llegó a tal decisión y no a otras. Sin embargo, como la eficacia de la administración depende de la corrección de las políticas, éstas han pasado a convertirse en una parte importante del objeto de estudio de la administración pública, donde "la complejidad, escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos requieren cada vez más información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias para decisiones que (se adoptan) casi siempre bajo condiciones de riesgo y escasez (de recursos)".¹ "Sin el soporte de un ejercicio lógico, científico y técnico, las decisiones de gobierno podrían caer en las peores equivocaciones, dispendios, improvisaciones, que por la magnitud de su impacto acarrearían males y sufrimientos sociales.. Sin ese ejercicio de cálculo bajo restricciones se condena la acción de gobierno al amateurismo, a la ineffectividad".² Hoy en día la decisión de las políticas se ubica en el centro de la teoría política y administrativa, eliminando la tradicional visión colectivista-masista de la política.

¹ Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, Porrúa, 1992, p. 20.

² *Ibidem*, p. 21.

La definición de la política (*policy*) se encuentra entre una explicación descriptiva y otra teórica. La primera, atiende a la cuestión de si la política debe ser o no una prioridad gubernamental o que implique algo más. La segunda, depende de las distintas teorías politológicas a las que se circunscriben, o de acuerdo a las suposiciones con las que se interpreta la coyuntura política. En el análisis del comportamiento político resulta fundamental, tanto en la teoría como en la práctica políticas, el "cómo reconocer el propio interés y actuar para su consecución, cómo tomar en cuenta probables acciones de aliados y adversarios posibles, y cómo actuar con prudencia en condiciones de incertidumbre e ignorancia parcial".³ Para entender la política es necesario identificar lo que es importante y lo que influye sobre el resultado de los acontecimientos.

Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas.⁴ El diseño de las políticas, se desarrolla en una arena política en la que convergen las fuerzas políticas o la actividad gubernamental formando arenas reales de poder.

Debido a que no hay una política general, ya que podemos hablar de la política "como resultado final, como *output*, como producto (el subsidio para paliar el desempleo) o incluso política como *outcome*, como impacto real sobre la realidad (como política social efectiva), como proceso, como secuencia de hechos y decisiones que implican un cierto avance o modificación de la realidad".⁵ Por ello, las políticas, para su estudio, pueden clasificarse en distributivas, regulatorias, y redistributivas. La política distributiva es una arena pacífica, en la que no intervienen cuestiones rivales; la política regulatoria, representa una arena de conflicto y

³ Karl Deutsch, *Los nervios del gobierno*, México, Paidós 1985, p. 84

⁴ Luis Aguilar, *La hechura*, *op cit.*, p. 24

⁵ Joan Subirats, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP, 1989, pp. 40-41.

negociación entre los grupos de poder, actúan dentro de una misma cuestión, existe la presencia de afectados y beneficiados; y la política redistributiva, se caracteriza por ser la más audaz y radical con tendencia al conflicto.

Para Miguel Escobar, decisión es lo que media entre pensamiento y acción. Pero una decisión está representada por la selección de un curso de acción entre varios cursos alternativos. Estos cursos de acción suponen el empleo de medios en relación a fines. Las decisiones deben ser analizadas desde el punto de vista de la racionalidad administrativa pública, en función de la relación costo beneficio social. Escobar, además destaca que una política no consiste nunca en una decisión circunstancial o esporádica, sino en una serie de decisiones sostenida por una coherencia lógica encaminada al logro de los fines que se propone, bajo el supuesto de que no pueden haber medios racionales para fines irracionales ni tampoco lo inverso: medios irracionales para fines racionales. Las políticas como series decisionales pueden definirse con respecto a situaciones conflictivas, es decir caracterizadas por la oposición de valores e intereses, o sólo para situaciones meramente problemáticas. Mientras en las primeras hay choque de fuerzas, en las segundas puede que la cooperación predomine sobre el conflicto. Aunque lo normal es que toda política suponga a estos dos factores. Por suponerlos, toda política conlleva planteamientos estratégicos, relacionados con la consecución de los objetivos finales y objetivos tácticos, es decir aquellos que facilitan la consecución de los primeros. Es esto, a juicio de Escobar, lo que define a las alianzas estratégicas y a las alianzas tácticas en sus diferencias. Hay políticas subordinantes, que tienen tal carácter por ser generales e indicativas de lo que hay que hacer, y políticas subordinadas por ser más particulares y están referidas al cómo hacer, lo que las hace políticas operativas que deben definirse allí donde hay que hacer las cosas que define la política general.⁶ De hecho, las políticas no suponen la ausencia total de conflicto, sino que unas presentan ya sea un mayor o menor grado de conflictividad. El problema de la resistencia,

⁶ Miguel Escobar Valenzuela (1994), apuntes de la cátedra *Teoría de la Administración Pública II*, "La Dirección Administrativa Pública".

como se ha dicho, es el que genera la necesidad de referir las políticas, como un curso de acción alternativos, a los conceptos de estrategia y táctica.

Cuando una política se presenta bajo situaciones de conflicto, será necesario identificar en qué escenario se desarrolla la situación de conflicto y cuáles son sus opositores. Aquellas políticas que se dan en situaciones de no conflicto, resultan difíciles que se den pues siempre, ya sea en el corto, mediano o largo plazo, existe alguien que pague los costos, por lo que tarde o temprano aparecerá el conflicto. Por ejemplo, “los gobiernos populistas repartían en el presente el futuro del país, cuando este futuro se convirtió en presente, los costos pasados del populismo los pagaron las nuevas generaciones que no consumieron lo que se gastó y no se invirtió antes, cuestión que se hizo posible debido al endeudamiento externo destinado a la inversión”.⁷ De manera que la política que genera sus costos pueden ser presentes o futuros. “El origen del conflicto en las políticas está siempre referido a los costos y el antagonismo se produce porque actores y fuerzas deben pagar esos costos”.⁸ Los costos en este caso, se analizan en base a la eficacia y eficiencia. Donde la primera se refiere a los resultados que en términos de cantidad alude a la suficiencia y en términos de calidad a la satisfacción de la necesidad que se trata. Al no satisfacer el total de la necesidad, no hay suficiencia aunque si haya eficacia en la parte atendida. La eficiencia se refiere exclusivamente al ahorro de recursos o de medios en relación a condiciones ya dadas para un producto específico intermedio o final, este concepto alude a la técnica, es decir, a la combinación de recursos que tiendan a ahorrar medios.⁹

Concepto de estrategia y táctica

Estos conceptos tienen su origen en la guerra, y aunque la política como la guerra tienen distintas formas de manifestación de conflicto, de alguna manera, la guerra es la

⁷ *Ibidem*

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibidem*

continuación de la política por otros medios, o a la inversa, la política es la continuación de la guerra por otros medios.

La Estrategia

Atiende el uso de los recursos para proponer alcances de una determinada política. Resuelve cuál problema deber ser atacado y cuándo y en qué orden. Desde el punto de vista administrativo, la importancia de la estrategia radica en fijar los objetivos estratégicos finales, después, establece cuáles objetivos pretende el adversario, y encontrar en la estrategia adversaria aquellos puntos de apoyo que le permiten ejercer resistencia. La estrategia se encuentra ligada a políticas direccionales y a las políticas generales subordinantes, por ende, las que pueden fijar objetivos generales estratégicos finales o intermedios.¹⁰

La Táctica

Está en función de los objetivos estratégicos. Es el cómo debe ser atacado el problema orientado a conseguir los objetivos estratégicos. Tiene que resolver el cómo va ser atacado eficazmente. La táctica se encuentra estrechamente relacionada con las políticas particulares subordinadas, que atienden lo que hay que hacer; además de ser operativas, es decir, se relacionan más con la táctica aunque deben subordinarse a la estrategia. Definen la manera de llevar a la práctica la acción que se traduce en la realización de los objetivos generales a través de objetivos particulares.

2.- En qué consiste una política social.

En México las autoridades no han definido con exactitud el concepto de política social. Algunas definiciones la identifican como "la administración pública de los servicios de bienestar;

¹⁰*Ibidem*

esto es, la formulación, desarrollo y organización de servicios específicos del gobierno en todos sus sectores, tales como salud, educación, ingreso y servicios de bienestar".¹¹

Debido a que los principales determinantes de bienestar son económicos, se discute que la política social está vinculada con la política económica, por lo que el papel gubernamental de distribuir recursos entre las políticas debe entenderse como algo interrelacionado con la administración de la economía. Esto justifica que las políticas sociales estén fijadas a la visión de lo que la economía hace o debe operar. Asimismo, se ha empleado a la política social con fines políticos, cuyo propósito de bienestar se ha desvanecido, lo que ha originado una mayor complicación en los problemas sociales, incrementado aún más las desigualdades sociales.

A partir del periodo postrevolucionario, las políticas sociales en México se han caracterizado por ser de corte sexenal, situación que ha dado origen a que la política social se convierta "en una de las banderas para responder a las expectativas sociales alimentadas por el mito fundacional de la Revolución Mexicana, y por ende, utilizada como instrumento de mediación para mantener el balance entre la dimensión presidencialista y la corporativa".¹² De manera que la implantación de la política social sólo ha servido para fortalecer la presidencia, en detrimento del nivel de bienestar de la población. Por lo que las estrategias diseñadas para atender y disminuir las carencias no han sido diseñadas para dar soluciones estructurales, ni mucho menos planeadas en el largo plazo, sino que han sido diseñadas como políticas coyunturales.

Una referencia obligada al analizar los programas en materia de política social, son los recursos que el gobierno asigna a estas tareas. Peter Ward,¹³ señala que en tiempos del presidente Luis Echeverría, este rubro ocupó el segundo lugar, muy cerca del sector energético, y que habitualmente estuvo un poco adelante del presupuesto combinado para la administración y la defensa. Por ello, es posible afirmar que a pesar de los esfuerzos de

¹¹Agradezco a la Doctora Pardo la autorización de este material. Shankar A. Yelaja, "Canadian social policy", en María del Carmen Pardo, *La administración de la política social: cuatro estudios*, México. El Colegio de México, Centro de Estudios internacionales, 1996, p. 2, (mimeo).

¹²Véase la extraordinaria investigación realizada por María del Carmen Pardo, *ibidem.*, p. 5

¹³Peter Ward, "Políticas de Bienestar Social en México: 1970-1989", en *ibidem*, pp 57-58.

asignación presupuestal, "no se diseñó una política social de largo plazo que buscara soluciones de fondo, sino que se le fijaron objetivos múltiples que la convirtieron en una cadena de respuestas de coyuntura, con énfasis y diseños de organización distintos, según el criterio prevaleciente en cada gobierno, y que han resultado ineficaces para solucionar los problemas y carencias sociales".¹⁴

3.- Qué es un programa nacional.

En México la planificación nacional se introduce de forma improvisada y tardíamente, bajo el régimen de José López Portillo. El concepto de planificación atiende la elaboración de planes para el futuro, y está relacionada a la actividad de planificar en los siguientes niveles: planificación nacional, regional y sectorial. En estos casos, la planificación está planteada en un nivel macro. En cambio el término planeación atiende a la formulación de planes, en el nivel micro, es decir, cuando se trata de proyectos y programas. Así pues, un programa "se refiere siempre a un conjunto de actividades repetitivas que tienen un carácter unitario a cualquier nivel de agregación".¹⁵ Para alcanzar los objetivos y metas es necesario especificar tanto el tiempo como el espacio en el que se ha de desarrollar, así como determinar a alguna autoridad la responsabilidad para su coordinación. Las partes que componen un programa pueden ser divididos de la siguiente manera: 1. presentación, 2 diagnóstico, 3. pronóstico, 4. fijación de metas y asignación de recursos, y 5. ejecución del programa.

Ahora en base a lo anterior, un programa nacional "comprende el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país. Fija una serie de objetivos a la economía de un país, un nivel de ingresos por habitante por alcanzar, una tasa de inversiones, un nivel de consumo, etc. El programa nacional contiene metas y las hace compatibles entre sí y con el volumen de recursos disponibles".¹⁶

¹⁴Tomado de María del Carmen Pardo, *ibidem.*, p. 59.

¹⁵Miguel Escobar, *op.cit.*

¹⁶Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, México, Siglo XXI Editores, 1991, p. 17

4.- Qué es un proyecto nacional.

La planificación como mencionamos tiene distintos niveles de agregación, donde el máximo de ellos es el nacional. Aunado a esto, no puede hacerse un cambio planeado sin reconocer y medir la intensidad y magnitud de las fuerzas sociales que respaldarán a los intereses que habrán de exponerse estimando al respecto la intensidad de las fuerzas que se opondrán.

Como parte de la planificación nacional en sus distintos horizontes de tiempo (corto, mediano y largo plazo), el proyecto nacional, según Miguel Escobar, se compone de un proyecto económico social y un proyecto político. El proyecto nacional en el plano económico, supone la definición de un modelo de desarrollo económico y social que supone una estrategia para lograrlo, por ejemplo, la de desarrollo hacia adentro, la de desarrollo hacia afuera, la de inserción en la globalización económica, etc. En el plano social, el proyecto nacional implica que tipo de sociedad es la que se debe construir a través de un proceso de cambio social y la identificación de las fuerzas que pudieran estar interesadas en ese proyecto. El proyecto político, por su parte Escobar, supone un esquema de alianzas estratégicas entre las fuerzas sociales que compartan los objetivos finales del proyecto social y el proyecto político, mientras que en las alianzas tácticas se refieren a las alianzas de fuerzas sociales que pueden tener intereses comunes en ciertos objetivos parciales o en situaciones coyunturales específicas dentro de la propia dinámica del proceso de cambio social que el proyecto nacional implica. Paralelamente, el proyecto político supone la introducción de cambios en la institucionalidad política, si es que ésta opone trabas a la realización del proyecto nacional cuya realización se persigue.¹⁷

¹⁷ Parcialmente de Miguel Escobar Valenzuela (1994), Curso de Teoría de la Administración Pública II, *La planificación económica y social*

En el plano de la planificación nacional, los proyectos, como unidades contenidas en aquélla, Escobar, en oposición al concepto de programa, siguiendo a Martner concibe a los proyectos como “una unidades autosustentadas productoras de bienes y/o servicios. De otra parte, hay autores que lo conciben como unidades de inversión menor que se consideran en la programación, cuyo funcionamiento satisface una necesidad específica del desarrollo económico o social, y que debe contener la descripción de los análisis realizados para juzgar la viabilidad de una nueva actividad o de un nuevo servicio Su ejecución se encomienda a un organismo público o privado y que, técnicamente puede llevarse a cabo con independencia de otros proyectos”.¹⁸ Cabe destacar que el proyecto se presenta como el último paso de una serie de decisiones, donde los planes y programas son antecedentes, por ello, muchos programas suponen la existencia de uno o más proyectos.

Entendemos por proyecto nacional al “cumplimiento de las aspiraciones de desarrollo económico y social de un país. Es una tarea básica del proceso de desarrollo, y debe materializarse a través de la definición de objetivos precisos que deberán alcanzarse, en distintas etapas, en los campos social, institucional y económico”.¹⁹

4.1. La estrategia general: populismo y globalización.

El modelo de desarrollo adoptado en América Latina y en México, tuvo similitudes con el modelo de Estado Benefactor que surge en la Europa de la posguerra y en los Estados Unidos después de la gran depresión.²⁰ “Este modelo experimentó sus primeras dificultades durante la

¹⁸ ILPES, *Guía para la evaluación de proyectos*, México, Siglo XXI Editores, 1995, p 29

¹⁹ *Ibidem.*, p 23.

²⁰ El modelo se basa en funciones de regulación económica, procuración del bienestar social y negociación política corporativa. Se caracteriza por tres elementos: primero, la intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación. Segundo, la provisión de una serie de servicios sociales universales para cubrir las necesidades humanas básicas en una sociedad compleja y cambiante. Tercero, la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un problema de responsabilidad colectiva y democrática Tomado de María del Carmen Pardo, *La administración de la política social.* .., *op cit.*, pp. 19-20

década de los setenta, ante la presencia de desequilibrios económicos originados por la inflación, déficit fiscal, y el incremento del gasto público; aspectos que repercutieron de manera negativa en los programas sociales. Frente a esta situación la crisis del Estado de bienestar se dio por tres elementos”²¹ que pusieron en entredicho al modelo: la inviabilidad del pleno empleo; la pérdida de legitimidad por la imposibilidad de satisfacer las crecientes demandas de la población; y la incapacidad del Estado para regular e impulsar un crecimiento económico de la economía

Cabe observar que el profesor Miguel Escobar discrepa de esta generalización del llamado estado benefactor o *Welfare State*, al señalar que tal caracterización sólo fue aplicable al cambio de la política del *Big Stick* o ‘gran garrote’ de la política de Hoover, por la del *New deal*, preconizado por Franklin Delano Roosevelt, política que representaba la adopción de un nuevo trato hacia los trabajadores. Sería mucho más preciso diferenciar los cambios habidos después de la gran crisis de los años 30’s en el papel del estado, señala, lo que va desde la no intervención en la economía propia al Estado gendarme propiciado por la teoría económica clásica, a la que deriva del keynesianismo, como mero estado regulador, con una política fiscal anticrisis expresada en mecanismos antiinflacionarios y antideflacionarios, para pasar posteriormente a políticas impuestas por la realidad de la economía mundial orientada hacia la guerra que provoca las políticas de sustitución de importaciones, generadoras de procesos de industrialización, que se van a ver acentuados en la posguerra a partir de las teorías cepalianas, es decir las sostenidas por Raúl Presbisch, que buscan procesos de industrialización e integración económica en busca de economías de escala. Hay diferencias entre el Estado regulador e interventor de la economía, con los fenómenos de populismo y sus factores causales, que no pueden adecuadamente subsumirse bajo la denominación, un tanto arbitraria de Estado benefactor, señala Miguel Escobar.²²

²¹Goran Therbon, *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, 1989, p. 81

²² Tomado parcialmente de Miguel Escobar Valenzuela (1997), Curso de Teoría de la Administración Pública I, *El papel del Estado y la Administración Pública contemporánea*.

Carmen Pardo señala que la crisis del Estado benefactor en los países desarrollados dio origen, principalmente en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, al surgimiento de dirigentes conservadores que ante el éxito de sus políticas neoliberales lograron anotar exitosos triunfos electorales para dicho partido. El neoliberalismo angloamericano se caracterizaba entonces por “el fin del expansionismo estatal, la reprivatización de las empresas públicas y la disminución drástica de las responsabilidades sociales del Estado, como única vía para resolver la gran crisis fiscal del capitalismo y devolverle el dinamismo original”.²³

En los últimos veinticinco años se han impulsado en México al menos dos modelos de desarrollo: el de un Estado interventor y el de un Estado promotor regido por las leyes del mercado abierto a la competencia internacional. Ambos modelos entendieron la provisión de bienestar social como un recurso sustancial para aliviar la presión social, lo que ocasionó que se considerara como una forma de control social y político.

En América Latina aparecen los estados nacionales-populares, que se caracterizaron por la presencia corporativa, y sobre todo por la cooptación y estrecho control sobre los sindicatos, es decir por una estrecha relación entre el sindicalismo y el Estado, aunado a la existencia de gobiernos autoritarios que significaron el aniquilamiento del ejercicio democrático del poder. Es también característica propia del populismo el hecho de que Estado, nación, sistema político y actores sociales no constituyen esferas totalmente separadas. “El populismo aparece entonces como un “Estado de compromiso” que incorpora a las masas como factor de legitimación del sistema político a la vez que satisface sus necesidades”.²⁴ Su proyecto económico y social tenía como base un pacto social corporativo; un mercado protegido acompañado de una política redistributiva concentradora del ingreso pero atenuada por diversos subsidios de corte populista; un sistema electoral que favorecía la vigencia de un sistema de partido único; por lo menos en México, y una inversión pública masiva.

²³Lorenzo Meyer, “El presidencialismo mexicano del populismo al neoliberalismo”, El Colegio de México, 1993, p 22

²⁴Anibal Viguera, “Populismo y “neopopulismo” en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, UAM, año LV, núm 3, julio-septiembre de 1993, p. 56

Es a mediados de los setenta cuando la situación económica de México se deteriora, se debilita el discurso populista -más verbal que real- aunado a la presencia de un Estado intervencionista, propietario y mal administrador. “El populismo, ha sido en el fondo, en los países subdesarrollados la transición de una sociedad tradicional a una sociedad moderna; “pero fue, sobretodo, una forma de manipular a las masas para lograr un desarrollo capitalista del país, mediante la aceptación y la promoción limitadas de las demandas y aspiraciones de esas masas”.²⁵

Con las reservas anotadas por Escobar, es ya en la década de los ochenta cuando México enfrenta el fracaso del Estado de bienestar, al evidenciar serios daños en el área de los beneficios sociales, el Estado omnipresente perdía terreno para cederlo después, a un Estado solidario apto para hacerse cargo de las iniciativas sociales el cual poseía supuestamente un enfoque tecnocrático de mayor competitividad política, y que se integraría a la corriente modernizadora. Es la joven clase política la que se encarga entonces de introducir el llamado liberalismo social, con la finalidad de sustituir el viejo modelo de desarrollo por el que dominaba ya en los Estados Unidos y Europa Occidental, es decir, el neoliberalismo que adquiere su mayor auge en los noventa. De esta manera, destitúan el neopopulismo de Luis Echeverría y José López Portillo en el que fundaron su legitimidad.

Se dice que la crisis de la versión latinoamericana del Estado de bienestar no tuvo su origen en la ineficiencia para cubrir las necesidades de la población, “sino que la crisis emerge de la insatisfacción de los sectores excluidos, al ya no poderse sostener el esquema de beneficios diferenciados, desarrollado a partir del Estado omnipresente, que “coopta” en su estrategia corporativa a los grupos potencialmente más interesantes como reserva de capital político”.²⁶ Inclusive se cuestiona cuál sería el elemento clave neoliberal que el Estado benefactor no logró resolver. Simplemente, los problemas no dejaron de existir por el simple

²⁵Arnaldo Córdoba, *La formación del poder político en México*, Editorial Era, 1991, pp 73-74

²⁶María del Carmen Pardo, *op cit.*, p. 44.

hecho de reducir el Estado al máximo. Otro factor considerado, es la acumulación de la riqueza de los grupos económicos, a quienes el gobierno protegió y concedió facilidades extraordinarias de rentabilidad, sin exigir a cambio un compromiso total de productividad e inversión.

Tanto América Latina como México, han experimentado serias crisis que los han llevado a recapacitar aquellos modelos de desarrollo implementados, caracterizados por su corte compensatorio, dirigidos a paliar los desequilibrios sociales. Esta situación ha marcado el divorcio entre la política económica y el resto de las políticas. Como consecuencia, la política social se ha considerado como un atenuante dirigido a equilibrar los efectos negativos del ajuste macroeconómico de una parte de la población, donde lo social atiende una dimensión del gasto y no de la inversión; con ello, el concepto de desarrollo social se desvanece quedando sólo la compensación social. "La puesta en marcha de programas se llevó a cabo mediante unidades administrativas diferentes a las que tradicionalmente se habían ocupado de la política social, y que invariablemente dependieron del titular del poder ejecutivo".²⁷ La preocupación del Estado latinoamericano de que las políticas sociales atendieran al incremento del bienestar de la población fue más allá, al ofrecer servicios a cambio de protección y mantenimiento de la legitimidad de los sistemas políticos.

En el momento de poner en marcha los programas de ajuste, "el gasto social que había sido concebido como "blando", entra en un proceso de recorte y reducción y sólo quedan vigentes mínimos mecanismos compensables, como pueden ser en el caso mexicano los programas Pider y Solidaridad especialmente".²⁸ También se da un agresivo recorte presupuestal que va a afectar en primer término al sector salud y educación. Así pues, la calidad de los servicios disminuyó, y al no poder responder el gobierno a las necesidades más prioritarias de la población, acudió al recurso de la descentralización mismo que le permitiría continuar ejerciendo su poder de control político y sobre todo, atenuar las consecuencias

²⁷*Ibidem* , p 18.

²⁸Véase *ibidem* . p 36.

sociales más graves de la crisis. Por tanto, "dentro de la lógica neoliberal era sustancial para el gobierno contar con estados más pequeños y más eficaces, en donde la ley del mercado determinara la oferta y la demanda sin intermediarios, situación que se traduce en la eliminación de beneficios de importantes sectores sociales; y algo muy importante la incorporación de los empresarios privados para atender los servicios públicos, con la idea de instaurar la supuesta eficiencia de la administración privada"²⁹ en la administración pública. "El que la crisis haya resultado tan larga, el que las políticas públicas, particularmente las sociales, no hayan sido diseñadas bajo una concepción apropiada y de largo plazo, además de haber puesto en marcha sucesivos ajustes para intentar eliminar *déficits* fiscales y lograr mejores índices de crecimiento, resultaron en una extensión del desempleo y la pobreza".³⁰

Así pues, la tecnocracia política reintroducía la lógica ciega de la mano invisible del mercado a un sistema en decadencia, minado de intereses corporativos, sindicatos corruptos, organizaciones ejidales y patronales, y por comerciantes y empresarios protegidos de la competencia externa. Para lograr estos objetivos, había que introducir a México al privilegiado grupo de los países triunfadores por la vía de la oferta y la demanda globales³¹. Posteriormente, México ingresaba a los grandes foros económicos como el TLC, la OCDE y la Cuenca del Pacífico, entre otros, para dejar la cultura latinoamericana por la norteamericana; el resultado, México lograba captar la mayor inversión extranjera en toda América Latina. Con ello, nuestro país lograba, a través del TLC un proyecto político que buscaba ubicar al nuevo modelo de desarrollo bajo la protección económica y política de los Estados Unidos. De hecho el predominio del neoliberalismo se debe en gran parte al apoyo del capitalismo internacional, y de las fuerzas sociales e institucionales internacionales como el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Mundial.

²⁹ Ideas tomadas de *ibidem*, p. 40

³⁰ *Ibidem.*, p. 46

³¹ Para los fines de esta investigación podemos definir a La globalización como la intensificación de relaciones sociales mundiales que articulan sucesos locales con eventos que toman lugar en otras regiones y viceversa. Antony Giddens, "The Consequences of Modernity", en *Revista de Estudios Políticos*, UNAM, núm. 11, julio-septiembre de 1992, p. 114.

En el salinismo no hubo tal neoliberalismo, sino que el neoliberalismo mexicano real, en mi opinión, es aquel que Meyer denomina como autoritarismo de mercado, ya que el modelo adquirió sus propias características al querer conservar al mismo tiempo las características del sistema político mexicano. "Para imponer el cambio y controlar las inevitables reacciones en contra, el supuesto neoliberalismo económico se hizo acompañar y apoyar del autoritarismo tradicional, cuyos dos grandes pilares eran el presidencialismo sin límites y el partido de Estado; es decir, el antiliberalismo político".³² Cabe, señalar, que este concepto de partido de Estado tampoco es compartido por Escobar en la connotación que normalmente se le otorga, pues señala que todos los partidos son de estado en la medida que corresponden a la institucionalidad política que aquél consagra y le sirve de base estructural.³³

Las políticas sociales del régimen, abanderadas por el Pronasol fueron concebidas para frenar las patéticas condiciones de los pobres y evitar que se tradujeran en rencores contra el gobierno. No obstante, "el neoliberalismo, con todo y sus programas asistenciales de dos mil millones de dólares anuales en promedio, no logró reducir la miseria sino que la aumentó...Su única razón de ser de Pronasol fue el reforzamiento de la imagen presidencial y el mantenimiento del aparato autoritario".³⁴ "Es la tecnocratización de la política y de la política social en particular, la que está arrojando un balance igual de negativo que el del Estado propietario".³⁵

El nuevo modelo mexicano de desarrollo logró en un principio, su cometido. legitimar al régimen; sin embargo, más adelante al no encontrar salidas la presión social, el modelo no pudo ocultar más el autoritarismo, la injusticia y corrupción, situación que provocó la caída del modelo original tecnocrático, y de paso la sociedad mexicana pagó un alto costo.

³² Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario*, Océano, 1995, p. 31.

³³ Miguel Escobar Valenzuela, curso de Ciencia Política II, "Los partidos políticos"

³⁴ Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario*, op.cit., p. 43

³⁵ María del Carmen Pardo, op.cit., p. 64

5.- Definir cuál es la política social a estudiar.

La educación es uno de los aspectos centrales de la política social, de esta manera, resulta indispensable para el proyecto de desarrollo y modernización del país. La educación es uno de los principales ejes de cambio, representa además, un requisito fundamental para el desarrollo y la formación de recursos humanos, para lograr la transformación productiva y alcanzar la equidad. Asimismo, la educación se distingue de otros servicios públicos porque a medida que se satisface la demanda de un grupo de la población, se crean de hecho demandas adicionales en los niveles educativos más avanzados, y que como consecuencia el mismo grupo generará en el futuro inmediato.

Por diversas razones, la educación responde a las necesidades tanto de los individuos de una sociedad, como a la del Estado. En primer lugar, la educación es esencial para garantizar el desarrollo armónico de los ciudadanos, así como el desarrollo económico del país; en segundo lugar, con la educación podemos mantener, transmitir y recrear la cultura, instrumento fundamental para el fortalecimiento del Estado nacional. Por consiguiente, el desarrollo de la educación es indispensable para asegurar la creación de una nación independiente, justa y próspera, participativa y democrática. Por otra parte, el Estado debe educar en base al incremento intelectual; la búsqueda de la verdad, la justicia y la virtud, con el fin de que los ciudadanos sean responsables, y aptos para cohabitar en la democracia.

La palabra educación proviene del verbo latino *ducas, ducare, ducation*, que significa guiar a alguien a su fin, lo que en términos analíticos significa y para propósitos de esta investigación se entiende como "un fenómeno cultural: el sistema escolar es parte de un proceso universal que establecen las sociedades para dar cuenta y hacer sentido del mundo. Como complejo sistemático de relaciones entre individuos y grupos, la sociedad se apoya en valores compartidos, en creencias y pautas de conducta. La sociedad (un sistema de

relaciones) y la cultura (un sistema de entendimientos comunes), se conjugan para conformar un orden social”³⁶

5.1. Qué es una política de educación.

A diferencia de otros países, el análisis sobre el Estado puede pasar inadvertido o con mejor suerte puede tener una función marginal. En México el Estado es un elemento central para comprender el funcionamiento del sistema educativo mexicano. La formulación de los sistemas educativos reúne de cierta manera el contenido de la política educativa, el sistema como un complejo de elementos se encuentra en constante interacción con la educación. Tanto las ciencias de la educación como la sociología de la educación estudian en su conjunto a la política educativa. Desde el punto de vista de la sociología de la educación se evalúan las acciones políticas que pone en marcha el gobierno. La definición de política educativa de Pablo Latapí atiende el “conjunto de acciones del Estado que tienen por objeto el sistema educativo. Estas acciones incluyen desde la definición de los objetivos del sistema y su organización, hasta la instrumentación de sus decisiones”.³⁷ En un país como el nuestro, en el que predominan las graves desigualdades, y que la educación padece las consecuencias de “procesos de justicia” generados por la economía, a la vez que contribuye a reforzar estos procesos, es evidente que el objeto de la política educativa, debe atender en el ámbito educativo la disminución de esas desigualdades. Aunado a la canalización de los recursos, la política educativa debe atender también, el diseño de programas específicos de carácter preventivo, compensatorio y remedial de largo plazo, que atiendan a los alumnos que compiten desventajosamente en la escuela.

³⁶ Jorge Padua, “Transformaciones estructurales, políticas educativas y eficiencia en el sistema escolar de México”, *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. XII, núm. 36, septiembre-diciembre de 1994, p. 496

³⁷ Pablo Latapí Sarre, *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, México, Editorial Nueva Imagen, 1980, p. 45

La política educativa emprendida por el gobierno tiene por objeto "los aprendizajes futuros, posibles y deseables, de la sociedad; los cognoscitivos, los valorales, los individuales, los sociales, los que hoy conocemos y los aún inéditos".³⁸ También de manera no explícita, independientemente del sistema formal, sistemático y asistemático, se encuentra la educación informal, que comprende diversos procesos entre ellos, los de interrelación personal, el comportamiento de las instituciones o la acción de los medios masivos de comunicación, y es sobre este tipo de educación donde el Estado actúa indirectamente, no obstante de su enorme influencia educativa.

La estructura del sistema educativo mexicano, esta dividida en cinco niveles, a saber: La enseñanza preescolar, la enseñanza primaria, el ciclo básico de la enseñanza media, el ciclo superior de la misma enseñanza y la educación superior. El concepto de sistema educativo atiende "las investigaciones sobre los insumos, procesos y productos que contienen una amplia gama de temas, muchos de los cuales, frecuentemente, se discuten independientemente. Comprenden problemas de oportunidad educativa, selección y discriminación acerca de la administración y transmisión de conocimientos y valores y de inserción social, estratificación y movilidad. Al mismo tiempo, presentan los dos problemas más generales, aquellos de los efectos de la sociedad sobre la educación y de la educación sobre la sociedad".³⁹

Para entender el sistema educativo se debe analizar tanto el incremento de unidades como de estudiantes en el sistema. Se deben observar los niveles que se van agregando; la diferenciación y eficiencia del sistema, es decir, la proporción de estudiantes que completan un ciclo o un nivel; y también la capacidad que desarrolla para atender la demanda. El sistema educativo en general se encuentra conformado por instituciones a las que llamamos escuelas. El sistema educativo cuenta con características primarias y secundarias.

³⁸ Pablo Latapí, "Balance y Retos de la Secretaría de Educación Pública hoy" *Ciclo de Conferencias por el 75 Aniversario de la SEP*, México, SEP, 17 de diciembre de 1996, p.18, (manusc.).

³⁹ Jaime Castrejón Díez, *Ensayos sobre política educativa*, México, INAP, 1986, pp 85-86

Las características primarias comprenden las escuelas, un medio de intercambio y la regla de la secuencia. Las *escuelas* hoy en día han adquirido características diferentes que les han dado un perfil especial. El *medio de intercambio*, atiende a la concepción de qué es una disciplina y como se debe enseñar, dependiendo de la edad y los conocimientos anteriores adquiridos. La enseñanza de la disciplina debe ser igual para poder obtener una educación homogénea dentro de la nación. Es indispensable la existencia del medio de intercambio, para que las escuelas que conforman el sistema usen la misma definición en los distintos grados de la secuencia. La *secuencia* se refiere, a la necesidad de ir cubriendo las distintas etapas para ingresar al grado siguiente.

Las características secundarias del sistema se refieren al tamaño de la escuela, un sistema de control; y un concepto de la distribución de los resultados. La primera se refiere al establecimiento de un equilibrio entre maestros y alumnos para impedir la desigualdad y la homogeneidad en el sistema. El sistema de control, supone la existencia de mecanismos establecidos por el gobierno para la conducción del sistema, mediante el establecimiento de normas. Este *sistema de control* no es necesariamente académico, sino que también atiende al control de los contenidos, vía libros de texto, o el control de la admisión a través de los exámenes. Producto de los regímenes políticos modernos, la *distribución de los resultados* se mezcla con las ideas de justicia social y de igualdad.

Ahora, existen dos tipos de sistemas educativos, uno que se denomina de movilización y otro de reconciliación. El sistema de movilización es el resultado de una revolución o de un movimiento social, se caracteriza por grandes inversiones en el sistema educativo. Encontramos en este sistema una gran militancia, movilizaciones que se presentan no sólo en los integrantes del servicio educativo y dentro del gobierno, sino que ésta se transmite a la población en general y representan los momentos cumbres en la vida educativa de las naciones. En cambio, un sistema de reconciliación que sería el caso de México, presentan crisis con mayor frecuencia debido a su sistema unipartidista, situación que se traduce en una gran estabilidad y a veces de poco desarrollo en la eficiencia del sistema educativo. Una

característica que vale la pena resaltar de este sistema, “es que los grupos de distintas ideologías que pugnan por influir en la política educativa son conciliados, a veces, a través de concesiones, o a través de represiones”.⁴⁰ Tal podría ser el caso del movimiento del 68, donde como resultado de un estallido social, se dio la pauta para una transformación en la educación.

La política educativa del país emplea con frecuencia los siguientes modelos. Primero, el modelo de modernización pedagógica; segundo, de reformismo social, tercero, el radicalismo; y cuarto, incrementalismo o reconstruccionismo, que se contraponen a los anteriores, y que es básicamente por el que nos inclinamos, ya que el cambio en la educación puede lograrse, a través del incremento de acciones significativas –económicas, sociales y políticas- en las que la educación tiene un papel importante, lo que podría traducirse en la transformación de los valores en las personas. Los modelos se muestran en el *apéndice A*.

Las ciencias de la educación estudian los diversos planos que forman parte de la política educativa. Entre ellos se encuentra el *plano filosófico* e ideológico, donde la política educativa toma parte de un proyecto de sociedad, la afirmación de valores humanos y el establecimiento de los grandes objetivos del Estado respecto a la sociedad que gobierna. En el *plano social* la política educativa puede concebirse como un diseño de ingeniería social que establece las relaciones entre los procesos educativos y sociales. Luego se encuentra, el *plano organizativo-administrativo*, donde la labor de la política educativa va a consistir en el funcionamiento del sistema educativo como una parte especializada de la administración pública. Lo que atañe a la política educativa en el *plano pedagógico*, es el conjunto de características del proceso de enseñanza-aprendizaje. Finalmente, bajo el *plano de negociación de intereses*, la política educativa se mueve en el campo de las presiones, demandas y apoyos de los diversos grupos sociales.

⁴⁰ Jaime Castrejón, *Ibidem*, p. 133

5.2. Qué variables considera una política de educación.

Se distinguen para su estudio ocho funciones en la operación del sistema educativo, nosotros para fines de análisis incluimos la postura incrementalista (ver apéndice B) para establecer la diferencia ideológica entre una y la otra. La primera función es la *académica*, y es aquella que a través del sistema educativo estimula el proceso enseñanza-aprendizaje. Aquí se incluyen las reformas a la enseñanza primaria, secundaria y normal, se atiende la educación de sistema abierto, los sistemas de evaluación y la introducción de nuevas instituciones. Para los incrementalistas, la formación intelectual al menos a un nivel básico es fundamental. Representa además una condición para que la población pueda integrarse en procesos de cambio. La función *socializadora* es aquella que el sistema pretende introducir a las nuevas generaciones a valores, actitudes, esquemas de pensamiento. El modelo incrementalista, tiene a su cargo la formación de una sociedad en transición, para que los cambios estructurales tengan sentido humano y no conduzcan a nuevas formas de opresión. Sin pretender ser el objetivo explícito del sistema educativo, la función *distributivo-selectiva*, del actual sistema, no hace más que sumarse a otros procesos de selección y discriminación que aseguran la continuidad de las élites en la dirección social. Comprende la educación ligada a la justicia social, la expansión del sistema e igualdad de oportunidades, la atención al medio rural y urbano, la atención a indígenas. Esta función se refiere según el modelo incrementalista, a la distribución de los beneficios sociales y a la mayor igualdad de oportunidades educativas. La cuarta función es la de *control social*; esta función, no está explícita dentro del sistema educativo. Aunque actúa como un mecanismo de control por parte del Estado, y de acuerdo con Pablo Latapí esta funciona de cuatro maneras:

“...el Estado a través de la función distributivo-selectiva regula el acceso a la instrucción, a las oportunidades de ascenso y a determinados niveles de conciencia, de los diversos grupos de la sociedad; el Estado a través de la función socializadora determina los contenidos y la orientación de la educación, impone un modelo ideológico y cultural que establece normas, sanciones, recompensas y valores, el Estado utiliza los beneficios educativos en su negociación

política con los diversos grupos y clases sociales, respondiendo a demandas y obteniendo apoyos que le permitan mantener el equilibrio de consensos en que basa su razón de ser; y el gremio magisterial ejerce una función conservadora que refuerza y legitima los controles sociales ya existentes. De estas cuatro maneras, el sistema educativo opera una regulación, de tipo ideológica política, de las diversas tendencias de dispersión de la sociedad, manteniéndolas dentro del cauce querido por el Estado”.⁴¹

La función *económica*, tampoco se menciona explícitamente dentro del sistema educativo, aunque sí se le reconoce como parte de la política social fomentada por el Estado. De acuerdo al sistema educativo esta función contribuye al aumento de productividad mediante la calificación creciente de la fuerza de trabajo. Atiende variables de reorganización de la enseñanza técnico, y la contribución de la educación al desarrollo económico. La tendencia incrementalista, la ubica como una función que debe reforzar el poder de las clases más necesitadas en las que los valores de igualdad, justicia, participación puedan llevarse a cabo. En lo que respecta a la función *ocupacional*, esta se relaciona con la anterior y con la distributivo-selectiva. Para el sistema educativo esta función asigna roles y aptitudes sociales específicos, que se relacionan con las demandas de la economía y que contribuyen al desarrollo individual de las personas. Se refiere a la educación relacionada con el empleo, las salidas ocupacionales y la correspondencia de la educación con la demanda del trabajo. La posición incrementalista es semejante a este pensamiento. La función *cultural* en el sistema educativo transmite una herencia cultural con miras a asegurar una continuidad, un sentido de identidad y la integración de la comunidad. Desde el punto de vista incrementalista esta función debe preparar a la población para la “transformación cultural” necesaria para el cambio social. Por último, la función *investigativa*, dentro del sistema se cubre mediante la investigación científica y por la investigación y experimentación educativa. Desde el incrementalismo, la investigación debe guiarse por los cambios significativos.

⁴¹ Pablo Latapí Sarré, *Análisis de un sexenio. .op.cit* , pp 40-41

Estas funciones se mezclan entre sí, no se dan en un orden preestablecido, y entran en ocasiones unas con otras en conflicto, lo que da lugar a las contradicciones que limitan las posibilidades de la política educativa, entre ellas tenemos las más frecuentes en la política educativa nacional.

- Las expectativas de ascenso social derivadas de la función distributivo-selectiva pueden entrar en conflicto con la función de control social, cuando el sistema educativo no satisface las expectativas creadas.
- Los maestros, en vez de actuar como instrumentos para los fines de control social del Estado, pueden estimular el sentido crítico y aún la rebeldía contra el sistema social y político.
- Las oportunidades reales de empleo pueden ser insuficientes respecto al egreso escolar y dar lugar a un desajuste estructural.
- El deseo de mayores calificaciones ocupacionales, motivado por el diseño meritocrático del sistema educativo, puede llevar a un exceso de calificaciones que produzca una preparación ocupacional muy superior a la necesario y permita a los empleadores abatir los salarios, principalmente de las clases trabajadoras de más baja remuneración.
- Si bien el Estado utiliza los beneficios de la educación como medios de negociación y de apoyo, en este sentido la educación puede, a la larga, volverse contra los intereses del Estado.
- Los logros de mayor igualdad social, por ejemplo mediante la ampliación del acceso a la enseñanza superior, llevan a las clases altas a buscar otras opciones de enseñanza superior -como las universidades privadas- más exclusivas de su clase, que garanticen sus privilegios

En cierta medida, esto es una muestra de que la política educativa es sumamente conflictiva y que sus decisiones se encuentran supeditadas por limitaciones de diversa índole, situación que permite suponer que deben aplazarse determinadas metas de la política educativa, para atender a otros aspectos del desarrollo en su momento. Es importante considerar, que estas restricciones pueden surgir del proyecto político del Estado, del cual forma parte la política educativa, por ende, la educación ha permanecido subordinada al resto de las acciones gubernamentales. Así como por innumerables motivos en los que se incluyen a los grupos de presión y las diversas clases sociales que demandan beneficios, acciones favores o privilegios, por supuesto que la influencia de estos grupos depende del Estado, quien es el que decide en materia educativa si pueden afectar o no sus intereses; las contingencias al igual que las coyunturas, le restan también atención a las acciones educativas, postergándolas a más largo plazo; elementos como la negación al cambio, la corrupción, la burocracia o el conservadurismo magisterial, pueden tergiversar o hasta influir en las decisiones tomadas por las autoridades; la disponibilidad de recursos es otra restricción importante para el sistema educativo, ya que la disponibilidad de los recursos es limitada al respecto. Otra importante limitación que considera la política educativa es la investigación socioeducativa, la cual puede influir en la decisión de las políticas, ya que es común que los resultados de estas investigaciones no sean tomadas en cuenta por sus instrumentadores, ya sea porque la línea de investigación no correspondía a los problemas que preocupan a los políticos, que el lenguaje o el significado de la investigación no sea comprensible a su conocimiento

Capítulo II.

Caracterizaciones generales.

1.- El sistema educativo mexicano postrevolucionario.

Más allá de los mandatos constitucionales, la educación en México, ha sido una cuestión de controversia que se manifiesta en los proyectos de política educativa, que responden a diferentes intereses. El sistema educativo mexicano se ha caracterizado a través de sus diversas etapas, por conservar los fines del progreso, igualdad y democracia, por apoyar la idea de que debe tener una mayor cobertura, de mejor calidad, descentralizado, al menos para asentar su organización fundamental en los estados del país. No obstante, aún conserva su carácter centralizado y corporativo.

La creación de la Secretaría de Educación Pública se da el 29 de septiembre de 1921, con motivo del serio golpe que había recibido la educación durante el gobierno de Venustiano Carranza, por lo que se consideró necesaria, por medio de una consulta nacional la apertura de la secretaría. Es importante señalar que durante los gobiernos revolucionarios, la política social no era algo que estaba claramente establecido, eran momentos de experimentación en el que había que tomar riesgos al intentar construir una nueva nación. El cargo de secretario se le ofreció a José Vasconcelos quien buscó consolidar la nacionalidad por medio de los valores culturales universales. Sus numerosos logros se vieron reflejados en la alfabetización, la enseñanza elemental y las áreas rurales. Aunque se inclinó por la educación en general, tuvo cierta prioridad por las masas y no las élites, por lo que apoyó ampliamente la educación de los indígenas, se dio cuenta de que las escuelas urbanas requerían un trato distinto a la rurales, donde a estas últimas las centralizó en el Departamento de Cultura Indígena. La escuela se convirtió así en un proyecto comunal y se les denominó las "Casas del Pueblo"

Al finalizar José Vasconcelos su cargo “funcionaban 1039 escuelas con 1146 maestros y monitores y solamente 48 maestros misioneros”.⁴² Vasconcelos logró hacer de su proyecto educativo una verdadera movilización popular, a pesar de que las acciones estuvieron limitadas a las escuelas, la creación de bibliotecas y las bellas artes. Sin embargo, su obra educativa no se libró de la burocratización y del abandono de los valores culturales que descansaron en la renovación de los valores cívicos, el anticlericalismo y el fortalecimiento de la ideología de la Revolución Mexicana.

Tomaría tiempo para que el sistema educativo lograra consolidarse, sobre todo, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, ya que el país no contaba con los recursos suficientes para impulsar y atender la creciente demanda de la educación. Aunado a las luchas ideológicas entre la iglesia y el Estado resultaba difícil mantener un sistema en armonía. No obstante el secretario de educación José Manuel Puig con la ayuda de su subsecretario Moisés Sáez, lograron impulsar la educación rural, aparece la educación secundaria y las normales. Posteriormente, en el gobierno de Emilio Portes Gil, se dan tres importantes acciones con el secretario Ezequiel Padilla, que repercutirían en el futuro de la educación: la formación de los centros de cooperación pedagógica, las leyes de inmovilidad del magisterio y de su escalafón y la autonomía universitaria. Esta última representa el acontecimiento educativo más significativo de este periodo. Por otra parte, las confrontaciones entre la universidad y el Estado son cada vez mayores, más adelante, esta situación adquiere mayor fuerza. Finalmente, la crisis política del maximato de Calles, se va a reflejar en la educación bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, ya que en menos de dos años, hubo cinco titulares de la Secretaría de Educación Pública. El último secretario fue Narciso Bassols, quien le tocó la renuncia presidencial, para después incorporarse nuevamente en su cargo bajo el mandato de Abelardo L. Rodríguez.

⁴² Jaime Castrejón, *Ensayos sobre política*, op.cit, p 58.

Así pues, se da una segunda etapa con la gestión de Narciso Bassols, en la que la educación socialista sentó las bases para que más adelante sean retomadas por la política educativa del presidente Lázaro Cárdenas. Sus proyectos de política educativa tuvieron mayores impulsos y se desarrolló en dos vertientes: una utilitarista y otra populista. La primera sentó las bases de la enseñanza tecnológica, para satisfacer las demandas de la industria. La segunda, atendió más la subsistencia material que el incremento del intelecto, es ahí donde se da una ruptura con su antecesor Vasconcelos. Durante su gestión, causó fuertes controversias al poner en marcha una comisión técnico-consultiva con la finalidad de realizar un estudio sobre la educación sexual en el niño.

A partir de 1934, durante el régimen de Lázaro Cárdenas, el proyecto de la escuela socialista opuso una orientación utilitarista encuadrada en los programas de educación técnica. Esta además, incrementó la preparación de cuadros que demandaba el creciente desarrollo industrial del país. El proyecto de la educación socialista proporcionó el motivo ideal para centralizar aún más las decisiones sobre los contenidos de la educación en el gobierno federal, al ratificarse en su artículo 3o. la formación de planes, programas y métodos de enseñanza, los cuales le correspondían al Estado. Las reformas al artículo 3o. constitucional fueron dirigidas para impulsar la educación socialista. Planteado de esa manera, el anticlericalismo pasaba a un segundo plano, es decir, desaparecía la educación laica, para acentuar entonces, la mejoría de la comunidad y el progreso de la sociedad por sobre el bienestar individual.

Para que los hijos de los trabajadores pudieran realizar estudios similares a los de la universidad nacional, se creó el Instituto Politécnico Nacional, como una nueva vía de educación tecnológica. En este periodo hubo dos secretarios de Educación Pública, el licenciado Ignacio García Téllez, quien estuvo en el cargo por seis meses y Gonzalo Vázquez Velázquez, por cinco años y medio.

En el periodo del presidente Manuel Avila Camacho, la educación se caracterizó por dos aspectos centrales: la reforma del artículo tercero y la campaña contra el analfabetismo, que se hace acompañar por un recurso innovador en la educación, el uso no escolar para dicha

campaña; es decir, se abría un concepto no escolar con el empleo de diferentes métodos pedagógicos.

Al terminar la segunda Guerra Mundial, la educación socialista resultó disfuncional frente al nuevo contexto que proyectaba México para su desarrollo. Las nuevas reformas tenían que hacerse para consolidar el Proyecto de la Educación para la Unidad Nacional, que ponía el acento en la concordia y la armonía sociales, por encima de aquel que insistía en la lucha de clases. La tercera etapa que sobrevivió hasta 1992, y en la que se da la consolidación del proyecto de educación nacional estuvo a cargo del ideólogo y promotor Jaime Torres Bodet, el cual estaba a cargo de la Secretaría de Educación Pública durante el sexenio de Miguel Alemán -y continuó bajo el mismo cargo en la administración de Adolfo López Mateos-. Estableció que toda la educación que impartiera el Estado sería gratuita; además, el proyecto de la educación para la unidad nacional ratificaba algunos de los principios de la educación laica. Sin adoptar el término en la Constitución el Estado mantenía la prohibición a las iglesias y a los sacerdotes de participar activamente en la educación primaria, secundaria y normal y la destinaba a trabajadores y campesinos. Asimismo, agregaba dos componentes: el apoyo en el progreso científico y la solidaridad internacional. Torres Bodet intentó implementar el espíritu vasconceliano, aunque sin darse cuenta condujo a la consolidación del corporativismo -ya que estando él en la secretaría es cuando surge el SNTE- y al fortalecimiento del Estado educador; de igual manera, a través de una cruzada para enseñar a leer y escribir a los adultos; reconoció el valor de la educación técnica; el punto fuerte de su política educativa fue la creación del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, reconociendo el problema de la ineficacia docente; se pretende la integración del indígena a la nacionalidad mexicana con la creación del Instituto Nacional Indigenista en 1948; se formuló el plan de expansión y mejoramiento de la escuela primaria de once años, con el objetivo de abatir la deserción escolar, principalmente en las áreas rurales.

Por primera vez, se tomó en cuenta a la educación superior, ya que la idea de la unidad nacional permitía conciliar tendencias aún opuestas como la educación liberal para las élites con corrientes utilitaristas en la educación técnica. Esta reforma también mantuvo vigente la idea del Estado educador y continuó con la tendencia a consolidar la hegemonía del gobierno central. El texto del artículo 3o. promulgado en 1946 tuvo una vida más larga que sus antecesores, perduró intacto hasta 1980. En este gobierno se crea el Instituto Nacional de Bellas Artes, hecho que relacionó la educación pública y la política cultural.

Ruiz Cortines asume la presidencia para el periodo 1952-1958, y es cuando una de las características propias del presidencialismo tienen que ver con la renovación del gobierno, donde el presidente entrante trata de legitimarse, además, de que la continuidad no representa una de las características del sistema. Es ahí donde la educación va a padecer de esos cambios "sexenales", no obstante, "por la preparación que requiere el magisterio y por la fuerza política del sindicato de maestros, las variaciones no son tan tajantes como en otras áreas del sector público".⁴³

El secretario de Educación José Angel Ceniceros, enfrentó diversos problemas que adquirieron mayor complejidad al enfrentar el país una crisis económica, lo que significó una menor asignación de recursos al área educativa, situación que se tradujo al final del sexenio en un serio deterioro de la educación. La deserción y la eficiencia terminal primaria avanzaron vertiginosamente; el resto de los niveles se encontraban en críticas condiciones. Además, tuvo que conciliar con los conflictos sindicales y estudiantiles que estaban latentes en ese momento. El Instituto Politécnico Nacional y la Escuela Normal Superior, entraron en crisis, la revisión del programas de estudios y el aumento al salario eran las más sobresalientes demandas. Ante estos acontecimientos de conflicto, es la primera vez que un secretario de Educación toma el papel de negociador.

⁴³ *Ibidem*, p. 96

Adolfo López Mateos heredaba un sistema a punto del colapso. Es en este sexenio (1958-1964) cuando regresa a la secretaría Jaime Torres Bodet, quien en su primer esfuerzo enfrentó la crisis de la educación primaria con la formulación del Plan de once años. El Plan se puso en marcha en 1960, para ello, el gobierno "incrementó por primera vez el presupuesto dedicado a educación al 18 por ciento del presupuesto federal".⁴⁴ Tal vez el logro de mayor alcance del gobierno lopezmateísta fue la institución de los libros de texto gratuitos a principios de los años sesenta, así como la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. Al respecto, "la idea de los libros tenía dos objetivos: por un lado, el económico, pues hacía posible que los niños de familias con pocos recursos tuvieran materiales de estudio y, por el otro, el político, pues permitía al gobierno intervenir directamente en el contenido de la educación".⁴⁵ Durante este sexenio se impulsa también la enseñanza tecnológica, en coordinación con los estados, para que estos funden sus propias universidades o a mejoraran las ya existentes. A su vez, continúa la secuencia de la política educativa de Cárdenas, por medio del IPN, creando todo un sistema de escuelas secundarias, preparatorias y superiores en las áreas tecnológicas

El proyecto de la unidad nacional desafortunadamente, no llegó a culminarse. El movimiento estudiantil de 1968 fue quizás el detonador más visible, ya que en este conflicto se presentaron dos constantes: por un lado demandas democráticas y antiautoritarias y, por otro, la represión como respuesta gubernamental. El gobierno de Díaz Ordaz, implementa la metodología de aprender haciendo en la enseñanza elemental y de enseñar produciendo en la educación secundaria. El resultado de esta política fue que el sistema de enseñanza tecnológica aumentara en todos sus niveles. Sin embargo, el gobierno no pudo apoyar en igual proporción al sistema tecnológico y universitario, viéndose más afectado este último. Como una segunda fase de su política educativa, el presidente inicia una reforma educativa enfocada a la planeación para atenuar los conflictos producto de una mala orientación de la educación.

⁴⁴ Véase *ibidem*, p. 100

⁴⁵ *ibidem*, pp. 101-102

El inicio de los setenta fue el tiempo de la primera ola de modernización y de cambio de prioridades: de la educación básica a la superior. El gobierno de Luis Echeverría emprendió, sin embargo, su propio proyecto de reforma educativa, pero subrayando el fortalecimiento del Estado y la apertura democrática respectivamente. Tal modelo iniciaba una época de modernización de la educación mexicana, que tenía dos estrategias fundamentales: primera, una reforma de la enseñanza básica y, la segunda, una respuesta positiva a todas las demandas de la educación superior. También se llevó la reestructuración de la SEP y se crearon varias delegaciones regionales para resolver algunos problemas burocráticos, aunque no se descentralizó la facultad de elaborar planes y programas de estudio. Igualmente, creció el financiamiento del gobierno a la educación. Posteriormente, la desconcentración administrativa continuó en el gobierno del presidente José López Portillo, así como la política de satisfacción de la demanda de educación básica y la expansión de la educación para adultos. Una acción que vale la pena destacar, es el intento por despolitizar la educación superior, donde los constantes actos de violencia de los estudiantes, originaron que los problemas político-universitarios dejaran de ser atendidos por la Secretaría de Educación Pública para pasar a manos de la Secretaría de Gobernación.

Al asumir la presidencia Miguel de la Madrid presentó su Plan Nacional de Desarrollo que se distinguió de los anteriores por la dedicación de un capítulo específico para la educación. Su revolución educativa no tuvo eco, ni implicó transformaciones significativas para el sistema. Introduce además el concepto de calidad en la educación e inicia el proceso de descentralización en la educación, a través de una serie de reformas constitucionales para darle continuidad al proyecto.

Veinte años después de aquellas reformas, el gobierno del presidente Salinas de Gortari definió un proyecto modernizador en contraposición al de Echeverría. En este sexenio se ratifica el monopolio de la determinación de los planes de estudio de la primaria, secundaria y enseñanza normal, se modifica nuevamente el artículo 3o. constitucional y se remite una vez más la enseñanza religiosa en las escuelas privadas. Anuncia el Programa para la

Modernización Educativa 1989-1994, el cual contenía el diagnóstico del sistema educativo mexicano, y que sería el documento que da la pauta para el resto de sus proyectos plasmados en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y la Ley General de Educación (LGE). La política social del sexenio se caracterizó por el Programa Nacional de Solidaridad, mismo que en gran medida fortaleció la imagen de la institución presidencial.

Finalmente, el largo trayecto del sistema educativo ha desembocado en un momento de transición en el que intervienen distintos grupos en pugna: el corporativista que lucha por sobrevivir, el neoliberal, en aparente ascenso en todos los órdenes de la vida nacional y en el contorno internacional, y un esquema intermedio que representa un Estado interventor. Este último impulsado desde el Estado y que asegura su inspiración en el liberalismo social. De cada uno de estos proyectos se derivan implicaciones distintas para la educación nacional.

2.- La política social de Luis Echeverría Alvarez.

Al iniciar su gobierno Luis Echeverría, sostuvo una preocupación especial por atender las oportunidades de empleo, el acceso a la técnica, educación y salud, principalmente en el medio rural, el cual presentaba serias carencias, que en cualquier momento podían tornarse en peligrosas señales de conflicto político. Por este motivo, el presidente decidió darle un nuevo impulso al país, haciendo del desarrollo rural uno de los principales ejes de la política social de esta administración. Para lograr estos objetivos, el ejecutivo buscó una distribución regional más equilibrada y social en las áreas rurales, mediante instrumentos de carácter administrativo, como lo fueron la Comisión Nacional de Zonas Áridas y el Plan Huicot.

Básicamente, los esfuerzos realizados por el ejecutivo en materia de política social, se concentraron en el programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER). "El programa fue concebido por la Dirección General de Inversiones Públicas lo que de entrada

llama la atención ya que había otras dependencias cuya responsabilidad casi única era el sector agropecuario, como podía haber sido la Secretaría de Agricultura".⁴⁶

El programa reflejó la preocupación por los campesinos, por ser el sector más desprotegido. La participación de la población campesina en el programa, consistió en la aportación de su propio esfuerzo en las tareas productivas, logrando su integración inmediata como fuerza de trabajo local para efectuar las obras de infraestructura, con la intención de incrementar su productividad, lo que se reflejaría en una mejor condición de vida. Los recursos asignados al programa, manifestaron la importancia que el Ejecutivo había depositado en el Pider, "se esperaba durante el primer año -1973- una inversión de 2,500 millones de pesos y durante el periodo de cuatro años, 1973-1976, del orden de 25,000 millones de pesos. Todo esto debía considerarse como adicional a las inversiones en las áreas rurales que eran parte de los presupuestos normales de la SOP y SRH y otras muchas dependencias".⁴⁷ Los apoyos financieros venían de recursos fiscales, más tarde se incorporarían los fondos otorgados por organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Además, "resulta novedosa la idea de que la Secretaría de la Presidencia haya contratado los servicios de un asesor externo para evaluar los resultados del programa, se trata del *Tavistock Institute of Human Relations*, para contar desde los inicios de las acciones, con un conocimiento más preciso de las deficiencias en las fases de organización y administración para procurar su inmediata corrección"⁴⁸

Asimismo, para obtener una coordinación más uniforme, se consideró la participación del gobierno federal y los gobiernos estatales por medio del Convenio Unico de Cooperación. La ejecución del programa estaría a cargo de la subcomisión de inversión-financiamiento, que pertenecía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por otra parte, los proyectos seleccionados dependían de diversos criterios, de entre los cuales la más alta prioridad, era para aquellos que aseguraran una mayor ocupación permanente, así como los que utilizaran

⁴⁶ Enc J Miller, *Desarrollo integral del medio rural un experimento en México*, México, FCE, 1976, p 28

⁴⁷ *Ibidem.*, p.49

⁴⁸ *Ibidem* , p 18.

mano de obra local y materiales de la región. Se consideraba también, ya en un segundo término, las obras complementarias que permitirían aprovechar las inversiones ya realizadas. En último término, se consideraban las peticiones expresas por las comunidades que solicitaran las obras.

Por otra parte también, el programa consideró necesario abarcar estados completos que debían cumplir con requisitos como el tamaño de la población; densidad y distribución por sexos y edades; composición de la fuerza de trabajo; índices de nivel educativo, salud y otros servicios públicos; niveles de desempleo y subempleo; grado relativo de desarrollo de cada entidad federativa y niveles de ingreso tanto de las comunidades rurales como urbanas.

Para su coordinación, fue necesario establecer un Comité Coordinador de carácter intersecretarial -presidido por un funcionario de nivel intermedio-, para realizar los estudios de desarrollo regional y para la práctica de visitas periódicas de campo, en las cuales se harían acompañar de funcionarios locales de las dependencias federales, representantes de los gobiernos estatales y por algunos presidentes municipales. De ahí se obtenían las peticiones de los pobladores, donde la información obtenida sería analizada para después ser interpretada en la etapa de formulación. Una vez que se recopilaba la información y que se detectaban las fallas de operación, un grupo del Comité, apoyado por un comité estatal -presidido por el gobernador- y por los representantes de organismos relacionados con las acciones del programa, realizaban visitas frecuentes a las regiones, para supervisar el control y avance del programa. Se crearon también, grupos técnicos, que tenían la tarea de facilitar el mejor aprovechamiento de los recursos técnicos disponibles para cada estado. En relación a la aprobación de fondos, estos dependieron únicamente de la autorización que hiciera la Presidencia de la República, a las regiones, tipos de obra y montos para cada dependencia.

Respecto al desarrollo regional, se creó en 1975 la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, como un mecanismo institucional de coordinación que reunía la colaboración de diversas dependencias gubernamentales. Más tarde, la Comisión cambiaría a Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, que ahora integraba a los gobernadores de los

estados. La creación de esta Comisión justificó las aspiraciones del gobierno por la desconcentración administrativa.

“El Pider apareció como un arreglo de organización novedoso, puesto que para su operación requirió de un número muy grande de dependencias del sector público, tanto a nivel federal como estatal, generándose también toda clase de problemas inéditos de organización y de administración”,⁴⁹ debido a la complicada coordinación que existió entre las diferentes dependencias del gobierno con los estados, donde estos últimos, se vieron limitados por sus fronteras de acción. No obstante, la presencia de delegaciones estatales no significaba que el personal estatal tenía facultad de maniobra: los delegados en los estados eran como los “intermediarios” de comunicación entre el gobierno del estado y la ciudad de México, y la mayoría de las veces no tuvieron autoridad para decidir. Es así, como el Pider comenzaba a dar indicios de ser un programa centralizado cuyos impactos se vieron limitados por la complicación burocrática en su organización.

Existen datos cuantitativos sobre lo que el Pider hizo, estos resultados pueden parecer positivos puesto que su participación mejoraba las condiciones de zonas rurales. Se trabajó en un total de 457 municipios que comprendieron una superficie de 276 kilómetros cuadrados y que se benefició a 4.7 millones de habitantes, los que se localizaron en 15400 comunidades rurales. Estas cifras significan que se atendió al 19% de los municipios existentes hasta esos momentos, en el 14% de la superficie nacional y acerca del 10% de la población total. Se pusieron en marcha 41 programas que significaron una inversión de 11,600 millones de pesos para el periodo 1973-1976; la inversión autorizada en 1973 fue equivalente al 25% del total. De esta inversión, un 36% correspondió a obras de infraestructura productiva; 35% se destinó a diversos programas de apoyo, entre los que destacaron caminos, servicios de extensión agrícola y trabajos de organización y capacitación a campesinos. El 34% restante se aplicó a obras y proyectos de infraestructura social, como agua potable y alcantarillado, centros y casas de salud, mejoramiento de la vivienda y espacios públicos, electrificación rural y construcción

⁴⁹ María del Carmen Pardo, *La administración de la política social*, op cit, p 125.

de escuelas. Las obras de infraestructura social en las 41 regiones, consistieron en la construcción de 256 nuevos sistemas de agua potable y la rehabilitación de 92 que ya existían. Con ello se benefició a 350 mil habitantes. Se edificaron 40 centros y casas de salud y se rehabilitaron 22 ya existentes, mejorando los servicios médicos y asistenciales en beneficio de 178 mil personal. Los trabajo de remozamiento de viviendas y espacios públicos se llevaron a cabo en 98 localidades donde vivían 77 mil personas. Se construyeron y rehabilitaron 1,227 aulas, lo que permitió la atención de 61 mil alumnos. En materia de electrificación, se introdujo el servicio en 177 comunidades, para 125 mil habitantes”⁵⁰

Es importante considerar que el Pider se basó en la comunidad como la unidad básica para el desarrollo, aunado al esfuerzo coordinado de las dependencias federales y estatales, para generar el desarrollo en las regiones seleccionadas, aunque algunas explicaciones sobre el programa comentan que no contó con la suficiente participación de la comunidad. Puede que sea cierto, pues a pesar de que se le concedió una gran importancia a la consulta en las comunidades, tal vez, esto se debió a que los funcionarios de las dependencias fueran los que en última instancia definían cuáles eran las necesidades reales. Sin embargo, se dice que hubo participación mientras hubo recursos; ya que se contó con los suficientes, más bien había que ver que se iba a hacer con ellos.

En México el objetivo de enfrentar el atraso rural se va haciendo difuso en la medida en la que se le “agregan” otros propósitos. En el caso del Pider se pasa de la necesidad de superar el atraso rural, a superar el atraso también en el medio urbano, además de que se dejó caer todo el peso de la responsabilidad a una unidad administrativa que le resultó imposible buscar un mejor equilibrio entre ambos medios y entre regiones.⁵¹ Asimismo, el programa no representó la creación de nuevos cuerpos administrativos, sino por el contrario, el mejor aprovechamiento de los que ya existían. De hecho, las dependencias encargadas de las áreas en las que intervino el programa, se les quitó autoridad y capacidad operativa. “Sin embargo,

⁵⁰ *Ibidem.*, pp 126-128.

⁵¹ *Ibidem* , p. 146

podemos decir que la forma administrativa para su manejo en lugar de resolver trabas y cuellos de botella burocráticos, los complicó aún más".⁵² Desafortunadamente, programas como el Pider, están organizados de tal manera que inhiben en lugar de promover el establecimiento y la operación eficaz del programa. Aún así, el Pider representa el primer prototipo de implementación en México, por lo que fue motivo para ser retomado por otros programas gubernamentales, como es el caso del Pronasol.

3.- La política social de Carlos Salinas de Gortari.

La política social en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se diseñó de acuerdo a un diagnóstico que arrojaba datos de los rezagos acumulados y agravados por la crisis. Diagnóstico que mostraba el atraso en términos de la satisfacción de las necesidades básicas. Su estrategia se enfocó entonces, en que las necesidades más urgentes tenían que ser identificadas, ya que así lo exigían las circunstancias. La creación de programas de desarrollo estaría basada en la participación social.

En su campaña electoral, estableció la importancia por resolver algunos problemas sociales, lo que permitió dar una visión distinta de las tesis comparadas entre el gobierno de Miguel de la Madrid y el aspirante del PRI; "de ahí que en su campaña se buscara proyectar una imagen distinta amparada en una política social que sería desde entonces un recurso para dar esa imagen y a su candidatura, una fortaleza que no tenían".⁵³ De manera que su estrategia de política social se fundó en la participación social, especialmente en el campo, donde se deberían crear los programas de desarrollo que apoyaran la participación y la organización de los propios beneficiarios.

⁵² *Ibidem.*, p 128

⁵³ María del Carmen Pardo, "La política social como dádiva del presidente". *Foro Internacional*, núm 1-2, enero-junio de 1996, p 298.

La inquietud del presidente Salinas, desde que fuera este Secretario de Programación y Presupuesto fue la de darle un trato diferente al gasto social, esto se justificaba por la excesiva centralización de los programas los cuales no resultaban en acciones que las colectividades demandaban. Sin embargo, "el Pronasol terminó significando el mejor ejemplo de decisión centralizada, burocrática y de control político, aunque sustentada en nuevas alianzas que ni siquiera tuvieron suficiente tiempo para consolidarse".⁵⁴ Además, el proceso de institucionalización del programa se da con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, lo cual significaría "supuestamente" dejar atrás los vicios que caracterizaran el diseño de políticas sociales: la improvisación, el cortoplacismo, el asistencialismo y el manejo clientelar de los recursos públicos.

Al inicio de su gestión el gobierno de Salinas de Gortari contaba ya, con un legado de alto costo social resultado del modelo de desarrollo anterior. Por lo que el gobierno buscaría nuevos apoyos, lo que implicaba excluir a los viejos miembros incluyendo empleados del sector público, ejidatarios, la clase obrera tradicional y empresas protegidas.

Su proyecto político lo basó en el programa de ajuste macroeconómico iniciado por el anterior presidente y en la búsqueda de fórmulas para eliminar el sobre endeudamiento público externo y atraer capital para financiar el desarrollo. La Reforma del Estado como columna vertebral de esta agenda se sustentó en la privatización de empresas paraestatales y en la desregulación; así como, en la apertura comercial al exterior

La política social se caracterizó por el involucramiento de la ciudadanía en el consumo de los servicios, planteándose de manera simultánea el saneamiento de la economía y del gasto social. Estas reformulaciones permitieron al nuevo gobierno y a la nueva élite que con él llegaba, resolver distintas situaciones. Primero, alejarse de los esquemas de política de bienestar empleados por los gobiernos que lo habían antecedido, donde la crisis había subordinado la política social a los mandatos de la recuperación económica. Segundo, reconocer el declive del Estado Bienestar lo cual permitiría mayor salud en la economía y, con ello, instrumentar programas no institucionales, selectivos, de manera que al tener el Estado menos demandas

⁵⁴ *Ibidem*, p. 300

tendría éste mayores apoyos políticos y una mejor asignación de los escasos recursos. Además de que la élite podría diseñar su propio proyecto político acorde con los criterios internacionales establecidos y dar así, respuesta al efecto pauperizador. Tercero, resolver los problemas de legitimidad del régimen heredados de las elecciones de 1988, al reclamar la oposición cardenista al PRI el abandono de los compromisos sociales de la Revolución.

Lo primero que hizo el presidente, fue priorizar las necesidades puesto que los servicios prestados no habían sido aplicados donde más se necesitaban -una gran proporción del gasto se destinaba a sectores vinculados corporativamente con el Estado-, además de que éstos carecían de calidad. El mandatario señaló -entonces- que sería indispensable la intervención de los municipios, sumada la amplia movilización social que permitiría modificar favorablemente las causas de la pobreza. El diseño de la política social se elaboró con base al diagnóstico de los rezagos acumulados y agravados por la crisis, en términos de la satisfacción de necesidades básicas. "Los datos arrojados para 1988, situaban a 40 millones de mexicanos en condiciones de pobreza y 17 millones de ese conjunto vivían en extrema pobreza. Un *déficit* de 70,000 escuelas, de las cuales 14,000 carecían de mantenimiento. Se requerían 6 millones de viviendas, 34 millones de mexicanos no tenían atención médica, 15 que vivían en las zonas urbanas no contaban con luz eléctrica, 20 no tenían agua potable, 35 vivían en comunidades sin drenaje, además de un sin número de problemas derivados de la falta de títulos de propiedad. Habitantes de comunidades indígenas de los 428 municipios, simplemente no disponían de ningún servicio".⁵⁵

Ante tal diagnóstico el presidente anunció la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad, el cual terminó siendo la política social de su sexenio. El Programa se encargaría de procurar un desarrollo regional equilibrado, a partir de cuatro objetivos: respeto a la voluntad comunitaria, participación social, corresponsabilidad en las tareas y transparencia en el manejo de los recursos. Estos objetivos se lograrían mediante la coordinación entre los niveles de gobierno y los grupos sociales. Los estratos a los que estaba dirigido el programa serían los

⁵⁵ Datos tomados de María del Carmen Pardo, *La administración de la política social. ... op.cit.*, pp 228-229.

pueblos indígenas, los marginados rurales y los grupos populares urbanos. abarcando las áreas de salud, educación, alimentación y vivienda, entre otras.

El programa diseñado con ese propósito, el Nacional de Solidaridad, mejor conocido como Pronasol, sufriría una importante transformación a lo largo del sexenio; pasaría de un propósito específico -incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres- a llegar a ser el eje en el que se sustentaría la gobernabilidad, con objetos que se extenderían mucho más allá de mitigar la pobreza.

Las características que posee Pronasol, tales como la descentralización de recursos, la participación popular y la selectividad de los beneficiarios, proviene de fórmulas para combatir la pobreza que organismos internacionales como el Banco Mundial, que ya habían ellos en alguna ocasión sugerido. Por lo que Pronasol no fue de origen mexicano, ni del Presidente Salinas. De hecho, la propuesta metodológica del Pronasol coincide con las hechas por los gobiernos nacional-populares o populistas dentro del esquema matriz estado-céntrica en varios países latinoamericanos.⁵⁶

Más adelante, las evaluaciones sobre el Pronasol dieron a conocer los problemas de su instrumentación; por un lado, los procedimientos para autorizar los recursos presupuestales no eran los adecuados; por otro, los errores en la distribución del gasto que implicaba un problema teórico en la definición conceptual de pobreza, y los indicadores empleados para medirla.

La estructura del programa estuvo a cargo de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1988, como órgano responsable de la definición de las políticas que se emprenderían en el ámbito de la administración pública, referidas a bienestar y desarrollo regional. Esta comisión estuvo encabezada por el presidente con la participación de los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto (desaparecida en enero de 1992), de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Desarrollo Urbano y

⁵⁶ Tomado parcialmente de Julián Bertranou, "Programa Nacional de Solidaridad ¿un nuevo o viejo modelo de política pública?, *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, vol. 3, 1993, p. 231

Ecología (transformada en mayo de 1992, en Secretaría de Desarrollo Social), de Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Pesca, el Jefe de Departamento del Distrito Federal, y los directores del Instituto Mexicano del Seguro Social, de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, del Instituto Nacional Indigenista, del Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías y de la Comisión Nacional de Zonas Áridas.⁵⁷ La creación de la Comisión surge a raíz del fracaso social de esas instituciones, de ahí, que el programa planteaba resolver las carencias sociales por una vía no burocrática, al mismo tiempo, que se apoyaba en criterios distintos de asignación del gasto donde la decisión recaía en el presidente.

Esta coordinación dependía de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto; y que contó además, con el respaldo de un Consejo Consultivo, el cual se limitó a servir como su cara editorial ya que bajo sus auspicios se publicó la mayor parte de la literatura oficial del Pronasol. Además se creó un Comité de Evaluación que tenía a su cargo los estudios de impacto social y económico del programa. La coordinación intergubernamental -la cual representaba un importante pilar del programa- se llevaría a cabo mediante los Convenios Únicos de Desarrollo, en los que se abriría un rubro específico para el programa. El control y evaluación de los proyectos productivos, las obras de infraestructura y bienestar social se definían en el seno de los Comités de Planeación del Desarrollo, mientras que la participación activa de las comunidades estaban representadas por los Comités de Solidaridad, los cuales representaron un elemento adicional en el funcionamiento de los Coplades.

También se deja ver la contradicción del contenido descentralizador del programa el cual se sustenta en dos vertientes: la participación ciudadana y la asignación y ejercicio del gasto por parte de los gobiernos municipales. La primera, porque la organización de la sociedad ha surgido más como una reacción frente a las decisiones tomadas por el gobierno y la ineficacia de la administración, principalmente la municipal y, segundo, porque el gasto público no se asignó en base a una consulta con el gobierno municipal y mucho menos en base a las necesidades de las

⁵⁷ María del Carmen Pardo, 'La política social como dádiva .', *op.cit* , p 304

comunidades.⁵⁸ Por lo tanto, la nueva secretaría fusionaba estructuras y funciones de organismos que habían fracasado con anterioridad. De manera que incluir en la estructura administrativa a Sedesol no significaba una profunda descentralización en el ámbito de la planificación y de la gestión social. Además de que los funcionarios advertían que ya en su etapa de maduración, Solidaridad requería la creación de una estructura burocrática mayor.

El programa vino a formar parte del ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación dedicado al desarrollo regional, identificado más tarde como Solidaridad. La operación del programa se plasmó en el Manual Único de Operación del Pronasol, mismo que de acuerdo con María del Carmen Pardo, muestra el "tortuoso" camino para obtener y ejercer los recursos. La dotación de los recursos correspondía siempre al ámbito federal de gobierno, ya que por ejemplo, para que se aprobara una obra, se requería de un expediente técnico, disponibilidad presupuestal, asesoría técnica de la dependencia federal y la participación de la contraloría estatal. Una vez integrada la programación de obras en los gobiernos municipales en el seno de los Coplades se programaría las peticiones estatales y los "posibles" mecanismos de financiamiento, los cuales podrían ser: programas sin participación crediticia que contaban con la aportación de los Comités de Solidaridad, y que se reducía únicamente a mano de obra y materiales de la región; y programas con participación crediticia donde los beneficiados del programa se comprometían a aportar al menos 5 % de la inversión requerida⁵⁹

Por otra parte, la autorización de la ejecución de obras se presentaba en un sólo paquete a las delegaciones de la Sedesol en los estados, quienes determinarían su jerarquización, de acuerdo con los criterios "técnicos" establecidos en el ámbito federal de gobierno. En lo que se refiere a las obras nuevas de tipo prioritario, la propuesta tenía que anexarse en un expediente técnico completando los "anexos técnicos" correspondientes.

Los Comités de Solidaridad representaban las instancias de organización sobre la que descansaría la operación, además de ser corresponsables en las tareas de programación,

⁵⁸ Mauncio Menno, "¿Conclusiones?, obstáculos y promesas de la democracia", citado en María del Carmen Pardo *ibidem*, p. 306

⁵⁹ Tomado parcialmente de María del Carmen Pardo, *ibidem.*, p. 310

presupuestación, ejecución de las obras, verificación de la aplicación de los recursos y el aprovechamiento de las obras en beneficio de las comunidades. En cuanto a la participación se refiere, se menciona que ésta se dio más como una reacción frente a las ineficacias de los gobiernos municipales. "En el caso de las regiones más pobres y de las zonas rurales, estas aportaron más trabajo que dinero; a diferencia de los menos pobres y ubicados en regiones urbanas, las cuales aportaron más dinero que trabajo".⁶⁰

La operación del programa provocó además problemas entre los delegados de Pronasol y los presidentes municipales, pues la operación del programa impedía que los municipios se convirtieran en instancias autónomas. Además de que las quejas de los comités se referían a trabas burocráticas, problemas de comunicación con los funcionarios locales o con los responsables del programa a nivel federal y a la escasez de recursos para atender nuevas demandas.

Las acciones del programa constaban de tres rubros: *Solidaridad para el bienestar social*, que promovía servicios en áreas de salud, educación, abasto, vivienda infraestructura básica, regularización de la tenencia de la tierra, conservación de recursos naturales y medio ambiente; *Solidaridad para la producción*, promovía oportunidades de empleo; y *Solidaridad para el desarrollo regional*, que a su vez se encargaba de las obras de infraestructura. Este crecimiento de programas y subprogramas podía crear una fuente de obstáculos a las acciones, además de fomentar la corrupción, impidiendo combatir la extrema pobreza. Aunado a esto, la transformación y ampliación de objetivos tuvo lugar a la necesidad de fomentar las tareas de orden productivo según informes oficiales. Sin embargo, el gasto destinado a la producción era menor, por lo que no existía tal efecto multiplicador del gasto.

A lo largo del sexenio, de acuerdo con las cifras oficiales, "el programa tuvo un notable incremento de recursos al pasar del 5.7% en 1988 al 9.10% en 1993; y del 1.97% del total del gasto público durante ese mismo periodo a 3.99%. En términos reales, el presupuesto gastado en 1990 y 1991 para Julio Moguel resultó ser menor a los ejercidos a inicios de los ochenta. Según

⁶⁰ Denise Dresser, "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", *ibidem*, p. 313

algunos datos Mario Zepeda indica que los recursos aprobados en el ramo XXVI del presupuesto de la Federación de 1991 ascienden a 5.117 billones de pesos. O sea que en términos reales, esta cifra es igual a 34 millones de pesos de 1980 y resulta inferior a los recursos reales ejercidos de 1980 y 1982 en el ramo XXVI, de Desarrollo Regional".⁶¹ Las evaluaciones del programa en sus cinco años de operación, apuntaban la disparidad entre los porcentajes del gasto público asignados al programa y las dimensiones y la profundidad de los problemas de la pobreza en México, representan sólo un paliativo para la pobreza, considerando los recursos asignados como insuficientes para dar solución a las causas estructurales de la pobreza. El impacto que debieron tener los recursos de Pronasol en el medio rural, no se manifestaron ni en mejores condiciones productivas, ni sus pobladores mejoraron sus niveles de vida.

Otro argumento en relación a los recursos del programa tiene que ver en el reparto entre estados pobres y estados menos pobres; destacando, Nuevo León con mayor participación nacional, con el 7.3%, mientras Tabasco fue la entidad que menos participación tuvo con el 0.1%. Los cinco estados que tuvieron una mayor tasa de incremento promedio de los recursos presupuestales en el año de 1992 fueron: Guanajuato 158.8%, Guerrero 154.4%, Yucatán 152%, Hidalgo 147,5% y Durango 141.2%. Y los de menor tasa de crecimiento fueron Nuevo León 23%, Nayarit 30.3, Baja California 33.4%, Colima 36.1% y Sonora 48%.⁶² De la misma manera, se argumenta también que la asignación "desigual" de los recursos de Pronasol en los estados, se empleó en desventaja de las zonas o regiones controladas por partidos de oposición, en el terreno electoral.

El programa se acercaba más a una definición neopopulista, primero, por la utilización electoral que se le dió; segundo, por que intentó incorporar al corporativismo a grupos distintos que tradicionalmente lo conformaban; tercero, el personalismo con que se manejó el programa;

⁶¹ Julio Moguel, "Cinco críticas solidarias", en *ibidem.*, p. 315. Véase también, Julio Moguel "La formación de la Sedesol ¿un paso adelante y dos atrás?", *Revista Coyuntura*, núm 24, mayo de 1992, p. 27

⁶² Tomado de María del Carmen Pardo. *La administración de la política social* ., *op.cit.*, pp 253-254

cuarto, la discrecionalidad en el manejo de los recursos, y quinto, el uso excesivo de la publicidad, que sin duda construyó las bases de legitimidad.⁶³

La relación que tuvo Pronasol con los estados y los municipios fue muy escasa, esto indica la manera en la que el presidente Carlos Salinas se vinculó exclusivamente con el programa, situación que le sirvió, sin lugar a dudas, para mejorar la imagen presidencial. “La impresión que se dejaba era clara: era el presidente el que proporcionaba esas ayudas, no la burocracia local”.⁶⁴ Esto se explica porque era la población la que hacia llegar sus demandas directamente al presidente y al Pronasol, lo que se tradujo en un serio deterioro al quedar las figuras estatales y municipales en un segundo plano. Por lo que el Programa no sostuvo su premisa básica de colaboración tripartita: federación, municipio y beneficiarios.

Una cuestión que resulta interesante destacar acerca del Pronasol, es que su “estrategia central derivó de la concentración del mayor poder posible en manos del Ejecutivo, para canalizar recursos; la genealogía del Pronasol es que fue creado como un fondo discrecional con el objeto de construir nuevos esquemas de control y patronazgo con los grupos de bajos ingresos”.⁶⁵

El presidente Salinas se empeñó en manejar el programa con una estructura paralela a la institucional, él “quizo correr el riesgo, porque, a cambio de su apoyo, él fortalecería su margen de maniobra política al contar cada vez más con el programa, como si fuera una dádiva que él mismo otorgaba o quitaba, proporcionándoles la inmensa posibilidad de manipular uno de los instrumentos más eficaces para mantener los equilibrios sociales”.⁶⁶ Como consecuencia, el Pronasol fracasaba en su objetivo, no logró combatir la pobreza, no resolvió la distribución del ingreso, ni la generación de empleos, ni mucho menos la mejora en los niveles de bienestar de los mexicanos.

⁶³ Cristina Laurell, “Pronasol. ¿política social o reestructuración corporativa?”, *Revista Coyuntura*, núm. 21, 1991, p. 20. Julian Bertranou, *op.cit.*, pp. 234-237.

⁶⁴ Christopher Wood, “Survey of Mexico: into the spotlight”, citado por María del Carmen Pardo, *La administración de la política ...op.cit.*, p. 262.

⁶⁵ Denise Dresser, “Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems”, en María del Carmen Pardo “La política social...”, *op.cit.*, p. 320.

⁶⁶ María del Carmen Pardo, *ibidem.*, p. 320

Capítulo III.

Análisis de la política de educación de Luis Echeverría Álvarez.

1.- La política de educación de Luis Echeverría Álvarez.

Al iniciar el gobierno de Echeverría, algunos analistas se preguntaban el significado del silencio que envolvía los proyectos educativos del gobierno. Entre ellos, Pablo Latapí expresó que se desconocía el significado de la política educativa, además de que presentaba al mismo tiempo, un matiz de escepticismo, desilusión, resignación, desconcierto e inseguridad. Los documentos de la SEP no eran proposiciones claras de una reforma educativa. Similares a los de otros gobiernos, pero aún más generales, con un contenido desigual, carentes de una filosofía integradora y una escasa base técnica que provocaban desconcierto, y que a la vez, nadie entendía "Estaban más bien orientados a los efectos sociales de la educación y a sus valores políticos que a los problemas educativos propiamente dichos".⁶⁷

Una cuestión que parece central para esta investigación, es el panorama que mostraba el país al tomar posesión el presidente, es decir, sin reforma política. La reforma política implicaba entre otras cosas, una distribución real del poder; renovación de la autonomía sindical, mejor política de empleo, soluciones viables y convincentes para el desarrollo del campo; inversiones seguras, políticas fiscales. De manera que la población creía imposible una reforma educativa que no fuera acompañada de una reforma económica, política y social. Por lo que no sólo la educación estaba en crisis, sino también lo estaba principalmente la sociedad en su conjunto.

La política educativa del sexenio fue la respuesta del Estado a los planteamientos del 68; y se etiquetó como "reforma educativa", término que serviría para identificar todas las acciones del ramo. Los temas que proponía la "reforma" eran los que se venían tratando desde 1921: la

⁶⁷ Jaime Castrejón Díez, *Ensayos sobre política* . . . *op.cit.*, p 113

expansión del sistema educativo; la atención a los grupos marginados; la educación extraescolar y la superación del magisterio

Para este entonces, las autoridades ya habían reconocido las diferencias que mostraba la sociedad mexicana y la desigualdad que existía en cuanto a la repartición de los beneficios educativos. Los documentos oficiales propusieron a la educación, a través de la igualdad de oportunidades y la ampliación del sistema, como el principal medio para lograr una sociedad más equitativa y justa. En su primer informe dijo el presidente. “Nada propicia más la igualdad de oportunidades como la ampliación del sistema educativo...” La “justicia social” fue un término que se trató con vaguedad en el discurso político, lo que hizo difícil entender el pensamiento oficial, sobre su relación con el desarrollo y el cambio social.

Desafortunadamente, el sexenio de Echeverría no llegó a definir la “igualdad de oportunidades educativas” ni tampoco a precisar si su política tendía a un cambio estructural. El mandatario llegó a enfatizar que los cambios estructurales eran posibles mediante cambios de actitud. “La educación –era además– el eje de todas las tareas encaminadas a dar base sólida en la democracia política y económica, a garantizar la independencia... y a fincar en la solidaridad la convivencia nacional e internacional”.⁶⁸ Lo anterior permite anticipar que las autoridades tenían la esperanza de que la educación propiciaría la movilidad social esperada. Por tanto, estas ambiciosas tendencias no se plasmaron en estrategias congruentes y en programas definidos con metas precisas. “Con todo, la política educativa del régimen echeverrista procuró inspirarse en una filosofía de cambio, avance novedoso e importante con respecto a otros sexenios”.⁶⁹

A continuación, ofrecemos una visión global de la política educativa del sexenio, incluyendo las actividades de la SEP, destacando las acciones más significativas en política educativa, así como los logros, desacuerdos, y limitaciones de dicha política.

⁶⁸ Pablo Latapí Sarré, *Análisis de un sexenio*, op.cit., pp 78-79

⁶⁹ Pablo Latapí Sarré, *Política educativa y valores ...*, op.cit., pp 22-24

Los tres temas que guiaron casi todas las acciones del régimen fueron: el concepto de reforma educativa, la Ley Federal de Educación y la Ley Nacional de Educación para Adultos. Respecto a las tendencias del sexenio, éstas se localizan en dos grandes temas: la educación como proceso personal y, también, como proceso social. Por el primero entendemos, que la educación debía atender a los procesos del cambio del país en conjunto con el desarrollo científico, y tecnológico, estimulando el cambio en el modelo de la educación nacional. El segundo tema se refiere, a la ampliación del sistema educativo acompañado de la neutralización de las desigualdades sociales, para después inculcar los valores y actitudes necesarios para el cambio social, tales como: El aprecio al trabajo manual; la solidaridad, la lucha por la justicia, el respeto a la libertad, la responsabilidad y la comunicación entre educandos y educadores.

1.1. La situación previa.

El presidente Díaz Ordaz durante su gobierno llevó a cabo una política de desarrollo estabilizador, donde el objetivo principal fue acelerar el crecimiento económico. Sin embargo, los resultados de esta política estabilizadora no fueron del todo satisfactorios: permanente desequilibrio externo y regional, aumento de la deuda externa e interna. Como consecuencia, se incrementaba la dependencia con el exterior. Por último, la concentración de la riqueza se concentraba en una minoría, haciendo más notoria la desigualdad social en México.

Gustavo Díaz Ordaz, impulsó durante su mandato la educación, apoyó el programa agrario integral, la industrialización rural y las obras de irrigación; así como el desarrollo de la electrificación del país.

Las luchas obreras cobraban importancia, a raíz de la represión que padecieron los sindicatos en 1959; por su parte, el Congreso del Trabajo se encargaba de neutralizar y controlar toda demanda obrera. Mientras que los obreros calificados de la industria manufacturera contaban con altos salarios. Por lo tanto, el malestar social se desplazaba hacia

las clases medias, lo que ocasionó dos significativos enfrentamientos: el de los médicos y el de los estudiantes.

La condición de los campesinos se veía también afectada. La migración de mano de obra campo-ciudad se incrementó; el desempleo en el campo aumentó y, de la misma manera, se ampliaron los cinturones de miseria alrededor de las ciudades. Los hombres del campo atravesaban una situación crítica que se tradujo, en invasiones de tierra y brotes guerrilleros que fueron duramente reprimidos.

En su campaña presidencial, Díaz Ordaz había hecho referencia al papel de la educación. Señaló la urgencia de relacionar los planes educativos tanto con la política de empleo, como con las demandas del desarrollo. En su discurso de toma de posesión agregó. "Para el México contemporáneo resulta vital la educación orientada al trabajo productivo"⁷⁰

Heredaba antes de 1968 el Plan de Once Años, situación que predispuso al gobierno a enfrentar dos serios problemas: por un lado, la necesidad de ampliar el ingreso a la enseñanza media básica y de los niveles superiores y, por otro, ajustar los pronósticos del Plan de Once Años, ya que este "había calculado un incremento de un millón de niños en la primaria y la demanda real había rebasado esta cifra a 2 millones, mismos que se encontraban fuera del sistema escolar".⁷¹

El Licenciado Agustín Yáñez mantuvo una amplia labor en su desempeño como Secretario de Educación Pública durante el régimen de Díaz Ordaz. La importante tarea se resume en los siguientes puntos: Primero, el sistema educativo mexicano requería una modernización en cuanto al contenido y los métodos de formación, necesarios para responder a las necesidades de la época. Segundo, se debía poner mayor interés en la capacitación técnica progresiva enfocada al trabajo productivo y al avance tecnológico. Tercero, la enseñanza tenía que ser más intensiva, es decir, en menor cantidad con mayor calidad. Por

⁷⁰ Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México 1964-1976*, México, Centro de Estudios Educativos y Universidad Iberoamericana, 1991, p 16

⁷¹ Datos tomados de Jaime Castrejón Díez, *op.cit* , p. 104.

último, se hablaba de una reforma educativa que debía iniciarse en el hogar con el apoyo de la familia.

En julio de 1965, el secretario de la SEP dio a conocer la formación de una comisión encargada de hacer un plan nacional de educación, a la que nombró como Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación. La Comisión quedaba a cargo del Licenciado Manuel Bravo Jiménez, asesor del Banco de México.

Para su estudio la Comisión se dividió en tres grupos de trabajo. El primero, tuvo la tarea de plantear los aspectos cuantitativos -como la demanda de servicios educativos: aulas y maestros- hasta 1980, y el cálculo de los recursos humanos y financieros indispensables para satisfacer la demanda. El segundo grupo que inició poco después, tenía a su cargo los aspectos cualitativos de la educación, la revisión de los planes de estudio, es decir, los elementos de una política educativa capaz de responder a las urgencias del proceso de desarrollo económico y social. Entre los miembros que formaron este grupo, destacó la participación de Víctor Urquidí.

El tercer y último grupo, se formó en junio de 1966, el cual tenía que evaluar el material aportado por los otros grupos y diseñar los medios para ponerlo en práctica. En este grupo trabajaron conjuntamente Héctor Mayagoitia y Guillermo Massieu entre otros.

El informe de la Comisión se presentó el 25 de marzo de 1968. El estudio técnico realizado indicaba que el problema de la educación en México tenía que considerarse desde la enseñanza preescolar. Los problemas cruciales que subrayó la Comisión y a los que se les tendría que dar una atención al corto y largo plazo, eran los relacionados principalmente, a las necesidades educativas de la población campesina; el fortalecimiento del sistema educativo; y la investigación científica y tecnológica.

Las recomendaciones hechas por la Comisión eran varias. Entre ellas, se requería ampliar la capacidad de las instalaciones educativas destinadas a la enseñanza preescolar, así como de la primaria urbana -la cual requería de un mayor número de profesores-, también, reestructurar el contenido programático; métodos y sistemas de enseñanza y, organización de

la primaria rural, con atención de las necesidades ocupacionales de la niñez campesina. "Por su parte, la enseñanza secundaria tenía que desarrollarse para admitir 1,025,000 alumnos en 1970 y 2,463,000 en 1980 (3,033,856, cifra real en 1980); ya que el ciclo básico de educación media absorbería el 76% de los egresados de primaria en 1970 y el 82% en 1980" ⁷²

También había que establecer una nueva política educativa que reforzara la atención a los jóvenes que se vieran obligados a dejar sus estudios, ya que se contemplaba que los estudiantes que abandonarían el sistema escolar, "alcanzaría los 985,000 jóvenes entre 1968 y 1970 y 4,463,000 entre 1971 y 1980".⁷³ Se tenía que introducir en la enseñanza extraescolar el adiestramiento de carácter tecnológico de acuerdo a los niveles de desarrollo económico, así como lograr un incremento en los gastos destinados a la educación; pues se pretendía llegar a \$9,422,000 en 1970 (a precios constantes de 1960) y a \$25,000,000 en 1980. Estas cantidades representaban el 3.32% del producto interno bruto (PIB) en 1970 y el 4.43% en 1980 ⁷⁴

Estas cifras son sólo una parte de las fallas experimentadas por el sistema educativo en su tarea de proporcionar a toda la niñez mexicana la oportunidad de tener su lugar asegurado en el aula. Sin embargo, la más importante fue que no alcanzó a proporcionar, a través de la educación, los medios para hacer frente a las exigencias económicas, sociales y tecnológicas del país. ¿Cómo podía esperarse este resultado si los planteles carecían de los diferentes grados escolares? Aquí la dispersión geográfica de la población representó un importante obstáculo por vencer. A los grupos rurales principalmente, la escuela les quedaba a grandes distancias. Por otra parte, el sistema de educación rural estaba organizado de manera similar a la de la enseñanza primaria de los centros urbanos, con lo que los conocimientos transmitidos a los niños campesinos no eran apropiados a la economía rural de la que dependían.

La Comisión no logró completamente sus objetivos, tanto cuantitativos como cualitativos, ni mucho menos profundizó en los aspectos más sustanciales de calidad de la educación, la cual probablemente dejó para consideraciones posteriores. Sin embargo, la cuenta que dio de

⁷² Tomado parcialmente de Ernesto Meneses Morales, *op cit* , p 21

⁷³ *Ibidem.*, p. 21.

⁷⁴ Tomado parcialmente de *ibidem* , p 22

sus actividades representó una llamada de atención digna de tomarse en cuenta por el sistema educativo mexicano.

Por si fuera poco, en los niveles inferiores de la SEP se comenzó a manifestar una oposición a la planificación de la Comisión. Los costos políticos de la planificación resultaron ser más altos que sus beneficios. De manera que los resultados del informe se archivaron y, en octubre de 1968, el secretario de la SEP creó otra comisión con Manuel Bravo y algunos miembros de la anterior. Se ignora cual fue el resultado de esta comisión.

El gobierno llevó básicamente en materia de política educativa varias tareas. Una de ellas fue una campaña contra el analfabetismo (anunciada en febrero 27 de 1965), con el propósito de extender la educación fundamental mediante aulas móviles, salas de lectura y centros de educación para adultos y de educación extraescolar. La alfabetización presentó graves dificultades: la socioeconómica, de comunicación, la orográfica, la demográfica -un dato alarmante fue que la explosión demográfica del país aventajaba el proceso de alfabetización-, la psicológica y la lingüística. A diferencia de otros programas, este no estaba dictado desde un escritorio. La campaña se enriquecería con numerosas evaluaciones hechas con la finalidad de tener orientaciones apoyadas en la realidad

Durante el sexenio “se distribuyeron 3,035,000 cartillas de alfabetización; se crearon 8,878 nuevos centros alfabetizadores que, sumados a los 12,500 ya en función, dieron un total de 21,378. El índice nacional de analfabetismo disminuyó así del 28.9% (1964), al 23.94% en 1970, con lo que se logró reducirlo en un 4.96%”.⁷⁵ Estos resultados se obtuvieron en parte, con una de las innovaciones educativas más trascendentales del régimen de Díaz Ordaz: la introducción de la televisión en los programas de alfabetización

Otra tarea que llevó a cabo el gobierno se relacionó con la educación rural. “Pese a todas las mejoras introducidas, el estado de la enseñanza rural, comparado con la urbana, era desalentador. De cada 100 alumnos inscritos en primarias rurales (generación 1963-1968)

⁷⁵ *Ibidem*, p 29

terminaban únicamente siete, es decir, el 92.9% desertaba, al paso que en las primarias urbanas desertaba el 51%".⁷⁶

En cuanto a la educación preescolar, ésta experimentó un mediano aumento de 35% en 1964 a 40.3% en 1970. Por su parte, la educación primaria urbana creció de 1958 a 1964 un 59.19%, mientras que de 1964 a 1970 hubo un incremento de 37%. Por lo tanto, no se cumplieron las metas del Plan de Once Años⁷⁷. Otra acción de gobierno que llevó a cabo la SEP, fue la de introducir el pase automático a la primaria. Esta decisión fue criticada como un acto complejo y delicado, donde la determinación de la SEP se basaba en motivos -no razones- ajenos a la pedagogía y señalaba dos: la urgencia de contar con trabajo aunque fuera barato, y la explosión demográfica. "Cuanto menos permaneciera el niño en la escuela sería lo ideal". El crecimiento demográfico requería centros escolares pronto vacíos. Posiblemente lo que se pretendía era disminuir ficticiamente los índices de reprobación y deserción, ya que de ese modo sería más fácil satisfacer la nueva demanda y de promoción de un grado subsecuente.

La enseñanza secundaria durante el sexenio de Díaz Ordaz experimentó un crecimiento extraordinario. En 1964 concluyeron la primaria 436,351 alumnos; en 1970 fueron 740,310. Debido al incremento de alumnos a la secundaria, el gobierno de Díaz Ordaz introdujo la telesecundaria -17 de agosto de 1965-.⁷⁸ Con la televisión educativa se ahorraría en la construcción de nuevos planteles, por lo que, los mismos edificios de primaria se dedicarían en horas libres a ese propósito.

En cuanto a la orientación vocacional, el presidente Díaz Ordaz advirtió que a falta de oportuna asistencia, el país no podía continuar derrochando recursos humanos en

⁷⁶ *Ibidem*, p.31.

⁷⁷ El Plan Nacional para el Mejoramiento y Extensión de la Educación Primaria, mejor conocido como "Plan de Once Años" (1959-70) representó un gran intento por llevar a cabo la planeación educativa. Más tarde, entre 1965 y 1968, se elaboraría un segundo Plan por la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación (CNPIE) como un documento que pasó a los archivos de la SEP sin haber sido instrumentado. Tomado parcialmente de Carlos Muñoz Izquierdo, *El problema de la educación en México: ¿laborinto sin salida?*, México, Centro de Estudios Educativos, 1983, p. 60.

⁷⁸ Ernesto Meneses Morales, *op.cit.*, p 53.

improvisación de ocupaciones inestables. El nuevo servicio (Servicio Nacional de Orientación y Formación Vocacional) quedó constituido sobre bases firmes en octubre 17 de 1966.

Preocupación constante en el sexenio fue la de preparar a hombres técnicamente capacitados para incorporarse al ritmo de una economía en constante desarrollo. Los nuevos establecimientos de enseñanza técnica se ubicaron de acuerdo con la SEP en el interior de la República, con un doble objeto: frenar la emigración de pobladores de la provincia y fortalecer cada una de las regiones del país.

Con el nombre de vocacionales, funcionaban en el seno del IPN diez escuelas preparatorias. Además de las preparatorias creadas en el sexenio, ocurrió un hecho insólito en este nivel educativo: se formó una preparatoria popular, compuesta por estudiantes rechazados y menores de edad que no habían aprobado el examen de admisión.

Durante el gobierno de Díaz Ordaz, la Comisión Administradora del Programa Federal para la Construcción de Escuelas (CAPFCE) siguió directamente a cargo de la construcción de edificios escolares de todos los niveles y entidades federativas, con excepción de la ciudad de México, atendida en este aspecto por el Departamento del Distrito Federal.

El presidente de la República declaró en su último informe de gobierno que la capacidad del sistema educativo nacional había crecido más de la mitad en el sexenio. Según cifras, en el gobierno de Díaz Ordaz la satisfacción de la demanda educativa obtuvo un aumento, con respecto al sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964)

Se logró además, una matrícula superior de estudiantes para inscripción a la escuela primaria en 1970 (superior a la prevista en el sexenio anterior por las proyecciones corregidas del Plan de Once Años) Sin embargo, la SEP reconoció que dicha mejoría era insuficiente para alcanzar las metas que el Plan de Once Años propuso para 1970, ya que sólo se logró matricular para el sexto grado a una cantidad menor de niños en 1965, en lugar del número de alumnos esperado conforme a las metas del Plan.

En cambio, los progresos se reflejaron en la enseñanza rural, de donde lograron egresar aún más alumnos de este tipo de escuelas. El descenso lo experimentó la enseñanza normal

en las escuelas federales durante el sexenio; mientras que las escuelas estatales aumentaron su matrícula al igual que las particulares.

La misma calidad de la enseñanza empeoró en el sexenio. Existía una marcada desventaja: educación de alta calidad para menos alumnos, y educación de calidad inferior para mayor número de jóvenes. Y a pesar de que el gobierno destinaba la cuarta parte del gasto directo a ramo educativo, el presidente aceptó que el gobierno federal, no podía continuar con el apoyo financiero al rubro de la educación.

El presidente Díaz Ordaz en su cuarto informe de gobierno en 1968, reiteró la urgencia de llevar a cabo una reforma educativa -a raíz del movimiento estudiantil y como única salida política, señaló las deficiencias educativas como las responsables de lo sucedido- que tendría que ser permanente, es decir, una reforma iniciada en el hogar y continuada en todas las etapas escolares. "Tal reforma, a pesar del apoyo solemne del régimen de Díaz Ordaz y de su aceptación ante la opinión pública, nunca se realizó y esta omisión constituye uno de los más serios errores de su administración. Lo peor del caso fue que llegó al extremo de darse por realizada la reforma cuando nunca pasó de su primera etapa"⁷⁹. La reforma había quedado entonces en un proyecto, como tantos otros planes del régimen que agonizaba. Con este episodio "inconcluso" se confirmaba la incapacidad de la SEP para llevar a cabo las reformas necesarias.

Sin embargo, no todo fue negativo durante el sexenio. Pueden señalarse los siguientes logros: se implantó, mediante extensa consulta popular, el calendario escolar único en toda la República; se creó por cada secundaria de tipo académico una secundaria técnica y se dotó a los laboratorios y talleres de los materiales necesarios para su funcionalidad, bajo el lema de "aprender haciendo" y "enseñar produciendo"; se realizó una intensa labor editorial con la publicación de millones de ejemplares de una nueva cartilla para enseñar a los niños a leer; se distribuyeron millones de libros de texto y cuadernos de trabajo, repartidos gratuitamente cada año a los alumnos de las escuelas primarias -mismos que fueron duramente criticados por

⁷⁹ *Ibidem.*, p 123

sectores conservadores del país- En el aspecto administrativo, se creó la Dirección General de Educación Primaria del Valle de México para atender a los problemas educativos de los municipios del Estado de México. También se creó en 1965 el Consejo Nacional de Planeación Educativa, al cual se le asignó la tarea de elaborar un plan de catorce años.

1.2. El diagnóstico que se formuló.

Al concluir el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, el país enfrentaba una severa crisis, caracterizada por la promoción de grandes monopolios, aunado al empobrecimiento del proletariado urbano y campesinado; la suspensión del cumplimiento de la reforma agraria; el estricto control del movimiento obrero; la represión de los movimientos populares de los médicos, principalmente el de los estudiantes⁸⁰; y el desgaste del sistema político como consecuencia del movimiento estudiantil-popular de 1968, prueba palpable de la crisis económica, política y social del país.

El gobierno mexicano, después de haber sofocado el movimiento estudiantil con todos los recursos ideológicos, militares y políticos a su alcance, dejó profundas cicatrices en la conciencia política y social de México. La coyuntura que enfrentaba el licenciado Echeverría era clara: la pérdida de legitimidad, conocida principalmente por la opinión pública, la cual conocía a los protagonistas, principalmente a quien fuera en ese entonces el secretario de Gobernación y la antipatía popular desencadenada por la represión del movimiento estudiantil. Por una parte resultaba -entonces- inconveniente seguir gobernando como antes y, por otra, que se requerían cambios importantes en el régimen político.

Mientras tanto, la educación pública, mostraba los siguientes aspectos: un "retroceso en su capacidad de cobertura. En el sexenio 1958-1964 ésta fue del 64.4%; 7,744,000 de

⁸⁰ El movimiento estudiantil no era académico en el sentido de luchar por la reforma de los estudios. Carecía de clasificación ideológica, pues, aunque el Partido Comunista y sus organizaciones juveniles, así como la coalición de Maestros Pro Libertades Democráticas, ayudaron a organizarlo, fueron, junto con el Consejo Nacional de Huelga y

17,600,000; en 1964-1970, de 44%; 11,084,000 de 22 millones. El 63% de los niños campesinos carecían de educación y la proporción de alumnos por maestro pasó de 45.5 (ya alta comparada con la aceptable de 30 niños por maestro) a 52.6".⁸¹ Además el presupuesto federal en México asignado a la educación estaba entre los más reducidos del mundo con respecto al producto interno bruto. "En 1965 México gastó solamente el 2.1% de su PIB en la educación, mientras otros países asignaban mayores partidas a este renglón importante: 8.1% en Canadá, 6.6% en Estados Unidos, 5.6% en Cuba, 3.6% en Chile, 3.3% en Argentina".⁸²

México contaba con una sorprendente explosión demográfica (a principios del sexenio de Díaz Ordaz el número de habitantes era de unos 41 millones), y sufría todavía de un grave analfabetismo. El gobierno estimó que esta batalla perdida contra el analfabetismo se debía a la falta de recursos y a la explosión demográfica. Sin embargo, ésta última y la economía eran la causa principal del problema educativo del país. La cuestión económica no sólo afectaba al gobierno, sino también a los padres de familia. Muchos niños no podían asistir a la escuela pues tenían que trabajar para aportar dinero a sus hogares, por tanto, no acataban la obligatoriedad de la educación ni aprovechaban su gratuidad; otros niños sufrían desnutrición en mayor o menor grado, siendo ésta un obstáculo para efectuar un aprendizaje satisfactorio. Por lo tanto, el problema de la educación pública se había convertido para el gobierno en una situación desgastante e intratable. Así, pues, los miles de millones invertidos a ella parecían caer en un barril sin fondo.

Un año después de la represión del movimiento estudiantil, la Conferencia Nacional Campesina postuló -en octubre de 1969- al licenciado Luis Echeverría Álvarez, hasta ese momento secretario de Gobernación, como candidato a la presidencia de la República. La campaña electoral y el programa de gobierno de Echeverría destacaron aquellos aspectos que vinculaban los problemas sociales a sus causas económicas y a otras insertas en la estructura

grupos de izquierda, rebazados por aquél. Véase la parte que Ernesto Meneses Morales dedica a este debate en *ibidem.*, p 161

⁸¹ *Ibidem*, p. 349

⁸² David Barkin, "Acceso de la educación en México un enfoque regional", *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, vol. XXXIII, núm 1, enero-marzo de 1971 p. 45

de la sociedad recuperando valores propios al ideario de la revolución mexicana. El candidato prometió formalmente redistribuir la riqueza y reconoció la necesidad de lograr mayor eficiencia en el aparato económico y productivo del país.

Los "pendientes" por cubrir, producto de la herencia del sexenio de Díaz Ordaz, fueron la tarea inmediata del gobierno echeverrista. Problemas como la construcción de escuelas "tipo" para las pequeñas localidades; institutos de concentración, con facilidad para transportar a los educandos; idear un nuevo programa para la educación primaria de las zonas campesinas, adecuado a la economía rural, de manera que proporcionara a los alumnos la preparación y el adiestramiento necesarios para incorporarse al proceso de desarrollo económico y social de la comunidad. Por último, reforzar los planes de estudio y agregar conceptos básicos de organización y administración.

También quedaba pendiente llevar a cabo la profunda reforma que requería el futuro de la educación nacional. La nueva administración enfrentaba dos situaciones: la primera, mantener las orientaciones del gobierno anterior y, la segunda, modificar estas orientaciones aprovechando la liberalización del ambiente político. El presidente Echeverría optó por la segunda alternativa, dando a conocer enseguida la apertura democrática que alentaría la formación de nuevos partidos políticos garantizando así, una auténtica oposición. Se encargó también, de darle orientación a la reforma económica con la finalidad de modernizar el aparato productivo, principalmente al campo sin descuidar otras áreas. Se comprometió a mejorar las condiciones de las clases populares, con mayores oportunidades de cultura y educación; así como luchar contra el desempleo y el esfuerzo por integrar las poblaciones marginadas al desarrollo nacional.

Al establecer estas políticas, Luis Echeverría al tomar protesta como candidato a la presidencia, se vio obligado a incluir -esta vez a su manera- la reforma educativa que prometió Díaz Ordaz, y afirmó: "Ningún avance económico, ninguna mejoría social son posibles sin la educación popular, sin que lleguen al pueblo los beneficios de la cultura en sus diversos niveles...si el sufragio del pueblo de México nos apoya, realizaremos una reforma educativa

profunda e integral, en todos los niveles, con la colaboración de maestros y de los diversos sectores de nuestra sociedad".⁸³

Como candidato a la presidencia de la República, Luis Echeverría Álvarez recibió el apoyo total del SNTE, pero no de los funcionarios sindicales del MRM (Movimiento Revolucionario del Magisterio), ni de los consejos de las secciones vii, ix, x, xii y xiv, los cuales expresaron abiertamente su desacuerdo.

Una vez electo Luis Echeverría⁸⁴, inició una renovación de los cuadros de la burocracia política y de los aparatos políticos e ideológicos del Estado, con el objeto de lograr un amplio apoyo al proyecto de reformas y sobre todo, definió una política precisa: la reconciliación. Propuso, en lugar de la vieja política del desarrollo estabilizador, una estrategia de crecimiento del ingreso, la cual llamó del "desarrollo compartido". Aunque con esto buscaba corregir las deficiencias del desarrollo estabilizador, sus resultados fueron perjudiciales: crecimiento irregular de la producción; marcada desigualdad entre el campo y la ciudad; la producción agrícola no pudo satisfacer las necesidades del aumento demográfico; la balanza de pagos resultó deficitaria; se incrementó significativamente el costo de la vida; la devaluación del peso de \$12 50 a \$23; fuerte crecimiento de la deuda externa; concentración de la riqueza en pocas manos, con un reparto inequitativo del ingreso y por si fuera poco, nuestra dependencia comercial, financiera, tecnológica y cultural se consolidó.

Como mencionamos con anterioridad, Luis Echeverría, al establecer sus políticas que caracterizarían a su gobierno, se vio obligado a realizar una reforma educativa. Así lo había anunciado, al tomar protesta como candidato a la presidencia, sin hacer ninguna referencia a la reforma de Díaz Ordaz. Su discurso de toma de posesión, reafirmó este propósito:

⁸³ Excélsior, noviembre 15 de 1969 Citado por Ernesto Meneses Morales, *op cit.*, p. 171

⁸⁴ Luis Echeverría Álvarez resultó elegido en los comicios de julio de 1970 con un número de votos de 11 949 412, o sea, el 86%, en los cuales contendieron el licenciado Efraín González Morfín, del Partido Acción Nacional (PAN), con 1 945 204 el 14%, y tomó posesión de su cargo en diciembre 1o del mismo año. Tomado parcialmente de Ernesto Meneses, *ibidem*, p 166.

"Una auténtica reforma educativa exige revisar, profunda y permanentemente, los objetivos, los conceptos y las técnicas que guían la docencia. Desconfiemos de los cambios espectaculares y las decisiones arbitrarias. La reforma que iniciaremos no será fruto de una imposición burocrática. Surgirá de cada aula y estará fundada en la veracidad y en el diálogo".⁸⁵

Por tanto, la política educativa se presentó como "reforma educativa". A pesar de esto, el régimen nunca definió con precisión los objetivos de la reforma educativa ni sus metas y programas. En realidad se trataba de una política de Estado que atendió las presiones y desequilibrios sociales de su momento, donde la reforma pedagógica quedó por desgracia en segundo término. La reforma se presentó pues, como un proceso permanente, orientado a promover la educación nacional y proyectarla sobre las transformaciones indispensables de la sociedad mexicana. Se puso en marcha mediante una amplia consulta en todos los sectores sociales.

El gobierno concebía entonces a la política educativa desde cuatro enfoques: "primero, poniendo especial atención a su relación con la producción; segundo, sería fuertemente nacionalista y enfatizaría los valores de la "apertura", tercero, se presentaría como "democrática" ofreciendo oportunidades a todos por igual; y cuarto, se utilizaría como una dádiva política en la negociación de apoyos, particularmente de las clases más desprotegidas y rurales".⁸⁶

Las características de la reforma fueron los siguientes puntos que estructuraron la política educativa del régimen: "1) expansión del sistema educativo, 2) atención a los grupos marginados, 3) la existencia de un sistema flexible, 4) actualización de los sistemas de aprendizaje y de los medios masivos de comunicación, 5) el uso de métodos de aprendizaje adecuados, 6) el impulso a la educación extraescolar, 7) la democratización y 8) la superación del magisterio -aunque no se presentó un plan para mejorar al mismo-".⁸⁷ Se concebía entonces a la educación como un proceso que comprendía dos objetivos sociales: 1) el cambio en la economía, las artes y la cultura mediante la renovación de las mentalidades y, 2) la

⁸⁵ Véase *ibidem.*, p. 172.

⁸⁶ Pablo Latapí, *Análisis de un sexenio.*, *op.cit*, p. 61.

⁸⁷ Tomado parcialmente de Jaime Castrejón, *op cit*, pp 114-115.

búsqueda de un orden social más equitativo, a través de la igualación de oportunidades. Así lo afirmó Echeverría en su primer informe de gobierno.

La función académica del sistema educativo fue redefinida de acuerdo con el concepto de enseñanza-aprendizaje (aprender a aprender), que sirvió para la reforma de los planes y programas de los distintos niveles del sistema. Sus características quedaron inscritas en la Ley Federal de Educación. Se adoptaron cinco criterios para la reforma de planes y programas de la enseñanza primaria: a) la educación será de carácter permanente; b) tendrá una actitud científica desarrollando el sentido crítico; c) conciencia histórica; d) la relatividad; y e) el énfasis en el aprendizaje como parte del proceso educativo.

Es importante considerar que la política educativa del sexenio incorporó una relación explícita con la economía nacional. Así, se propuso la capacitación de personal; se mencionó la necesidad de incorporar a la población marginada, a través de la educación, a la vida económica; el impulso de la ciencia y tecnología, y como condición necesaria se consideró la presencia de la cultura científica y moderna.

Durante esta administración, Víctor Bravo Ahúja⁸⁸ secretario de Educación Pública, llevó a cabo la reforma educativa como un conjunto de acciones distintas a las de sus antecesores, sus notables ascensos se vieron reflejados en las innovaciones educativas que logró implementar. Su trabajo plasmado en seis volúmenes publicados por la SEP, muestra el contenido de la reforma agrupado en tres capítulos: El primero, de orden pedagógico, al introducir nuevos planes, programas, métodos y libros de texto, actualizar a los maestros y elaborar una filosofía educativa; el segundo, en la administración de la educación, que se concentraba en la modernización interna de la SEP, la descentralización administrativa,

⁸⁸ El ingeniero Bravo fue designado en 1958 por el presidente López Mateos sub-secretario de Enseñanza Técnica y Superior de la SEP, gestión que prosiguió durante el sexenio de Díaz Ordaz. Ya como secretario de Educación Pública en el sexenio de Luis Echeverría, inicia la reforma del sistema de educación técnica y de enseñanza normal, así como de la educación primaria, cuyos libros de texto gratuitos se modificaron para introducir un nuevo método didáctico en las aulas, especialmente en las matemáticas y la lengua nacional. Se impulsó la enseñanza superior, con el aumento de subsidios a las universidades e institutos de enseñanza superior, y otras innovaciones que sería largo enumerar. Es digna de especial mención su labor editorial con la magnífica serie *Sepsetentas* de más de 200 títulos. Véase el trabajo de Ernesto Meneses Morales, *op cit*, pp. 168-170.

modernizar los procedimientos administrativos e impulsar la investigación educativa; y tercero, en el aspecto político, donde entraban las grandes políticas y orientaciones del desarrollo educativo.

Para realizar esta reforma, se estableció desde los primeros días del gobierno, la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa. La reforma educativa debía, según la Comisión, reunir las siguientes características: expandir el sistema educativo para absorber la demanda insatisfecha; atender principalmente a los grupos marginados; aumentar la permeabilidad del sistema; implantar y legalizar la educación extraescolar; democratizar el sistema; y promover la superación del magisterio. También, hacer la primaria más formativa que informativa, disminuir el número de alumnos por maestro; mejorar las condiciones materiales de los edificios; adaptar los horarios a la vida de la comunidad; incrementar los servicios educativo a niños atípicos física y mentalmente, multiplicar los centros de educación de adultos, principalmente.

Se reconoció que había que hacer ajustes a las metas por cumplir: el cuadro general de la educación -reducido ya a tres niveles en otros países: inicial, básica y superior- mostraba un atraso en México, pues era de varios y había una proliferación de ciclos. De ahí, que la Comisión creara la preparatoria única, con duración de tres años.

Por último, la Comisión sugería que los programas de la educación extraescolar, debían proyectarse en función de las necesidades del país y hacia aquella parte de la población que necesitara servicios de capacitación, entrenamiento o de actualización ocupacional, todo esto, con la finalidad de promover la formación de recursos humanos como de las demandas del mercado de trabajo.

1.3. La estrategia diseñada.

Se partía de la presunción al inicio de la administración de Luis Echeverría, que su política de gobierno enfrentaría una serie de conflictos-presentes o futuros-, heredados de la anterior administración, mismos que determinarían las fuerzas que estarían en contra de la política educativa. Sin embargo, se presentaban también aquellas que estaban completamente a favor con los proyectos y programas expuestos. Este sexenio se caracterizó por numerosos secuestros, torturas, encarcelamientos de dirigentes rurales, agudización del caciquismo y la explotación, conflictos laborales, entre otras. Por otra parte, la administración encaraba un aparato escolar receloso y consolidado compuesto por sectores que cuestionaron la visión estatal desde la izquierda y desde la derecha. Se trataba en el fondo, de un problema de poder

De esta manera podríamos distinguir cuatro sectores de poder real o potencial dentro del sistema educativo. El primero, un poder central que respalda una política modernizadora y reformista y que maneja para la educación una ideología compatible con los intereses y las preocupaciones del grupo dominante de la clase política; el segundo poder está representado por los cuadros altos e intermedios de la burocracia tradicional de origen magisterial, quienes se manifiestan altamente conservadores a los cambios del sistema y encerrados en una perspectiva rígidamente escolarizada de la educación; el tercer sector lo representan los grupos conservadores no magisteriales, integrados a los mandos de la SEP o con capacidad para influir sobre sus decisiones; y por último, los grupos que representan intereses de clase o posición, quienes por su sola presencia, son elementos determinantes de lo que sucede en la educación pública.

Como mencionamos anteriormente, Luis Echeverría una vez como candidato a presidente de la República, no recibió el apoyo de varios sectores importantes del país, principalmente del Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM) ni de los consejos de las secciones antes mencionadas. A diferencia del SNTE quien sí estuvo de acuerdo desde un principio. Era evidente, entonces, que las políticas que caracterizarían su gobierno se

enfocarían a debilitar a aquellas fuerzas que estaban en contra, y a fortalecer a las que en el corto plazo servirían para mantener su gobierno populista, ya que la política educativa se encontraba subordinada a la política general del régimen echeverrista.

Frente a esta situación, se hizo presente el problema -aún sin resolver- del magisterio. Su condición se encontraba deteriorada: permanecían las bajas remuneraciones a los maestros, resultado de la política restrictiva que llevaba el gobierno; y escasos estímulos profesionales y sociales. Además de numerosos secuestros como muestra de la dura represión que protagonizó el gobierno con el magisterio con tendencias de izquierda. Principalmente los bajos salarios del profesorado se tradujeron en conflictivas relaciones entre éstos y el gobierno. El gobierno reconocía que un magisterio mal pagado no podría cumplir con su misión, pero tampoco proporcionó los medios para solucionar esta cuestión. Como respuesta, el gobierno emprendió significativos esfuerzos para aumentar gradualmente los salarios; se incrementaron el número de plazas, lo que dio lugar a una contratación masiva, acompañada de la entrega de estímulos de diversos tipos.

Por su parte, el MRM abogaba por reformas de tipo pedagógico, las cuales debían realizarse cada sexenio, además de la elaboración de la política educativa que ignoraba la participación de los maestros. Además, estaban a favor de la formación política de los jóvenes para crear una sociedad más justa, culta y participativa; los maestros debían actualizarse constantemente, y poder gozar de un mejor nivel económico. Sin embargo sus reclamos más significativos llenos de profunda repercusión política fueron aquellos relacionados con los raquícos sueldos de los maestros, protestas que llegaron al extremo de realizar tres paros en toda la nación como medida de presión al gobierno.

El deseo de Luis Echeverría por modernizar el aparato sindical era fundamental. Durante su gobierno, el Sindicato Nacional de Trabajadores (SNTE) el cual hizo simbólicas presiones con el gobierno -se le acusaba a este sindicato de ser parte integral del aparato de Estado-, tuvo mucho que ver para que el presidente pudiera obtener la modernización del aparato sindical. El problema inició cuando el presidente declaró inaugurados los trabajos del Congreso

Nacional Ordinario IX del SNTE el 31 de enero de 1971. Ahí se presentó el secretario general que terminaba sus funciones, Félix Vallejo; quien dio a conocer un informe que fue considerado falaz y carente de contenido por la opinión pública. El discurso fue interrumpido por un miembro del MRM para exigir fueran aclarados algunos puntos, pero éste fue acallado por el ensordecedor ruido de la porra y demás delegados "montoneros", quienes actuaron como fuerza de choque. Posteriormente, se nombraba a Carlos Olmos Sánchez como secretario general del SNTE, y a Carlos Jonguitud Barrios como presidente de la Comisión Nacional de Vigilancia, mientras que el MRM quedó fuera del Consejo Ejecutivo Nacional.

Echeverría cumplía su finalidad con el magisterio: mediante una tortuosa maniobra, Carlos Olmos era destituido sorpresivamente antes de que terminara su gestión, facilitando la llegada de Carlos Jonguitud Barrios a la secretaría general del sindicato, lo que dio origen a un nuevo cacicazgo. Ernesto Meneses menciona que el X Congreso Nacional Ordinario del SNTE celebrado en 1974, fue llevado a cabo con grandes irregularidades por Jonguitud, valiéndose para ello de *Vanguardia Revolucionaria*⁸⁹ -cuyo impulsor directo fue el mismo Echeverría- que sustituía al Frente Magisterial Independiente. Vanguardia logró el consenso de los trabajadores de la educación por medio de pequeñas concesiones y medidas reformistas: aumentos anuales directos e indirectos al sueldo (estos últimos en forma de duplicación, triplicación y cuadruplicación de los quinquenios); ayudas para pasajes y material didáctico; incrementos a quienes cursaran la licenciatura; y, la implantación más o menos masiva de doble turno.

La destitución de Olmos se justificó en el Congreso mediante la declaración de La Paz, B.C. Los puntos centrales de esta declaración, pasaron a formar parte de los principios del SNTE, quien lo utilizó para poder intervenir en ciertas áreas de la política nacional y de la educación; y así, adquirir posiciones importantes en el aparato burocrático del Estado.

⁸⁹ En 1943 el gobierno crea con objetivos corporativos el Sindicato Nacional de Trabajadores Educativos (SNTE). La Vanguardia Revolucionaria (VR) surge en 1972, al complicarse las relaciones entre el Estado mexicano y el SNTE, y recibió el total apoyo del presidente Echeverría con la intención de desplazar la dirección anterior de la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT). El líder de VR, Carlos Jonguitud Barrios, controló a través del Consejo Central del SNTE, los nombramientos de los secretarios generales. Véase el trabajo de Carlos Alberto Torres, "El corporativismo estatal, las políticas educativas y los movimientos estudiantiles y magisteriales en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, año LIII, núm 2, abril-junio de 1991, p 165.

Durante la gestión de Jonguitud en el SNTE un significativo número de maestros, impulsados y apoyados por el sindicato, ocuparon cargos como regidores, presidentes municipales, diputados locales y diputados federales. Era evidente que la estrecha relación existente del sindicato con el PRI como con el Estado, se había traducido a favor de Jonguitud Barrios, prueba de ello, los diversos puestos que éste llegó a ocupar: "secretario de Organización del CEN del PRI; secretario general de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE); presidente del Congreso del trabajo; senador federal por el PRI; director del ISSSTE y gobernador de San Luis Potosí".⁹⁰

Por otra parte también, con la finalidad de ejercer un control de la sociedad ya fuera directo o indirecto, el Estado a través de todos los actos de su política educativa, llevó a cabo acciones que se tradujeron en una mejor relación entre intelectuales y alumnos con el gobierno. Básicamente la política de reconciliación se basó en los siguientes elementos: primero, el incremento de los subsidios; segundo, el respeto a la autonomía de las universidades; tercero, el ofrecimiento a intelectuales de oportunidades de acción y de expresión y; cuarto, la promoción del diálogo con los estudiantes. Fue notorio el hecho de que el gobierno rompiera relaciones con la Junta Militar Chilena, que derrocó a Salvador Allende, y asimismo, dio asilo a numerosos emigrados y perseguidos latinoamericanos. La actitud oficial ante las universidades fue básicamente orientada a manejar con benevolencia la hostilidad de los estudiantes y la desconfianza de los intelectuales. La política de reconciliación se puso en práctica dentro del esquema de lealtades personales propio del sistema político tradicional. Por ello, el tratamiento que dio el presidente a los problemas fue con frecuencia discrecional, fundado en favoritismos personales o negociaciones coyunturales.

De lo anterior se permite anticipar, que el consentimiento de tales beneficios económicos hechos a las instituciones, fueron a título de dádiva personal del presidente Jaime Castrejón lo expresa de la siguiente manera: el criterio de asignación del gasto educativo federal "ha sido

⁹⁰ Susan Street, "El SNTE y la política educativa 1970-1990", *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, año LIV, núm. 2, abril-junio de 1992 p. 61.

aleatorio, determinado más en función de situaciones políticas y de presiones, que basado en el análisis de la eficiencia institucional, tanto en el manejo de recursos como en la calidad académica”.⁹¹ El gasto educativo tenía entonces, la finalidad de contrarrestar la agitación política en las universidades después del movimiento estudiantil de 1968 y la crisis y represión de 1971. Aunado a esto, cabe la sospecha, que la ausencia de controles administrativos en el uso de los recursos fomentó en su mayoría la corrupción. Por la misma causa, no descartamos el auge del “porrismo” al igual que los vínculos de las instituciones con los grupos políticos externos haya estado relacionado en la forma como el gobierno concedió sus beneficios y negoció los conflictos. De ser así, la relativa paz lograda por el gobierno tuvo un alto costo en la corrupción que la acompañó. Frente a esta situación, fue sumamente perjudicial el procedimiento seguido por el presidente Echeverría de hacer “generosas” dádivas a las universidades, aún cuando “el beneficio a corto plazo de este procedimiento -que permitía aliviar presiones, mejorar la imagen del presidente y evitar conflictos- tuvo una grave contrapartida en la falta de maduración de las relaciones entre instituciones y los organismos gubernamentales”.⁹²

Para superar el desprestigio resultado del Movimiento Estudiantil y el deterioro de la legitimidad política del Estado, el gobierno invitó a los sectores disidentes a participar con el gobierno en distintas áreas de la administración pública, “no poco sirvió a este efecto el aumento de plazas de investigación y docencia en instituciones oficiales o universitarias, así como el mejoramiento de los salarios”⁹³ Desde luego, se amplió la oportunidad de manifestar libremente cualquier inconformidad, logrando así, el régimen echeverrista “cobijar” algunos intelectuales que podrían generar una serie de conflictos futuros.

⁹¹ Jaime Castrejón. “La educación superior en México”. citado por Pablo Latapí, *Análisis de un sexenio . . . op cit* , p 190

⁹² *Ibidem.*, p 202

⁹³ *Ibidem.*, p 90

Frente a esta situación el post-68 fue testigo de una gradual transformación llevada a cabo por el Estado, que se caracterizó por una parte, por la disolución del aparato de organización estudiantil y profesional; la cooptación de muchos líderes del Movimiento, imposibilitando a toda costa el resurgimiento de acciones masivas -fenómeno que disminuyó las confrontaciones entre estudiantes y las autoridades-; y sobre todo, el gobierno logró evitar el deterioro de su legitimación. No obstante, estos fenómenos tuvieron consecuencias que se manifestaron posteriormente en la educación superior y que mencionaremos, cuando corresponda atender el caso de la misma.

1.4. Los factores tácticos considerados.

Es evidente que el sexenio de Luis Echeverría enfrentó y libró por así decirlo, varias batallas representadas por diversas fuerzas sociales que opusieron resistencia a los objetivos del gobierno. El gobierno puso en marcha diversos recursos entre los que permitían una política de educación más flexible; donde todos y cada uno de los mexicanos, tuvieran acceso a la educación. No incrementó las cuotas en la educación superior, creó nuevas instituciones educativas, distribuyó miles de libros de texto gratuitos, apoyó la alfabetización, y puso un mayor énfasis en la educación rural. También empleó otra medida, con la supresión del periodismo crítico del periódico Excélsior en julio de 1976; al ser destituido su director Julio Scherer por la crítica hecha al gobierno, y todo, con la intención de impedir que tales fuerzas se impusieran.

Es importante destacar la repercusión política que tuvo la separación institucional de la educación media superior de la superior. Esta decisión se tomó al año de la creación del Colegio de Bachilleres en la Asamblea de la ANUIES.

Se argumentaba que las preparatorias representaban una carga económica y administrativa para la universidad, además de que se pretendía regular el crecimiento de la UNAM, IPN, la universidad de Guadalajara y otras. Pero lo importante es destacar que "este

proyecto de separación era un asunto preciso de la SEP... No se trataba de un asunto meramente técnico sino político: convertir a las preparatorias en organismos autónomos e independientes de las universidades significaría debilitarlas y hacerlas vulnerables a presiones políticas".⁹⁴ Era evidente que se buscaba evitar problemas políticos y sociales, detener el crecimiento desmesurado de otras instituciones, además de que las universidades podrían ser más selectivas y, se permitiría la participación directa de la iniciativa privada en la educación.

Otro problema que afloró después fue en relación a la edición de los libros de texto gratuitos de ciencias naturales de 6o. año. Se les acusaba de ser comunizantes en su orientación social y de contener una instrucción social inadecuada, además de que fueron duramente criticados y rechazados por algunos sectores empresariales de Monterrey, grupos tradicionales rurales, la jerarquía eclesiástica y la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), en especial los capítulos de "Cómo nos desarrollamos" y "Evolución". Se rechazaba el libro por causas de índole moral, psicológica y pedagógica, por lo que demandaban corregir el contenido de ambos capítulos. De acuerdo con el primer capítulo mencionado, este afectaba moralmente debido a que la cuestión era que los maestros tenían que dar la información en forma distinta a cada sexo y, psicológicamente, porque alegaban que era el padre de familia el más indicado para proporcionarles la información a sus hijos, argumentando que ellos conocían mejor a sus hijos; por último, pedagógicamente, porque no era apropiado mostrar el mismo esquema a niños de uno y otro sexo y a niños de la ciudad y del campo.

Los problemas que expusieron sobre el capítulo de la "Evolución", es que esta se implantaba a los alumnos como un dogma en el que debía creer y no como una hipótesis. Asimismo, se impugnaba el hecho de explicar la existencia de Dios como un mito o una explicación mágica a falta de una explicación científica.

También al libro de ciencias sociales se le exigieron algunas modificaciones. La UNPF - con las declaraciones que había hecho hasta el momento resultaba ya para la SEP una verdadera carga, además de que a la SEP no le interesaba participar en dichas polémicas-

⁹⁴ Ernesto Meneses Morales, *op cit.*, p. 268

reclamaba que tanto el método dialéctico, como el materialismo histórico empleados por los autores tenían una tendencia socializante ajena al “espíritu nacional”.

Frente a esta situación el director de información y difusión de la SEP, Pablo Marentes manifestó la posición de la secretaría ante el problema. Comentó que las acusaciones de la UNPF representaban un ataque, y que la opinión pública sería la indicada para estimar si eran irrevocables o no.

Más bien se trataba de una campaña “artificial”, detrás de la cual estaban grupos de interés económico, que buscaban de alguna manera crear problemas políticos al gobierno. Algunas declaraciones hechas por el secretario de la SEP respecto a la elaboración de los libros de texto, es que intervinieron todo un equipo interdisciplinario e interinstitucional, conformado por profesores en servicio, pedagogos e investigadores de las más diversas ramas del conocimiento. Además, al ser terminadas las primeras redacciones de los libros, estos fueron revisados por maestros del CNTE, para luego ser probadas las lecciones en las aulas, y, antes de su impresión, equipos de expertos hicieron cambios importantes en ellos. El secretario respondió a estas presiones con una formidable actitud. De hecho, cumplió su palabra al poner en marcha numerosos cambios en las siguientes ediciones de los libros de texto.

Tal como se esperaba, la opinión pública hizo sus comentarios al respecto, donde la UNPF fue la más atacada por sus “retrógradas” ideas. El periódico Sol de México, señaló que la UNPF hacía críticas ligeras y carentes de real fundamento teórico y técnico. Por ello, numerosos escritores apoyaron la idea de incluir la educación sexual en los programas escolares de primaria y secundaria, vocacional y preparatoria. Estuvieron también de acuerdo en que el Estado se encargara de tomar la iniciativa en la educación sexual y, además, ésta debería ser acorde con la idiosincrasia del mexicano para librarlo de falsos conceptos.

Era tiempo de que materia tan importante se tratara con dignidad, naturalidad y acierto. Se reconocía, entonces, que resultaba más importante que los propios textos, la labor del

maestro; ya fuera “en lo social o en lo sexual, un buen maestro educará bien aun con un texto deficiente, y un mal maestro hará mucho daño aun con el mejor de los textos”.⁹⁵

Una cuestión que parece central para esta investigación son los problemas estudiantiles en el sexenio de Echeverría: el de los “porros” y el 10 de junio con un saldo de decenas de estudiantes muertos y heridos. Una de las causas del sangriento enfrentamiento del 10 de junio fue la huelga de los trabajadores de Ayotla Textil, a quienes decidieron apoyar grupos de estudiantes de la UNAM y del IPN mediante una manifestación. La situación empeoró al hacer presencia unos provocadores -enviados por el gobierno-, que al parecer infiltrados entre los estudiantes, presionaron y lograron iniciar la manifestación, misma que fue reprimida por el equipo civil de “Los Halcones”, agresores perfectamente aleccionados que tomaron por sorpresa a los estudiantes y lograron dispersarlos. Este mismo grupo se vincula a los asesinatos de los líderes agrarios Genaro Vázquez, Lucio Cabañas, Enrique Cabrera, Joel Arriaga, Pablo Alvarado e Hilario Moreno.

Por esas fechas, 11 de junio de 1971, predominaba en la prensa un gran misterio, similar al del 3 de octubre de 1968. No fue sino hasta el 15 de junio cuando el presidente declaró que se daría a conocer el resultado de las investigaciones en un lapso no mayor a una semana. A su cargo estuvo el licenciado Julio Sánchez Vargas, quien, para sorpresa de muchos, afirmó que los resultados serían entregados al presidente y no al pueblo. Más tarde, presentarían su renuncia el jefe del Departamento del Distrito Federal, Alfonso Martínez Domínguez, y el jefe de la policía, el Coronel Rogelio Flores Curiel.

Medina Valdez encuentra una estrecha relación entre Tlatelolco y el 10 de junio y afirma que es el resultado de un plan urdido por el gobierno, con la finalidad de cambiar por medios sutiles la imagen del presidente de la república.⁹⁶ Había -entonces- el claro propósito de modificar la imagen de quien había sido el secretario de Gobernación en el sexenio de Díaz Ordaz, respecto de la matanza de Tlatelolco, por lo que habría que evitar a toda costa: primero,

⁹⁵ En Pablo Latapi, *Política educativa. ., op cit* , p. 60

⁹⁶ Medina Váldez, “Operación 10 de junio”, citado por Ernesto Meneses, *op.cit* , p. 339

dejar crecer el movimiento; segundo, utilizar el ejército, tercero, negarse a efectuar ceses, ni siquiera del jefe de granaderos; y cuarto, verse obligado, como gobierno, a asumir toda la responsabilidad.

En 1968 se había empleado al ejército, en 1971, no. Las fuerzas públicas mantuvieron aparentemente el orden. Fueron los "halcones" -fuerza parapoliciaca creada para este tipo de emergencias y, además, invento del mismo Echeverría-, quienes tenían la orden de iniciar la agresión. Algunas explicaciones que se han dado al respecto señalan que para que el presidente Echeverría adquiriera legitimidad en su gobierno, había que mostrar la imagen de un presidente que escucha, castiga a los culpables y no es arbitrario. Por lo que se puede distinguir que en 1968 no se removió a nadie de sus cargos; en 10 de junio sí, en 1968 el gobierno acorralado, aceptó su responsabilidad en la matanza de Tlatelolco; en la refriega del 10 de junio, el gobierno declaró no tener nada que ver con la matanza.

Como parte de la promesa hecha por Echeverría a quien fuera jefe de la policía, Rogelio Flores Curiel se le rehabilitó en sus labores con la gubernatura de Nayarit, por el contrario, Alfonso Martínez Domínguez, ex jefe del Departamento del Distrito Federal no recibió promoción alguna. Se pensó que por ser fiel simpatizante de Díaz Ordaz, había provocado la agresión para "manchar" la imagen del presidente Echeverría.

Por su parte Luis Echeverría cargó con el descrédito al no cumplir la promesa de llevar a cabo una investigación exhaustiva y de otorgar el castigo a quienes estuvieran involucrados. Al parecer, optó por el desprestigio en vez de aparecer como fabricante de farsas.

Según datos, entre 1966 y 1970, tanto la Procuraduría del Distrito como las distintas delegaciones habían recibido miles de actas sobre delitos cometidos por "porros". Esto era una muestra de como la autonomía universitaria servía de pretexto para solapar actos de violencia en las escuelas. Por si fueran poco, los delincuentes se veían protegidos, ya que al ser atrapados por la policía serían puestos en libertad horas después, es decir, gozaban de protección oficial. En marzo de 1972 el rector de la universidad, Pablo González Casanova, al acompañar al presidente de la república a un viaje oficial al Japón, fue acusado por un grupo

de “porros” escudado bajo el nombre de Comité de Lucha de la Facultad de Derecho, por no haber consultado con la comunidad universitaria, bajo ese motivo, tomaron el sexto piso de la torre de Rectoría. Más adelante, en julio, sería tomada nuevamente la torre de Rectoría y la UNAM sería testigo de sangrientos y violentos enfrentamientos entre “porros” y seudoestudiantes, incluyendo estudiantes cansados del hostigamiento de que eran víctimas. Hasta el rector Pablo González Casanova estuvo a punto de ser secuestrado. Ante esta difícil situación, el rector no contaba con los elementos y pruebas necesarias para determinar quienes eran los culpables de tales delitos, por lo que exigió al gobierno que actuara directamente sobre el origen del problema. La policía judicial informó que se trataba de León de la Selva y Miguel Castro Bustos⁹⁷, a quienes no se procedió en su contra.

La rectoría fue entregada el 31 de agosto de 1972 en deplorables condiciones, meses después el rector presentaba su renuncia a la junta de gobierno.

1.5. Los objetivos: proyectos y programas.

Toda acción de educación durante esta administración fue comprendida como la “reforma educativa”. Los esfuerzos realizados por el gobierno en coordinación con la SEP, el propio magisterio, instituciones privadas, así como los centros de investigación y reconocidas universidades, colaboraron para poder llevar a cabo los grandes objetivos que el gobierno de Luis Echeverría se había propuesto desde su campaña como candidato a la presidencia.

⁹⁷ A Miguel Castro Bustos se le ofreció protección por el entonces secretario particular del senador Rubén Figueroa, en la residencia de la embajadora de Panamá y, pocas horas después, salió del país, custodiado por una decena de agentes de la policía. Excélsior, octubre 18 de 1972, citado por Ernesto Meneses, *ibidem.*, p 335

Acciones educativas más relevantes.

Como parte sustantiva de la investigación que nos ocupa en este apartado, distinguiremos los aspectos más sobresalientes de la educación pública durante 1970-1976. Problemas como la constante preocupación por alfabetizar, sobre todo en las zonas rurales; el impulso tanto a la educación rural como a la urbana; la educación elemental; los cambios que se hicieron en la educación media básica; las innovaciones en la educación media superior; la creación de dos leyes fundamentales: la Ley Federal de Educación de 1973 y la Ley de Educación para Adultos de 1975; y sobre todo, la importancia que adquirió la educación superior.

La alfabetización durante el régimen echeverrista.

El sexenio echeverrista a diferencia de otros -anteriores-, no lanzó ninguna campaña de alfabetización. El analfabetismo en el Distrito Federal era de un 10% mientras que en estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca alcanzaba un 45% siendo éstos los más afectados. Para 1972 el número de analfabetos en el país alcanzaba la cifra de 6,733,217. Por otra parte también, el crecimiento demográfico de la población era del 3.5%, mientras que en cuanto a educación se refiere, llegaba al 5% en primaria y al 20% en los siguientes niveles.⁹⁸ Aunque había que encontrar una inmediata solución a este problema, existía aún otro más grave: la dispersión de la población. Se le atendió con escuelas de concentración de la enseñanza, empleando la radiodifusión, al igual que con escuelas comunitarias.

Respecto al problema de los adultos analfabetos, el secretario de Educación informó que se estaba integrando la escuela abierta, con escuelas de acreditación de estudios que se reorganizaron como centros de Educación Básica para Adultos, para todos aquellos que lo desearan, además de que se les proporcionaría los materiales necesarios a los adultos que

⁹⁸ Tomado parcialmente de *ibidem.*, pp. 176-178

estudiaran por su cuenta. Con la finalidad de suprimir el analfabetismo , se crea para este propósito "el Plan Nacional de Educación de Adultos, el cual, atendería a seis millones de analfabetos en el país. La finalidad era que al término del sexenio, las cifras se redujeran a 4,800,000. A fines del sexenio se discutía sobre el número de analfabetos: 7 millones absolutos, 10 millones con primaria incompleta, o sea, analfabetos funcionales -aquellos que no han asimilado los hábitos de lectura y escritura- más un millón de niños -carentes de oportunidad escolar, hacían un total de 18 millones aproximadamente".⁹⁹ A pesar de esta deplorable situación, la baja calidad de la educación se manifestaba en la incapacidad de leer -no de un tercero de primaria sino hasta de secundaria-; la nula ortografía y la ignorancia de las operaciones fundamentales de aritmética. Por lo que el único remedio a este problema era elevar los índices nacionales educativos, para lograr la meta del gobierno de dar educación completa a todos los niños mexicanos. Pero esta acción de alfabetización y de enseñanza primaria intensiva se refería sólo a personas mayores de 15 años, excluyendo a los analfabetas de entre 6 y 14 años de edad respectivamente.

El Plan Nacional de Educación no se le consideró como una campaña ni mucho menos, como una acción temporal con un fin y descenso; sino que se trataba de una acción permanente y proyectada para mantener constantemente su objetivo de capacitar sin más límite que el de los interesados

La educación rural y urbana.

El gobierno desafió con firmeza la decadente situación de la educación rural, a la que amplió sus servicios con la finalidad de atender el desarrollo de las comunidades, en forma de escuelas albergue, centros de integración social, promotores culturales y maestros bilingües, brigadas de desarrollo y mejoramiento indígena, y las procuradurías de comunidades indígenas, todas ellas obtuvieron resultados favorables en materia de educación rural. A pesar

⁹⁹ *Ibidem.*, p 179

de estas acciones, las oportunidades de educación eran menores por la falta de suficientes escuelas -con todo y que se construían treinta escuelas diarias- para satisfacer la demanda. Muchas de las escuelas ni siquiera impartían los seis años de enseñanza, "donde aproximadamente el 17% de la demanda escolar en el medio rural carecía de escuela, comparado con un 9% en el urbano, y lograban terminar la primaria en cada generación escolar, sólo el 15% en el campo y el 60% en las ciudades".¹⁰⁰ Aunado a esto, quedaba por cubrir la parte de la demanda rural que contaba con poblados menores a los mil habitantes, a la cual no se le podía satisfacer con el sistema de escuela convencional como mejor solución.

La escuela primaria se vio beneficiada desde el segundo año de gobierno, ya que dos de cada tres nuevos maestros, eran enviados a atender las escuelas rurales. Al final del sexenio se calculaba que se había enviado a estas escuelas cerca de 35 mil maestros¹⁰¹. Pero el hecho de haber más maestros, no representó el buen manejo de los programas que se modernizaban, ya que éstos se aplicaron parcialmente porque no hubo cambios en la práctica magisterial. Para atender aquellas localidades que contaban con pocos niños y no eran por tanto merecedoras de contar con su propia escuela, se crearon los Instructores Comunitarios, cuya aportación no sólo fue importante por llevar la educación a las comunidades aisladas, sino porque hicieron partícipe a la propia localidad en la evaluación de los instructores, que eran gente joven con estudios de secundaria que se les ofrecía empleo. Además, para retribuir al instructor, la comunidad manejaba los recursos financieros que le entregaba el Consejo Nacional de Fomento Educativo; "en un 75%, y el 25% restante, a través de patronatos. A fines del sexenio se abarcaba con este sistema a 46 mil niños en más de 950 comunidades".¹⁰² Finalmente, con la finalidad de capacitar para el trabajo agrícola, además de impartir la enseñanza primaria, se reestructuraron los internados como Centros Regionales de Educación Fundamental.

¹⁰⁰ Tomado parcialmente de Pablo Latapí, *Política educativa* ., *op.cit.*, p.53

¹⁰¹ Véase Pablo Latapí, *Análisis de un sexenio* ., *op.cit.*, p. 81

¹⁰² *Ibidem.*, p.81.

Las lenguas indígenas representaron un problema de interés en el ámbito de la educación rural. En enero de 1974, dio inicio el Programa Nacional de Castellанизación, con el objeto de lograr la integración nacional de las diversas comunidades. El encargado de la elaboración de este programa fue el Instituto de Investigación Social del Estado de Oaxaca, el cual aplicó dicho programa en 20 regiones lingüísticas de ocho entidades federales para después extenderse a 28 más; en las que operaban 1,450 centros de castellanización, beneficiando a 40 mil niños de 5 a 6 años. El plan operó en Chiapas con 175 centros con grupos tzeltales, tzotziles y huicholes. En Oaxaca, con 534 centros, para los grupos zapotecas, huicateros, mixtecos, triques, amuzgos, mazotecas, chinantecos, chatinos, mixes y huaves. En Guerrero con grupos de tlapanecos y nahuas; en Veracruz, con nahuas y totonacos; en Puebla, con nahuas, totonacos y otomíes; en Hidalgo y Querétaro, con el grupo otomí y en el Estado de México, con 25 centros mazahuas.¹⁰³

La educación urbana atendió a la población más necesitada mediante Centros de Acción Educativa y de los ya conocidos Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial. Los servicios que prestaba la SEP eran de dos tipos: los relativos a capacitar para el trabajo y los enfocados a elevar el nivel cultural de la población. En esos centros se enseñaban las técnicas y habilidades para que estas personas se incorporaran fácilmente a la tareas productivas del país.

Con estas acciones, el sistema educativo en base a la expansión de la demanda social, confió en que reduciría las desigualdades y, que además, repartiría los beneficios sociales con mayor equidad.

¹⁰³ Véase el libro de Ernesto Meneses, *op cit.*, p. 183.

La educación elemental y especial.

La reforma de la enseñanza primaria fue la acción principal de la administración, y su vehículo fundamental fueron los libros de texto completamente reformados. La educación elemental en México, ésta comprende dos niveles de enseñanza: el preescolar y el primario. El primero, no es necesario para ingresar a la escuela primaria; el último, en cambio, es obligatorio, por disposición constitucional.

La educación preescolar experimentó una serie de reestructuraciones tanto en los planes como en los programas de enseñanza. Esto fue el resultado de una serie de mesas redondas, encuentros, intercambios, encuestas y demás trabajos realizados en 1971. En el transcurso del sexenio, se logró entonces, reestructurar los organismos de supervisión de todo el país, así como la unificación e integración de los planes, programas, material didáctico y personal docente de las guarderías infantiles, dependencias de otras secretarías de Estado y de organismos descentralizados. A pesar de la ayuda del gobierno federal, la educación preescolar experimentó sólo un pequeño aumento debido a la creciente densidad demográfica.

La educación primaria tuvo durante el sexenio un extraordinario crecimiento, como puede observarse en el cuadro 1. Es importante considerar -independientemente de estas cifras- el porcentaje de alumnos que egresa, más no el que inicia, ya que mientras continúen abandonando el sistema más niños que de los que logran permanecer en él, difícilmente puede considerarse que la primaria puede cumplir su objetivo esencial. Frente a esta situación, las cifras apuntaban que más del cincuenta por ciento de los niños próximos a recibir su certificado adolecían de deficiencias en materias instrumentales, como para clasificarlos en el cuarto año. Estos datos hacían evidente la necesidad de revisar profundamente el sistema, por lo que era necesario impartir una educación efectiva y de satisfactoria calidad y no una educación de "peor es nada".

CUADRO I

La enseñanza primaria.

	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	1974-75	1975-76
Alumnos						
Federal	6 073 924	6 490 151	6 855 742	7 161 394	7 477 812	7 803 915
Estatad	2 452 553	2 514 083	2 590 906	2 714 098	2 884 414	2 969 268
Particular	721 713	696 210	666 491	634 476	637 487	682.142
Total	9 248 190	9 700 444	10 113 139	10 509 968	10 999 713	11 455 325

FUENTE: Meneses, Ernesto. *Tendencias educativas oficiales en México, 1964-1976*. Capítulo VI, p. 190

Al igual que en la educación preescolar, la enseñanza primaria se sometió a una amplia consulta -desde 1971-. De esta consulta se obtuvieron importantes conclusiones:

"elaborar un nuevo plan de estudios y unos programas de aprendizaje más adecuados tanto a la realidad social y económica del país como a los propios intereses de los niños; aplicar una metodología pedagógica ajena al verbalismo y a la enseñanza libresco, para inducir al educando a dejar de ser memorizador de conceptos y, en cambio, convertirse en una persona que razonara y comprendiera la esencia de los mismos; diseñar el contenido de nuevos libros de texto que realmente facilitarían la enseñanza y transmitirían el pensamiento científico contemporáneo, según una estructura didáctica actualizada; revisar la formación de los profesores y promover su actualización científica y pedagógica" ¹⁰⁴

Como respuesta el Consejo Nacional Técnico de la Educación fue encomendado por la SEP en la elaboración del nuevo plan y programa de estudio, cuyas áreas de formación fueron: español, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, educación física, educación artística y educación tecnológica. Sin embargo los nuevos planes de la enseñanza primaria fueron aplicados muy superficialmente, pues no se contó con el tiempo suficiente para re-entrenar al magisterio.

¹⁰⁴ *Ibidem.*, pp 190-191.

Para poder ofrecer educación a todos los niños, la SEP puso especial atención a aquellos que padecen impedimentos físicos, mentales o sociales. Con este propósito se creó la Dirección General de Educación Especial, la cual tenía la tarea de impartir educación adecuada a niños con deficiencias mentales, emocionales, problemas de lenguaje y de conducta, ceguera, debilidad visual, trastornos del sistema muscular esquelético y problemas de aprendizaje y de maduración.

Se suscribieron convenios entre el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia y la Dirección General de Rehabilitación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en coordinación con los gobiernos estatales, para construir y operar centros de rehabilitación y de educación especial. También se pusieron en marcha dos planes: el plan experimental "Saltillo" que cuidaba niños con problemas de aprendizaje, y el plan también experimental "Nuevo León", para atender niños con el mismo problema.

El magisterio

La participación del maestro recibió como en otros sexenios, la especial atención de la SEP. La importante tarea de preparar para el futuro a los mexicanos, requería de maestros preparados para coadyuvar con el sistema educativo nacional. Por su parte el sistema educativo debía no sólo estimular el sentido de la labor y dedicación docente; sino también, el de proporcionarle una justa retribución económica que le permitiera dedicarse a la tarea educativa el tiempo y ganas que se requerían. Para que el maestro trabajara con gusto, de nada servían las instalaciones, equipos y laboratorios, para que él como elemento principal, sintiera estímulo por su trabajo.

Según cifras de la Dirección General de Personal de la SEP, existían 29,112 empleados que tenían sueldos inferiores al salario mínimo. Mientras que un académico normalista, técnico o universitario percibían patéticamente la cantidad de \$1,132 mensuales -correspondientes al

nombramiento de 12 horas de cátedra semanal- en cambio un operador de prensa offset obtenía \$1,713 o una manicurista \$1,624.¹⁰⁵

Era evidente que la calidad de los maestros condicionaba toda posibilidad de éxito, por lo que se requería una acción inmediata del gobierno. De esta forma, fue como el presidente manifestó su preocupación por mejorar tanto la formación de los maestros de las escuelas normales, así como disminuir las diferencias de los sueldos entre maestros de distinta jerarquía. Es decir, que afrontó el problema desde dos puntos: el incremento de las percepciones del magisterio de primaria y la propuesta de una mayor realización personal.

Por fin, se le ponía remedio al mal, al anunciarse a finales de 1972 que el Estado aumentaría los sueldos a los maestros de la enseñanza preescolar y primaria. Pero aún el problema de los sueldos no quedaba resuelto, pues permanecía la inconformidad de los maestros normalistas principalmente. En febrero de 1973, se aumentaron nuevamente las percepciones mensuales del personal tanto del Distrito Federal como del foráneo. Un año después, se duplicaron las cuotas de quinquenios por antigüedad, se triplicaron en 1975 y en 1976 se cuadruplicaron.

El gobierno anunció la creación de 13 mil nuevas plazas de maestros en servicio, lo que hacía un total de más de 50 mil.¹⁰⁶ Esta contratación masiva de maestros permitiría absorber el aumento de 400 mil niños de nuevo ingreso y abatir en 200 mil el número de niños carentes de educación. Se invirtió además la cantidad de 664 mil pesos para la construcción de 8,930 aulas para recibir a 6,000 niños.

Con motivo de la notoria falta de estímulos profesionales y sociales al magisterio, la Asamblea Nacional de Educación Normal -efectuada en abril de 1972- acordó que debían ser revisados los grados escalafonarios ofrecidos a los profesores, ya que los criterios bajo los cuales se manejaba el ascenso no deberían significar un aumento de trabajo, sino una proporcional y justa retribución de las tareas. Además sugirieron que se establecieran a los

¹⁰⁵ *Ibidem.*, p. 222.

¹⁰⁶ Durante el régimen echeverrista se habían creado más de 50,000 plazas, es decir, se había incrementado en una cuarta parte la cifra de profesores. *Ibidem.*, p. 224

maestros estímulos como becas nacionales y extranjeras; consentimiento de grados académicos de acuerdo a los estudios realizados; premios estatales y nacionales por su destacada entrega a los servicios educativos otorgados por comisiones estatales de reconocido prestigio. La reforma de la enseñanza normal -como consecuencia de la reforma de la educación primaria- fue planteada con la finalidad de elevar la profesión magisterial a un nivel académico más alto. Se exigía un nuevo concepto de maestro un educador equipado técnica y doctrinalmente, para cumplir con las tareas educativas del nuevo programa.

El intento por mejorar la formación de los futuros maestros estaba presente, pero no la de aquellos que desempeñaban actualmente su servicio. Por eso, se crea en 1971, la Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio, órgano que ofrecía una asesoría continua además de promover la actualización a los maestros en servicio. Con la ayuda de la Dirección General se nivelaría la desproporción existente entre el profesionista de la educación y el resto de los profesionistas con estudios realizados en instituciones superiores. A pesar de todo, la opinión pública seguía culpando al magisterio de todos los males que padecía el sistema educativo: se le preparaba mal (al maestro), se le pagaba mal, y por si fuera poco, se le culpaba de todo. Pero no toda la culpa era del maestro, sino también de los alumnos, quienes por sus malos hábitos de estudio desperdiciaban los esfuerzos educativos.

Cabe destacar que el proyecto de reforma educativa estaba enfocado a renovar los sistemas obsoletos necesarios para los requerimientos del desarrollo de la nación, es decir, la reforma educativa se había convertido en la panacea idónea para curar los males y resolver los problemas, donde el maestro se convertía en el centro de la reforma educativa. Desafortunadamente, “los esfuerzos efectuados para mejorar la calidad del magisterio resultaron incapaces de contrarrestar las dinámicas ya existentes en el sistema escolar, las cuales provocan que los recursos de mayor calidad fluyan hacia los sectores sociales más privilegiados, y viceversa”¹⁰⁷

¹⁰⁷ Carlos Muñoz Izquierdo, *El problema de la educación ...*, op cit., p 20

Se realizaron también algunos seminarios regionales del CNTE sobre enseñanza normal. Se puso énfasis en la formación de maestros, la licenciatura y el doctorado para profesores de preescolar y de primaria.

Otros elementos en la educación.

A partir del segundo año del gobierno echeverrista la situación de las escuelas primarias oficiales era la siguiente: "trabajaban 135 días de los 365 del año. Es decir, se aprovechaba solamente el 36% del tiempo mientras que el 64% restante lo dedicaban a vacaciones y días de asueto. En relación a esto, la SEP dio a conocer el calendario que operaría para el año lectivo 1974-1975; el cual constaba de 195 días de trabajo para las escuelas primarias y 236 en el sistema de educación superior. De acuerdo con la norma mundial de 170 a 210 días de clase, éste calendario era aceptado, mientras que el calendario de las escuelas secundarias resultaba alto en relación a los promedios mundiales".¹⁰⁸

El Diario Oficial de la Federación publicó el 30 de marzo de 1976, un acuerdo de la SEP en el que se reglamentaba el proceso de evaluación y los exámenes de todas las escuelas que dependían de la SEP -primarias, secundarias, preparatorias y normales, incluyendo la educación para obreros y campesinos- Este acuerdo establecía que las evaluaciones se llevarían a cabo de forma continua, además de que la calificación final, sería el producto de las evaluaciones mensuales en su conjunto realizadas durante el año escolar, aclarando que una cosa era la evaluación terminal y otra el tradicional examen final, además, la escala numérica de calificaciones se modificaba. Frente a esta situación, millones de niños y jóvenes se vieron afectados, tal circunstancia condicionaba decisivamente la calidad del sistema educativo nacional. De esta manera, existía el criterio de que la mayoría de las escuelas públicas resultaban bastante ineficaces, ya que enseñaban poco y lo enseñaban mal

¹⁰⁸ Ernesto Meneses, *op cit.*, pp 243-244

Otro problema que surgió después, que se desprendía del acuerdo, era lo relacionado a las “actividades de recuperación”, que eran obligatorias para los alumnos que no acreditaban determinada asignatura. Poseedoras de un ambiguo procedimiento, no difundieron la información para estos casos, ya que no se especificaba la escuela o plantel para estos efectos, ni cómo se llevaría a cabo la segunda evaluación, una vez cumplidos los quince días de recuperación, tampoco se mencionaba que pasaría con aquellos alumnos que reprobaran esta segunda evaluación.

Posteriormente, se temía que con el principio del “pase automático” la mayoría de los maestros aprobaran en esta segunda prueba a casi todos los alumnos. De manera que los resultados de las estadísticas aparecían atractivos, esto no significaba que a mayor número de estudiantes aprobados, correspondería un mejor sistema educativo. Estas consideraciones llevaron a la conclusión de que la SEP debía supervisar el proceso de evaluación.

El gobierno promovió otros sistemas abiertos en la educación aparte de la Primaria para Adultos y las licenciaturas para maestros -todos en congruencia con la Ley Federal de Educación. Destacaron, el sistema abierto del Colegio de Bachilleres y el del IPN para algunas licenciaturas y carreras cortas. Con esto, se flexibilizó la educación con un mayor número de posibilidades para su acceso al sistema educativo nacional. No obstante, el sistema de enseñanza abierta fue establecido sin haber examinado lo necesario -no se preparó al personal requerido para el funcionamiento de dicho sistema, ni se le capacitó para emplear las metodologías de aprendizaje- para satisfacer las características de la demanda, por lo cual resultaron poco relevantes para los grupos que tradicionalmente habían permanecido aislados del sistema escolar.

En el año de 1971 fue creado por el presidente Echeverría el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE - ITESM), como un órgano descentralizado, de interés público y con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su objetivo: planear, fomentar y coordinar la educación extraescolar, así como, asesorar en materia educativa a los órganos correspondientes. El Centro realizó más de 50 proyectos de

investigación, entre ellos: primero, el diseño de una enseñanza abierta destinada a la clase trabajadora; segundo, las transmisiones del canal 8 XHFN de Monterrey, N.L. sobre preparatoria abierta; tercero, un proyecto de expresión y comunicación con el propósito de obtener una educación interdisciplinaria; cuarto, la creación de un centro nacional de bibliotecas y centros de documentación; quinto, una investigación sobre los efectos de la televisión en el niño preescolar; sexto, el Plan Nacional de Educación de Adultos, producto de la Ley Federal de Educación de Adultos, que comprendería en su primera etapa la educación primaria y secundaria en la modalidad abierta; por último, una metodología del aprendizaje dirigida a alumnos de preparatoria escolarizada y después para los de sistemas abiertos. El método de estudio se apoyaba en textos y programas de televisión.

En cuanto al problema de la reforma de la enseñanza normal, el nuevo plan establecía tres áreas: científico-humanista, formación física, estética y tecnológica y formación profesional específica. Esta reforma intentó mejorar la de 1972, que había recargado el plan de estudios (añadiendo materias de bachillerato). El título de Profesor de Educación Primaria se obtenía en ocho semestres, además de conseguir el grado de bachiller. También, se pusieron en marcha el sistema abierto en licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria.

Se reconocía desde sexenios anteriores que no había un serio interés por investigar la toma de decisiones en materia de educación, aun cuando esto implicaba cientos de millones de pesos. Menos aún se investigó para el largo plazo, es decir transexenalmente, ni para el corto. Durante muchos años, las decisiones educativas del país se tomaban ya fuera por razones políticas, por sentido común, o simplemente por "corazonadas". Posteriormente, esta situación sacó a la luz, las enormes fallas del sistema educativo, por ello, el secretario de educación Víctor Bravo Ahúja puso en marcha el Instituto de Investigación Educativa (INIE) en 1971, con la finalidad de organizar y desarrollar investigaciones y proporcionar orientación pedagógica. A pesar de ello, la investigación educativa continuó siendo insignificante y precaria en el país.

Los libros de texto gratuitos que hasta ese momento habían manejado las escuelas primarias, serían sustituidos por libros con sistemas pedagógicos con orientaciones más

adecuadas a las necesidades de los escolares en todo el ámbito nacional. Así lo había expresado en 1971, el profesor Ramón G. Bonfil, subsecretario de Educación Primaria y Normal.

Durante el sexenio se editaron diversos títulos para los niños, así como los textos auxiliares didácticos para el maestro. Se propuso entonces la función académica que tenía que realizar las autoridades: más que transmitir conocimientos, había que desarrollar actitudes de experimentación, reflexión y crítica, enseñar a aprender y evaluar, dar conciencia histórica e inducir al autoaprendizaje. Pero existía un problema, se pretendía utilizar en todo el país los mismos libros de texto, independientemente de la introducción de los nuevos planes y programas de educación, confiando en la capacidad de los maestros para poder adaptar los textos -y al curriculum- a las circunstancias geográficas, sociales y económicas en que se encontrarán los alumnos, y esto no fue así.

Es importante mencionar las características más representativas de los nuevos libros de texto. Intentaban ser críticos; señalaban los derechos humanos; denunciaban los antivales; estaban en contra de la contaminación del ambiente y la discriminación racial; y llamaban la atención de los lectores sobre el problema demográfico. Por su parte, el libro de ciencias biológicas de 6o. año, fue elogiado por la audacia de los autores al incluir la educación sexual. Sin embargo, el texto se mantenía en el plano de la información más no de la formación.

Por otra parte, los textos tenían sus limitaciones: se mencionaban sólo tres sectores de la sociedad: campesinos, obreros y burócratas, ignorando completamente el sector de servicios, los profesionistas libres y los pequeños y grandes empresarios. Es importante considerar que la primera edición del libro de ciencias sociales es poco conocida -pues no llegó a manos del público-, además que fue criticada esa edición antes de su aparición. En cambio, los hermanos maristas de la Provincia de México ofrecieron su opinión acerca del texto de ciencias sociales. Fueron calificados de un contenido universal y menos eurocentrista; de amplio lenguaje y menos esquemático; propio de un análisis más interpretativo, en vez de descriptivo. Echaban de menos, una actitud más crítica sobre los regímenes socialistas, la

censura a los graves inconvenientes del capitalismo y de las destructivas relaciones del colonialismo que orillaron a los pueblos al subdesarrollo.

A diferencia de los libros de 1958-1964, desaprobados por ser gratuitos -sin dejar de ser obligatorios y por significar una injerencia totalitaria del Estado en la educación-, los del gobierno de Echeverría recibieron tremendas censuras por su contenido. Los libros de texto de 1975 no fueron escritos por normalistas -como fue el caso de los publicados por Jaime Torres Bodet- sino por varias instituciones de prestigio, entre las cuales sobresalían el Colegio de México, y el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN, el Colegio Nacional Técnico de la Educación -que revisó los contenidos y la metodología- y la Comisión Nacional de los Libros de Texto, la cual se encargó de la impresión.

El problema de la cantidad de escuelas disponibles para satisfacer la demanda educativa era también un problema que preocupa al actual gobierno. Por eso, durante el mandato de Echeverría, "la Comisión Administradora del Programa Federal para la Construcción de Escuelas (CAPFCE) invirtió \$15,840,000 cantidad que representaba el 12.6% del presupuesto total asignado al ramo de educación. Además, se construyeron y equiparon 104,383 unidades escolares -incluyendo aulas, laboratorios, talleres y anexos-, para los diferentes ciclos educativos y en todas la regiones del país. Esta cifra superaba en un 183.8% la destinada por el Comité durante los 25 años anteriores".¹⁰⁹ A continuación se muestra en el cuadro 2 el número de escuelas construidas en el período 1970-1976, en los diferentes niveles educativos.

¹⁰⁹ Tomado parcialmente de *ibidem.*, p 262

CUADRO 2

Número de escuelas construidas.

	1970	1976	elemento diferencial *
Preescolar	3 077	4 148	1071
Primaria	45 074	55 614	10 540
Media básica	4 123	6 797	2674
Media superior	636	1 127	491
Normal técnica	289	1 301	1012

FUENTE: Meneses, Ernesto. *Tendencias educativas oficiales en México, 1964-1976*.
Capítulo XI, p. 328. * Estimaciones propias

El problema de la falta de aulas se resolvió con la rápida construcción de escuelas, lo que se tradujo en: primero, garantizar al sistema educativo las instalaciones necesarias; segundo, ocupar la fuerza de trabajo de la zona donde se construían las escuelas, aprovechando los materiales y sistemas de construcción apropiados, al mismo tiempo que se proporcionaba una derrama económica; y tercero, todas las operaciones de carácter repetitivo quedaban totalmente controladas mediante un proceso de verificación sumamente moderno.

La educación media: media básica y media superior y sus modalidades.

Los problemas de la educación media básica, fueron también temas importantes en la agenda del presidente. Esta sufrió un periodo de ajuste en sus objetivos, contenidos y metodologías. Fue reformada a raíz de la Asamblea Nacional Plenaria sobre educación media básica, en la que se aceptó un programa por área y otro por asignaturas. Las bases de esta reforma quedaron plasmadas en seis seminarios regionales organizados por el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CNTE), efectuados en 1974 en varios lugares del país.

Los objetivos principales de la reforma fueron: continuar con la labor de la educación primaria, transmitir el conocimiento de la realidad para que los educandos puedan participar en su transformación, obtener una formación humanística, científica, tecnológica, artística y moral, desarrollar la capacidad de aprender a aprender y fomentar la educación sexual para promover la paternidad responsable y la planeación familiar. También se incluía el principio de bivalencia al ofrecer al educando la formación adecuada de pre-ingreso al trabajo y para el acceso al nivel inmediato superior.

En el caso de la enseñanza media superior, las reformas no fueron hechas por la SEP, sino por la XIII Asamblea de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) en abril de 1971. Aquí se recomendó la creación de un ciclo formativo de tres años con carácter bivalente, es decir, a la vez terminal y propedeútico hacia los estudios superiores. Dos años más tarde, se propuso por semestres y créditos, enfocado al trabajo productivo. La intención que se tenía era vincular por medio de la educación y el empleo, los diseños de bachillerato ambivalentes que permitían al estudiante ingresar a la fuerza de trabajo o continuar con estudios superiores. Además de que la expansión tanto de la enseñanza media como superior, serviría -momentáneamente- para aplazar el problema de la desocupación. De esta forma, el gobierno enfocó el problema del empleo, sólo desde la perspectiva de ofrecer las posibilidades de educación.

En 1971 las escuelas vocacionales del Instituto Politécnico Nacional (IPN) se transformaron en Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos. Donde cada institución se dedicaría a tres ramas específicas: Ingeniería-Ciencias Físicas y Matemáticas, Médico-Biológicas y, Económicas y Administrativas.

Las innovaciones realizadas durante el sexenio en la educación media superior se clasificaron para esta investigación en tres modalidades: El Colegio de Ciencias y Humanidades, dependiente de la UNAM; el Colegio de Bachilleres, a cargo de la SEP; y la tradicional Escuela Nacional Preparatoria, también bajo la UNAM.

Para abril de 1971 se llevó a cabo en Villahermosa, Tabasco la XIII Asamblea de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES), ahí se reunieron rectores y directores de las diferentes universidades e institutos de educación superior del país. Fue ahí donde se dieron las bases de la reforma del ciclo medio superior con la intención de desarrollar la capacidad de análisis, crítica y la claridad en la expresión en las actitudes de los educandos. La reforma impulsada por el gobierno exigía capacitar y actualizar al profesorado. Para ello, se inició en 1972 un programa nacional de Formación de Profesores en coordinación con el ANUIES. Dicho programa se enfocó principalmente a la reorientación del profesorado tanto en los procedimientos pedagógicos como metodológicos para impartir las diversas áreas del conocimiento.

Una cuestión que vale la pena resaltar, es la creación del Colegio de Bachilleres -de educación media superior- el 19 de septiembre de 1973, como parte de la reforma del ciclo medio superior, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la ANUIES. A partir de 1971, con el objeto de resolver el problema de la población escolar egresada de secundaria y ansiosa de continuar sus estudios de preparatoria, vocacional o bachillerato; la ANUIES sometió a consideración del presidente Echeverría un plan sobre la educación superior, mismo que comprendía la creación del Colegio de Bachilleres. Institución de carácter autónomo, que manejaría la educación media superior de todo el país. El alumno al término de sus estudios se hacía acreedor de un certificado, incorporándose a las grandes tareas del desarrollo nacional.

A partir de 1974 el Colegio de Bachilleres abrió sus puertas en el área Metropolitana y en Chihuahua. Su plan de estudios comprendía tres áreas: actividades escolares, capacitación para el trabajo productivo y actividades paraescolares (optativas). El Colegio contaría con 8 diferentes opciones en el plan técnico de entre las que el alumno podía escoger las siguientes: administración de oficinas, administración pública, administración de personal, contabilidad, dibujo, economía y estadística, empresas turísticas y de laboratorio químico. Más adelante, en 1976, se incorporaron las de técnico bancario y de técnico en programación.

Por otra parte también, con la finalidad de ofrecer educación a aquellos sectores que no podían educarse por el sistema tradicional escolarizado, se inició en marzo del mismo año, el sistema de enseñanza abierta. Se logró una gran respuesta de los adultos incluyendo obreros, empleados y amas de casa. El material necesario y los libros serían proporcionados por el mismo Colegio, mientras que la elaboración de los textos estaba el Colegio en asesoría con la ANUIES y la UNAM.

Habían transcurrido ya dos años del sexenio cuando el director de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), el licenciado Moisés Hurtado González, planteó al Consejo Universitario reducir el bachillerato a dos años -hasta ese momento se requerían tres años-. Frente a esta situación, el secretario de Educación Bravo Ahúja, declaró que el bachillerato permanecería a tres años, incluyendo la provincia y agregó que los cursos serían semestrales, proporcionando a los estudiantes una buena preparación. Se logró también, revisar los planes de la ENP, considerados como obsoletos, con la queja específica de que éstos eran ajenos a las necesidades de la época. Paralelamente, corría el rumor de que se crearía el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH).

Es importante considerar el paso que dio la UNAM en materia de educación media superior, al crear el enero 26 de 1971 el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH). Su "propósito era resolver tres problemas hasta entonces planteados o resueltos en forma parcial: 1) unir a distintas facultades y escuelas originalmente separadas; 2) vincular la Escuela Nacional Preparatoria con las facultades y escuelas superiores, así como con los institutos de investigación; 3) crear un órgano permanente de innovación universitaria, capaz de realizar distintas funciones sin necesidad de modificar toda su estructura, adaptando el sistema a los cambios y requerimientos de la propia UNAM y del país".¹¹⁰

La estructura académica del CCH, de carácter interdisciplinario, fue organizada principalmente en cuatro facultades universitarias. Ellas fueron la de ciencias y filosofía, de química, ciencias políticas y sociales. Por otra parte, el plan de estudios manifestaba un interés

¹¹⁰ *Ibidem*, p 277

por aprender a dominar el idioma nacional mediante sus talleres de información documental; despertar el interés por la lectura entre los jóvenes; así como interesarlos por el estudio de los grandes autores. Era evidente que el plan de estudios del CCH difería en varios aspectos al de la ENP. El mismo Pablo Latapí expresó que la creación del CCH era un paso trascendental en la vida educativa nacional; lo que se traducía en virar hacia una teoría del aprendizaje que daba suma importancia a la formación general "aprender a aprender", respecto de la simple adquisición de conocimientos. Si el experimento lograba triunfar, se contemplaba una enorme repercusión en la reforma de la enseñanza secundaria y en otros asuntos aun no resueltos de coordinación entre la UNAM, la SEP y las universidades estatales. Sin embargo, los profesores se quejaron por la libre elección que gozaban los alumnos para elegir los temas de sus investigaciones; las escasas y poco dotadas bibliotecas; la dificultad para obtener el material bibliográfico necesario para realizar las mismas; y la falta de hábitos de lectura entre los alumnos. Pero la queja más grave tenía que ver con la deficiente formación de algunos profesores incorporados a los CCH. Desafortunadamente, como suele acontecer en muchos proyectos nacionales, el CCH era simplemente la preparatoria tradicional con un nombre distinto. Además, no se atendió adecuadamente la preparación de los maestros, los cuales tenían la enorme responsabilidad de transmitir el nuevo método de enseñanza. En cambio, aplaudían que se incitara a los estudiantes al razonamiento y al juicio crítico, en vez de memorizar; la promoción de la autodisciplina.

La educación tecnológica.

Respecto a la enseñanza técnica durante el régimen, sufrió importantes cambios, y a la vez, impulsos, aunque no tuvo los efectos esperados ya que al no tener el gobierno una política económica bien definida como para prever el desarrollo de la estructura del empleo, resulta entonces difícil normar el crecimiento de la enseñanza técnica tanto cuantitativa como cualitativamente. No obstante, la educación tecnológica representó en el plano económico, una

contribución al aumento de la productividad mediante la capacitación de personal, además de la integración de la población rezagada al mercado interno y la producción, y lo más importante, lograr disminuir la dependencia científica y tecnológica a través de ésta.

Desde un principio la antigua Subsecretaría de Enseñanza Técnica y Superior se transformó en Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior, hecho que incrementó el número de escuelas de los distintos niveles y dio lugar a importantes reformas en los planes y programas de estudio.

Con este propósito se establecieron suficientes escuelas tecnológicas agropecuarias de nivel medio, además de las ya existentes. Otros centros fueron creados para cursar estudios tecnológicos agropecuarios donde el joven, además del bachillerato, tenía la opción de obtener un título técnico agrícola pecuario, mecánico agrícola, forestal, fruticultor o administrador de industrias rurales. Para 1972, se construyeron escuelas técnicas pesqueras, situadas en los litorales del país y en las lagunas internas. Los resultados para el país en el ámbito de la técnica fueron espectaculares. "En 1969 había 289 instituciones tecnológicas, a fines del sexenio, el sistema técnico contaba con 1,301 instituciones con 680,000 estudiantes, y el establecimiento de 1,012 para atender las áreas agropecuaria, comercial, industrial y pesquera."¹¹¹ Este aumento requirió en 1974 de la creación del Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica, como órgano de consulta obligatoria y asesoramiento de la SEP, para coordinar en su totalidad la educación técnica. "El crecimiento de estos institutos tecnológicos regionales fue tan acelerado, que el fenómeno fue considerado por el director del mismo, como nocivo para la calidad de la enseñanza que se impartía en esos institutos".¹¹² Sin embargo, estas escuelas, por su ubicación, estaban destinadas a tener pocos alumnos, además de que el costo por alumno era increíblemente elevado comparado con las escuelas de capacitación, y algo muy importante, las características de los egresados de estas escuelas carecieron de correspondencia con los requerimientos del mercado de trabajo, situación que

¹¹¹ Pablo Latapi, *Análisis de un sexenio...*, op.cit., p. 84.

¹¹² Parcialmente de Carlos Muñoz Izquierdo, *El problema de la educación...*, op.cit., p. 166.

provocó un fuerte desequilibrio entre la educación y la estructura ocupacional, lo que a su vez ocasionó una devaluación de la educación respecto a su valor en el mercado de trabajo.

Se impulsó también el Plan Escuela-Industria, que dependía del Consejo Nacional de Fomento de los Recursos Humanos, con el objeto de relacionar a los estudiantes de educación media y superior con el sector productivo.

Las dos leyes esenciales: la Ley Federal de Educación de y la Ley Federal para Adultos.

Es importante recordar que entre 1966 y 1968, la prensa había hablado de reformar el artículo 3o. y luego modificar la ley orgánica del mismo. Posteriormente, durante el sexenio de Luis Echeverría se decide poner marcha la reforma que había quedado pendiente. Esta nueva Ley Federal de Educación es de gran importancia para comprender el pensamiento que guió la reforma educativa.

La Ley Federal de Educación se publicó en noviembre 29 de 1973, en reemplazo de la Ley Orgánica de Educación Pública de 1941. y no es más que “la adecuación entre el artículo 3o. de 1946 y la Ley Federal de Educación, ésta había sido, hasta 1973, la Ley Federal de Educación promulgada en 1942 que reglamentaba el artículo 3o. de 1934 de la educación socialista. La Comisión dictaminadora reformó 30 de 69 artículos de la ley”,¹¹³ de esta manera, los diputados del PRI asumieron la defensa de la nueva ley, y rompían de una vez con el mito de que la educación laica era precisamente antirreligiosa y anticatólica. La educación sería entonces, ajena a cualquier doctrina religiosa; gratuita y obligatoria; democrática y nacional; opuesta a la ignorancia y sus efectos; fundada en los principios de la ciencia y orientada a la formación integral del educando.

¹¹³ Ernesto Meneses, *op cit.*, pp 350-351.

Casi todas las funciones del sistema educativo están contenidas en esta Ley:

1) Función académica:

- Difundir la enseñanza, el aprendizaje, y la investigación (art. 43).
- Promover el crecimiento de la personalidad en los aspectos físico, intelectual, ético, estético, etcétera. (arts. 5,20).
- Proporcionar al educando el análisis de la realidad, a través del manejo de los conocimientos teóricos y prácticos y la capacidad de incrementar sus conocimientos (arts. 5,10 y 45).

2) Función distributivo-selectiva:

- Satisfacer la demanda de enseñanza primaria brindando las oportunidades de acceso (arts. 48,10).
- Conceder mediante una distribución equitativa los bienes materiales y culturales (art. 5, VIII).

3) Función económica:

- El mejor aprovechamiento de los recursos materiales y el mantenimiento del equilibrio ecológico (art. 5, VII).
- Alentar la actividad científica y tecnológica acordes con el desarrollo del país (art. 5, XIII).

4) Función ocupacional:

- Capacitar para el trabajo socialmente útil (art. 45, VI).

5) Función de socialización:

- Incrementar la conciencia nacional y el sentido de convivencia internacional (art. 5, II y XVII).
- Lograr un solo idioma, sin menospreciar el resto de las lenguas indígenas (art. 5, III).
- Anticipar el ejercicio de la democracia (art. 5, XIV).
- Alentar el respeto a las instituciones (art. 5, V).
- Difundir la planificación familiar, fundada en el respeto humano y la libertad (art. 20).
- Relacionar la acción educativa con la comunidad, fomentando la solidaridad y participación (art. 2, V, XV).

6) Función cultural:

- Obtener, transmitir y extender la cultura, en armonía con la tradición e innovación (art. 2, V, XII).
- Proteger y extender el acervo cultural de la nación de manera que llegue a la colectividad (art. 5, IV y VII).
- Apoyar la creación artística y la difusión cultural (art. 5, XI).

7) Función investigadora:

- Apoyar la investigación científica y tecnológica (art. 5, XI y XIII).¹¹⁴

Es importante destacar los preceptos centrales de la nueva ley, donde en su artículo 5o. se atendía claramente a las finalidades de la escuela mexicana: "el desarrollo armónico de la personalidad; la conciencia de la identidad nacional; el respeto a las instituciones nacionales; la

¹¹⁴ Tomado parcialmente de Pablo Latapí, *Análisis de un sexenio ...*, op.cit., pp 68-69.

cultura, etcétera... Asimismo, saludaba con alegría la determinación de que el sistema educativo tuviera una estructura que permitiera al educando, en cualquier tiempo, incorporarse a la vida económica y social, y también que el trabajador pudiera estudiar".¹¹⁵

La tendencia mexicana a atribuir una virtud mágica a las leyes, donde los asuntos se resuelven con leyes, no era un impedimento para que la nueva ley tuviera sus retrocesos, pues al hablar de una educación para todos aquellos que carecen de ella, la nueva ley no decía quién era el responsable, ni la autoridad, o los recursos y medios para extenderla. Ni tampoco, sobre el derecho que tienen los habitantes a recibir las mismas oportunidades educativas; tampoco dice cómo se adquiere ese derecho.

Como antecedente, en 1972, se llevó a cabo en Tokio, Japón, la Tercera Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos, realizada por la UNESCO. En esta Conferencia, la asamblea de Tokio ratificó la importancia que había adquirido en el mundo la educación de adultos y destacó su importancia dentro del desarrollo económico y social, así como el interés de los países por apoyarla. Se propuso también que el Centro Regional de Educación Fundamental de América Latina (CREFAL) recibiría el respaldo moral y económico, para seguir con la educación de adultos.

A partir de las recomendaciones hechas por la Tercera Conferencia Internacional, se suscribió un acuerdo (el 24 de octubre de 1974) sobre la creación y funcionamiento de un Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina, entre el gobierno de México y la UNESCO. La función del Centro, según el acuerdo, tendría que ser dentro del marco de la educación permanente para promover la educación de adultos y la alfabetización funcional en América Latina. De esta manera, tales propósitos se fortalecieron al promulgarse la Ley Nacional de Educación para Adultos, en el Diario Oficial, en diciembre 31 de 1975. Donde en su artículo 2o. se reconocía que la educación de adultos es un tipo de educación extraescolar¹¹⁶ basada en el autodidactismo y en la solidaridad social; donde sólo el

¹¹⁵ Ernesto Meneses, *op.cit.*, p 255.

¹¹⁶ La educación extraescolar es una modalidad particular del sistema educativo, que se concibe como un modelo abierto a diversas formas de aprendizaje, como estructura flexible que sirve para apoyar los esfuerzos del

poder Ejecutivo federal, por medio de la SEP -según su artículo 7o.- podía formular y evaluar los planes y programas, autorizaría o elaboraría los libros de texto y materiales pedagógicos, acreditaría y certificaría los conocimientos, y vigilaría el cumplimiento de la ley.

La educación superior.

Durante esta administración las instituciones de educación superior representaron -"por su capacidad real de revivir el conflicto nacional y por su potencialidad simbólica de reforzar la legitimidad del régimen- un elemento clave en el contrapunto de la reconciliación buscada".¹¹⁷ Debe recordarse que muchos líderes estudiantiles fueron encarcelados, torturados y, aun después de la amnistía, siguieron siendo hostigados. La situación que prevalecía en las universidades públicas cambió por completo su papel político. Las instituciones se llenaron de activistas de izquierda, y de los grupos y partidos de oposición; cobró fuerza la confrontación laboral a través del movimiento sindical; se fortaleció la intervención directa en los asuntos públicos de la SEP y la Secretaría de Gobernación; aumentó la crítica constante de las universidades al modelo político con la intención de deslegitimar al gobierno; con motivo de los bajos niveles académicos y por la presencia de conflictos; se estimuló el crecimiento de universidades privadas clasistas, cuyo efecto social vino a acentuar el dualismo educativo que refuerza la polarización de clases. El auge de las pugnas se tradujo en el desarrollo de grupos de presión conocidos como "porros" o "contraporros", fenómeno sostenido por funcionarios universitarios, políticos o grupos de otra índole; y, por último, la aparición del carácter democrático popular en las comunidades universitarias, producto del aumento de la matrícula.

educando, y como mecanismo de acreditación y certificación de conocimientos, independientemente de la vía por la que fueron adquiridos. Este tipo de educación quedó fundamentalmente normada por la escolar en cuanto que los niveles de conocimiento se definen por los del sistema escolarizado, aunque hay indicios de que llegó a considerarse como ideal el que el sistema educativo certificase todo conocimiento y toda habilidad, independientemente de su relación con los grados escolares. Tomado de Pablo Latapi, *Análisis de un sexenio*. , *op.cit.*, pp.70-71.

¹¹⁷ *Ibidem.*, p 155.

La política de la federación respecto a la educación superior mostró una dirección débil. El esquema de acción que siguió el gobierno en materia de educación superior, se caracterizó, primero, por conferir la jefatura política, a la Dirección General de Coordinación Educativa de la SEP; segundo, por fortalecer a la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES); tercero, por manifestar abiertamente el espíritu de reconciliación del gobierno para con las instituciones de educación superior, particularmente el “respeto de su autonomía” -la cual fue sólo una cortina de humo que solapaba la irresponsabilidad y el capricho-; cuarto, por incrementar fuertemente los subsidios a las universidades; quinto, por permitir que las instituciones llevaran la “reforma educativa” según sus necesidades; y sexto, por estimular la creación de nuevas organizaciones universitarias.

Este esquema comprende esencialmente la política educativa echeverrista de educación superior. Aunque algunas explicaciones que se han dado sobre la formulación de la política educativa superior inciden en que carecía de una definición de contenido *ad-hoc* con la política educativa nacional, Pablo Latapí sostiene -contrariamente- que sí existió un modelo fragmentado de planeación universitaria nacional, que contenía un conjunto de principios, objetivos y metas cualitativas. Además de que dicho modelo fue congruente con la política educativa del país.

Además, la labor de la SEP en coordinación con la ANUIES no se basó en una planeación directa o indicativa en sentido estricto, además de que se caracterizó por una excesiva no-dirección. El hecho es que los problemas de la educación superior no pueden solucionarse sin la presencia de una base legal, misma que sólo el Estado puede crear. El ejemplo más claro, es que no hubo una ley nacional de educación superior. “La experiencia... muestra que las instituciones de educación superior, dejadas a sí mismas, son incapaces de realizar un esfuerzo académico serio y, más todavía, de llegar a integrarse en un verdadero sistema nacional”.¹¹⁸

¹¹⁸ *Ibidem.*, p. 200

El papel de la ANUIES en el sexenio fue determinante para lograr que estas políticas se llevaran a cabo. Por tanto, la Asociación tenía el objeto de coadyuvar en los esfuerzos de superación académica de las universidades, así como intercambiar opiniones sobre sus problemas. Actuó como intermediario para la obtención de subsidios entre las instituciones y el gobierno federal -mismos que habían sido congelados desde 1967-. También, se creó para mejorar el desempeño de los profesores el Programa Nacional de Formación de Profesores - que pasó desapercibido-, ya que su apoyo fue calificado de limitado y no cumplió realmente a la formación de profesores. Esto se debió principalmente por la falta de recursos, lo que impidió que se pudieran abrir nuevas plazas de tiempo completo, ni tampoco poder apoyar los proyectos de investigación.

Es evidente que las recomendaciones de la ANUIES muestran una tendencia, en lo académico, a modernizar la enseñanza. No obstante, no se especifican los criterios de admisión ni los criterios de evaluación académica, así como tampoco se menciona como clasificar y promover a los profesores. Por otra parte, se insiste en el servicio social de los alumnos -el cual no tiene razón de ser, ya que no cumple su objetivo de dar al estudiante el sentido social de su profesión-, y no se plantea -como problema del sistema educativo- el creciente desempleo de los egresados.

Es importante considerar los logros más significativos en la educación superior. Se crearon instituciones como: Las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEPS) de la UNAM, además de que se establecieron más Institutos Tecnológicos Regionales. Especial atención merece la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana -unidades Iztapalapa, Atzacapotzalco y Xochimilco- el 17 de diciembre de 1973. Se organizó por Unidades, Divisiones y Departamentos, con la intención de favorecer la calidad académica, la flexibilidad y la interdisciplinariedad. Además de que contó con la introducción de cuotas-créditos, característica que la hizo diferente -por su grado de selectividad- de las otras universidades. El gobierno optó por esta política de admisión en las instituciones nuevas porque la resistencia era menor. De inspiración similar se creó la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y

Ciencias Sociales y Administrativas y las Universidades de Ciudad Juárez, la autónoma de Chiapas y Baja California Sur.

Por otra parte, no se prepararon medidas ante la expansión de la matrícula y el fuerte aumento de recursos. La oferta educativa se autorreguló de acuerdo a su propia percepción de las oportunidades del mercado de trabajo y, sin hacer alusión a las necesidades del país. Este fenómeno representa en términos económicos, una pérdida: primero, porque el subempleo de los egresados no corresponde a su formación universitaria; y segundo, los gastos en educación superior que no se aprovechaban -en ese entonces la universidad costaba cuatro veces más que el bachillerato, además de que el costo por alumno, implicaba sacrificar el acceso de diez niños a la educación primaria-, podrían haberse usado en programas educativos alternos. La idea que tenía el gobierno sobre la ampliación de la oferta educativa, representaba para ellos una contribución a la producción y al aumento de la productividad. Sin embargo, estos resultados no se vieron. Tenía que haberse tomado en cuenta una mayor adecuación entre la política económica y la educativa.

El crecimiento de la matrícula en el transcurso del gobierno fue increíble: “la matrícula de licenciatura creció de 256,752 a 545,182 alumnos. También, el número de carreras profesionales crece de 113 a 206. El de profesores de tiempo completo en el nivel licenciatura de 2,339 a 4,093, en tanto que el profesorado general creció de 26,485 a 47,832. El posgrado se triplicó elevando su matrícula de 6,461 a 18,944”.¹¹⁹

Por el contrario, al no poder soportar las instituciones la expansión de matrícula, se presentaron tres efectos negativos: el descenso de la eficiencia terminal, el deterioro de la calidad académica y, el incremento del desempleo en personas de alta escolaridad. Por ejemplo “la generación 1967-1971 tuvo un índice de eficiencia de 58.2%, mientras que la de 1974-1978 llegó a su más bajo nivel en la historia con un 39.7% de eficiencia terminal”.¹²⁰ El alto grado de desempleo en egresados se tradujo en una devaluación de la escolaridad, y para

¹¹⁹ *Ibidem.*, pp 176-177.

¹²⁰ Tomado parcialmente de *ibidem.*, pp 179-180

los que corrían con mejor suerte y encontraban un empleo, desempeñaban funciones de *técnicos intermedios*. Por lo mismo, hubiera sido mejor formar a estas personas en carreras cortas a un nivel medio-superior, que prepararlas como “profesionistas de segunda clase”.

Otro problema que se presentó con la expansión escolar, es que esta no se tradujo en una desconcentración de la matrícula, ya que “las universidades de provincia en su conjunto aglutinaban el 51% de la matrícula, mientras que la UNAM, tenía el 36% y el IPN el 74% de la matrícula tecnológica”.¹²¹ El problema de la distribución regional sólo se atendió en el discurso político, como consecuencia, se reforzó aun más la centralización con la creación de la UAM y las ENEPS.

Una situación que surge después, fue la relacionada con el financiamiento de la educación superior, puesto que las instituciones de educación superior no se sintieron presionadas económicamente por el Estado, para la presentación de metas precisas cuantitativas o cualitativas de desarrollo, ni para el uso específico de los recursos; ni mucho menos para dar razón del empleo de los fondos ante un determinado organismo idóneo o ante la opinión pública. Es importante destacar que los recursos adicionales produjeron “más de lo mismo”, aunado a los serios deterioros producto de una masificación no prevista. Así pues, el gobierno con su actitud reconciliadora, y en detrimento de las condiciones de excelencia académica o de eficiencia administrativa, no fue capaz de exigir a las universidades un mejor uso de los recursos a cambio de los subsidios que éste les proporcionaba.

Frente a esta situación, se desperdició la oportunidad de mejorar la educación superior. También la ausencia de una estructura legal y administrativa a nivel nacional, más la liberalización - como políticas seguidas por la SEP-, fueron la causa de que no se produjeran los efectos cualitativos deseados. Desafortunadamente, el incremento de los subsidios federales, resultó más ser un hecho espectacular que eficaz en cuanto a su capacidad para mejorar la enseñanza. Los subsidios concedidos, eran para gastos de operación e inversión, mismos que provinieron de la SEP, además de la Secretaría de la Presidencia, el Consejo

¹²¹ *Ibidem.*, p. 180.

Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y otras fuentes. "En 1970 los subsidios federales significaban un 23.5% de los ingresos de las instituciones estatales, en 1976 llegaron a constituir el 52.4% ".¹²² esto quiere decir, que la universidades federales incrementaron sus subsidios a lo largo del sexenio escandalosamente. Además, el hecho de ofrecer una enseñanza superior gratuita y sin mayores exigencias a todo aquel que la demandaba, implicaba el sacrificio de acciones más eficaces relacionadas en favor de los grupos que carecían de educación o que casi no la tenían.

A lo largo del sexenio se observó que el gasto total para educación, asignado por el gobierno federal a la educación superior, no guardó relación ni con la capacidad económica de las entidades, ni con el monto del subsidio estatal a la institución, ni con el gasto estatal per cápita en educación, ni tampoco con la relación entre los programas de las instituciones y las necesidades de la entidad. Simplemente, el gobierno no "premió" a aquellas instituciones que destacaron en todos los sentidos, ni tampoco "castigó" a las negligentes. La conclusión principal, y esto es importante, es que el gobierno no empleó los subsidios como instrumento de planeación para presionar sobre una determinada política, ni tampoco para someter o castigar a las universidades revoltosas. La asignación de subsidios sólo limitaba, en cierto grado, la autonomía de las universidades. La relación de los recursos obtenidos por diversas instituciones superiores, la podemos observar claramente en el siguiente cuadro.

Según un estudio realizado entre cinco universidades clasificadas según su grado de desorden, se encontraron los siguientes sorprendentes resultados: aquellas universidades que sin llegar a la violencia y se mantuvieron en un estado de agudo conflicto, obtuvieron los mayores incrementos de subsidios, mientras que las universidades que llegaron a la violencia abierta, sólo registraron incrementos normales en los subsidios. Es decir, que el gobierno no castigó financieramente la violencia universitaria. Por lo que no hay una relación aparente entre los subsidios y los conflictos.

¹²² *Ibidem*, p. 183.

CUADRO 3

Evolución de los egresados y recursos de instituciones superiores de 1970 a 1974.

		% egresados*	% de recursos**	
IPN	1970	22.8%	26.7%	por tanto, mejoró su productividad.
	1974	24.9%	25.6%	
Universidades estatales	1970	41.0%	28.5%	por tanto, mejoró su productividad.
	1974	41.0%	26.0%	
UNAM	1970	44.4%	84.8%	por tanto, disminuyó su productividad
	1974	42.1%	74.3%	

FUENTE: Latapi, Pablo *Análisis de un sexenio de educación, 1970-1976*. Capítulo V, p. 192.

* con respecto a la matrícula total, ** porcentaje de los recursos federales.

Algunas de las explicaciones que se han dado, es que "supuestamente" la canalización de recursos se debía al incremento de estudiantes, lo que quizá puede indicar que las universidades estaban dispuestas a crecer a toda costa, con tal de recibir más dinero, en lugar de impulsar las carreras más necesarias para el país o de estimular cambios cualitativos en las mismas.

Otro problema que quedó inconcluso fue la formación valórica de los estudiantes, es decir, inculcar el desarrollo de valores y actividades adecuados al ejercicio responsable y honesto de la futura profesión. La falta de formación de valores en los jóvenes afecta el desarrollo de un país.

Finalmente, las limitantes que caracterizaron a la política educativa -en la educación superior- durante el sexenio fueron: 1) la falta de dirección para orientar la demanda tanto cuantitativamente como para transformar cualitativamente las carreras profesionales y 2) la insuficiencia por parte de las instituciones para orientar los estudios profesionales hacia la transformación económica que necesitaba el país.

1.6. Los resultados.

El gobierno del licenciado Echeverría al poner en marcha su política de “desarrollo compartido”, el gasto público sufrió severas modificaciones, viéndose más afectado el destinado al gasto social. De lo anterior se permite anticipar que un número considerable de personas buscaban empleos remunerativos para compensar la inversión realizada en sus estudios. Por lo que el gobierno se vio en la necesidad de expandir el empleo en la administración pública, para evitar que la falta de empleo se tradujera en un estallido social. La expansión del empleo público trajo como consecuencia una inflación interna producto de un desequilibrio en el gasto corriente de la federación, situación que se mantuvo en el país durante los últimos cinco años del gobierno echeverrista, de ahí que Pablo Latapi declarara este sexenio como el más trágico.

A pesar de los significativos logros, el sexenio se caracterizó por acciones tímidas ante las grandes deficiencias del sistema educativo: “1.7 millones de niños entre 6 y 14 años no tenían acceso al sistema y 11.9 millones mayores de 14 años no habían terminado la primaria, de éstos 6.2 millones no habían tenido acceso a ningún grado de escolaridad; la deserción entre 1970 y 1974 era de 3.3 millones de alumnos”.¹²³

Gracias a los excelentes estudios hechos por la Comisión entre 1965 y 1968, se pudo señalar la importancia de la planeación para aprovechar mejor los recursos. De esta manera, el gobierno de Luis Echeverría relacionó las necesidades de la educación directamente con el empleo; se dio un notorio crecimiento de la educación vocacional; se adoptó el calendario “B” en todo el país, como medida del gobierno que favoreció tanto a los niños como a los maestros, además, de que disminuyó el ausentismo, sobre todo durante los meses de cosecha y se aprovechaba el tiempo de frío en el estudio; se empezó a emplear la televisión con fines educativos; se introdujo el sistema de enseñanza abierta en primaria, secundaria y preparatoria, medida que disminuyó los niveles de analfabetismo; se dio la diversidad de la

¹²³ Tomado de Pablo Latapi, *ibidem.*, p. 95.

educación media superior en tres modalidades. el Colegio de Ciencias y Humanidades, el Colegio de Bachilleres, y la Escuela Nacional Preparatoria; asimismo se crea la Universidad Autónoma Metropolitana; se crea el CONACYT, como órgano encargado de difundir el progreso de la ciencia y la tecnología en México.

Se reconocía, también, que la nueva Ley de Educación introdujo nuevos valores: el crecimiento y fomento de la democracia, el análisis objetivo de la realidad; la reflexión crítica; la necesidad de planear la familia; el incremento de nuestra cultura; la unificación de nuestro idioma sin menosprecio de las lenguas autóctonas; el mejor aprovechamiento de los recursos naturales; la preservación de la ecología; el fomento a la investigación y, el mejoramiento de la calidad de vida.

Una importante innovación del gobierno fue la creación en 1971 de la subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa, la cual desempeñaría las funciones que venía realizando la oficialía mayor. Cabe mencionar que el personal que integró la subsecretaría de Planeación era ajena a la burocracia de la SEP, lo que dio origen a la inserción de “tecnócratas” quienes al iniciar la “planificación educativa, no tenían la menor intención de producir capital humano, sino capital político para el Estado”.¹²⁴

Se inicia también, la descentralización educativa del gobierno, ya que era necesario liberar a la educación de todos los males de la centralización: retraso de decisiones, imposición de procedimientos en razón de los tiempos y lugares y la difícil burocracia. No obstante, los tecnócratas vieron la descentralización como una forma de poner en orden las asuntos de la SEP; ya que pretendieron hacerla más eficiente en lo administrativo, apoyándose en argumentos técnicos para eliminar a la gente no deseada. El surgimiento de las Unidades de Servicios Descentralizados en 1973 respondió a la necesidad de “arreglar” la estructura orgánica de la SEP, que estaba “deformada” por el crecimiento masivo en sexenios anteriores.

Es importante destacar que el aspecto más valioso en la administración, fue la renovación pedagógica de la enseñanza primaria cuyos programas y textos se modificaron en

¹²⁴ Carlos Alberto Torres, “El corporativismo estatal. .”. *op.cit.* p. 166

su totalidad, considerando a la educación como un proceso personal de descubrimiento y exploración y como asimilación de métodos y lenguajes más que de información.

No obstante, en este sexenio ni en los anteriores no se llevó a cabo un mecanismo permanente para conocer la situación que guardaba el aprendizaje en sus diferentes niveles del sistema escolar nacional, aun cuando el gasto educativo federal llegó a representar el 3.1% del PIB -sostenido fuertemente por el endeudamiento-¹²⁵ . En perjuicio de la calidad de la escuela primaria, se implantó el pase automático, cuya razón de ser nunca se dio a conocer. El "pase automático" no significa que tener más alumnos aprobados es igual a un mejor sistema educativo. Tampoco se hizo algo para remediar la deficiencia en lo que respecta a la formación de maestros -principalmente los de enseñanza media-.

De lo anterior lo podemos ejemplificar con un examen que se aplicó a los alumnos que cursaban el primer año del bachillerato con la finalidad de identificar a tiempo sus deficiencias y adaptar así los programas. Los resultados fueron patéticos, "el promedio de este examen fue de 4.1. El promedio más bajo lo obtuvieron las escuelas preparatorias de provincia con 2.8 sobre 10; seguían los CCH con 3.1; las preparatorias de la UNAM con 3.8 y, por último, las particulares con 5.1".¹²⁶ Eran evidentes los resultados del estudio: los conocimientos de los estudiantes al ingresar a la universidad eran super deficientes y que las calificaciones de las escuelas no siempre correspondían a lo aprendido. Pablo Latapí mencionaba con sobrada razón, que el problema fundamental de la educación nacional, se encontraba en la falta de evaluación del sistema educativo en su conjunto. Las escuelas enseñaban poco y lo enseñaban mal, por otra parte, la ineficiencia del maestro se ocultaba evitando reprobar a demasiados alumnos. Tal parece que tanto la SEP como el Consejo Nacional Técnico de la Educación, suponían que tenían excelentes, exigentes e incorruptibles maestros; y que estaban satisfechos con el aprendizaje de los alumnos, quienes por el hecho de haber aprobado dominaban a la perfección los conocimientos "supuestamente" adquiridos.

¹²⁵ Tomado de Olac Fuentes Molinar, "¿A dónde va la educación pública?", *Nexos*, año II, núm. 13, enero de 1979, p. 25

¹²⁶ Tomado parcialmente de Ernesto Menses, *op.cit.*, pp. 330-331.

La administración resultó también deficitaria al no haber realizado una visión integral de los procesos educativos con los procesos sociales, económicos y políticos, o en su debido caso, de los márgenes en que la educación podía alterar estos procesos. En el gobierno anterior, las probabilidades de incorporarse a la población económicamente activa, dependían proporcionalmente de los grados de escolaridad; la situación no cambió mucho con Echeverría, pero sin que fuera su intención, la política educativa contribuyó a agravar el problema y formó parte activa de la crisis económica en que coadyuvó el sexenio. La contradicción entre las expectativas que se adquieren al lograr niveles más altos de escolarización, se enfrentaba a la incapacidad del gobierno para satisfacerlos. Podemos reconocer entonces que la educación, por una parte, padeció las consecuencias generadas por la economía y, por otra, contribuyó a reforzarlas.

El gobierno entendió la crisis educativa, política y social, como un desequilibrio de "eficiencia" y no como una crisis estructural y de valores. Si el gobierno hubiera buscado honestamente un cambio por así decirlo estructural, esto se tendría que haberse notado en los cambios educativos propuestos. Al insistir en una crisis de eficiencia, se niegan todas las nuevas aspiraciones y valoraciones colectivas que son las que a final de cuentas, imponen un cambio sustancial en la organización social y política del país. Por lo que se abandonó la educación moral, la cultural, y la educación política del sistema educativo, lo que comprende un conjunto de actitudes, hábitos, formas de conducta y creencias sociales que se imponen al alumno. Este abandono se presentó en los niños y jóvenes al manifestar una serie de actitudes y valoraciones correspondientes al autoritarismo de nuestro sistema político: desconfianza, apatía, individualismo, sentimiento de ineficiencia para intervenir en los asuntos públicos, la imagen de México como una sociedad cerrada.

Se difundió el fenómeno del "tapadismo" como un formidable sistema de deseducación cívica. Los valores que promueve el "tapadismo", no es más que la figura paternalista, que niega a los ciudadanos la posibilidad de intervenir en la vida pública del país; transmite también, apatía cívica; favorece el secretismo, donde el rumor se convierte en un arma para

confundir, respaldado por la ignorancia como medio para librarse de toda irresponsabilidad; y refuerza la aceptación de la mentira, para consagrar una serie de farsas que le son de utilidad al gobierno.

Resulta importante considerar que el incremento de las plazas escolares, no afectó por igual a las diversas clases sociales. Parece ser, sin caer en demagogias, que se dio más educación y más costosa al que iba teniendo más, y se dejó poca o ninguna a quien no pudo demandarla. El crecimiento de las desigualdades educativas fueron mayores, esto se tradujo en un "distanciamiento social" que se reforzó aún más con la expansión escolar. El presidente Echeverría fallaba al afirmar en su primer informe de gobierno, que nada propiciaría más la igualdad de oportunidades como la ampliación del sistema educativo. Aunque por otra parte, cabe mencionar que la expansión significó un incremento del nivel educativo de la población. "En su conjunto el sistema educativo aumentó su inscripción de 11.5 millones de alumnos en 1970, a casi 16 millones en 1975, es decir, un incremento del 38%. El sexenio echeverrista logró recuperar la tendencia que había sido frenada de 1964 a 1976, pero no llegó a superar las tasas alcanzadas en 1959 y 1964".¹²⁷ Los esfuerzos dirigidos a mejorar la educación dejaron mucho que desear; ya que al aumentar los esfuerzos en las zonas urbanas, las zonas rezagadas apenas se beneficiaban. Por otra parte, se conoce que sólo algunas agrupaciones privadas promovieron acciones de educación, orientadas a grupos marginados, ya que el gobierno no definió ni impulsó, acciones preventivas, compensatorias o innovadores sobre estos grupos.

Con esta política de acceso, quedaba claro el apoyo del presidente a las clases medias como búsqueda de la legitimidad en su gobierno y como parte complementaria quedaba el impulso a la educación rural acompañada de otras formas de educación para marginados. "Las desigualdades educativas -en 1970- quedaban para el medio rural que demandaba el 65.7% con una eficiencia terminal de sólo 10%, mientras que el medio urbano absorbía el 88.4% de la

¹²⁷ Pablo Latapí, *Análisis de un sexenio...*, op.cit., p. 95

demanda con 54% de eficiencia terminal".¹²⁸ De manera que las personas que vivían en los estados más atrasados, tenían menor probabilidad de llegar a asistir a la escuela, y una vez inscritos, era muy bajo el porcentaje de aquellos que pudieran completar el ciclo básico de la educación en su lugar de residencia.

La asignación desproporcionada del presupuesto se observa en el cuadro 4.

CUADRO 4

Comparación entre el porcentaje de la matrícula del sistema educativo y el presupuesto federal.

	Porcentaje de matrícula		Porcentaje de presupuesto	
	1971	1975	1971	1975
Primaria	83.8	78.9	51.9	46.4
Media básica	11.1	13.7	22.8	19.5
Media superior	2.9	4.2	11.9	16.0
Superior	2.2	3.2	13.4	18.1

FUENTE: Meneses, Ernesto. *Tendencias educativas oficiales en México*. Capítulo XI p.327.

Algunas explicaciones que se han dado respecto a los efectos reales de la expansión para cada sector social, y el propósito ya aludido en este trabajo de establecer el equilibrio político, resultan interesantes. Para el caso de las clases pobres, el impulso que recibió la educación rural al enviar el gobierno más maestros al campo, fue con la finalidad de aliviar las tensiones del campesino. En lugar de llevar la innovación a la educación rural, se reforzaron formas de organización política independiente. Esta mala educación, se tradujo en un "efecto esperanza" que suavizó los conflictos rurales.

¹²⁸ Tomado parcialmente de *ibidem.*, pp. 110-111

Las clases medias por su parte, obtuvieron mayores beneficios con la expansión educativa. La educación representaba para ellas su principal medio de ascenso social. El gobierno les proporcionó hábilmente el valor de la educación como moneda para comprar el apoyo de las clases medias urbanas. Por último, las clases altas conquistaron el acceso al poder, los mejores empleos y privilegios, además de que las universidades privadas se encargaron de fortalecer su status, al prestar un "servicio de clase". Acción que fortaleció toda acción opuesta a una educación para el cambio. Todo esto lo otorgó el gobierno a cambio de mantener en equilibrio al sistema político.

Entre los fracasos, el magisterio no recibió atención suficiente del gobierno. Se promovió la actualización del magisterio con cursos y seminarios de desinteresada calidad. Únicamente se creó la Dirección General de Mejoramiento Profesional para el Magisterio. El hecho de haber centrado la reforma más en el cambio de los textos y programas que en la formación de los maestros, nos lleva a pensar que los logros fueron relativamente tenues.

No obstante, el SNTE -poder político informal dentro de la secretaría- reforzó su corporativismo y sus líderes fueron los causantes del origen de un sin número de problemas a solicitud del aparato político. Aunado a esto, el SNTE fue el gran promotor de la corrupción, cuyos efectos lesionaron seriamente el funcionamiento administrativo y técnico del sistema educativo.

Por primera vez se forman dentro de la Secretaría grupos de investigadores que realizaron estudios que hicieron interesantes aportaciones a la educación nacional. Sin embargo, predominó la investigación enfocada a la solución inmediata que a la búsqueda de soluciones profundas y de visión a largo plazo. "De cada mil pesos gastados en educación -de los 40 millones que se gastaron diariamente en 1974 aproximadamente- sólo uno se dedicó a la investigación educativa y por si fuera poco, en toda la República trabajan en la investigación educativa sólo 425 personas, esto representa un 3% del total de investigadores científicos".¹²⁹ Frente a esta situación, al final del sexenio, la investigación educativa guardó un estado

¹²⁹ Pablo Latapí, *Política educativa ...*, op.cit., pp. 76-77.

precario, de modesto nivel y poco coordinada, por lo que difícilmente se podía esperar grandes transformaciones en la calidad de los servicios educativos.

Pablo Latapí concluye críticamente lo que fue el sistema educativo mexicano en esta administración:

“El sexenio echeverrista, cuya política educativa se ha intentado aquí apreciar críticamente, debe ser recuperado por la conciencia del país como una experiencia nacional de extraordinaria importancia. Sus intentos, logros, fracasos y limitaciones debieran ser incorporados por los estudiosos y políticos de la educación nacional, como elementos positivos en la tarea nunca terminada de replantear las posibilidades de desarrollo de la sociedad mexicana..”¹³⁰

A diferencia del sexenio de su antecesor -quien impulsó especialmente la educación secundaria-, el régimen echeverrista favoreció a la enseñanza media en sus dos ciclos y al nivel profesional. Al término del sexenio la educación presentaba severos deterioros, independientemente de la “vanidad” y del síndrome completo de triunfalismo que acompaña al presidente en las postrimerías del sexenio: el gusto por los números, los balances alegres y los despiantes publicitarios. Un ejemplo de lo dicho lo constituyen las afirmaciones de “la enseñanza elemental que creció en el régimen a una tasa geométrica anual de 5.8% (4.8% bajo GDO y 7.0% bajo ALM); la enseñanza media, a 12.8% (13.2% bajo GDO y 13.2% también bajo ALM); la educación superior resultó el único nivel educativo que creció más aprisa en esta administración (14.5%) que en las anteriores (GDO 12.2% y ALM 10.8%)”.¹³¹

El régimen echeverrista intentó promover un contenido educativo que fortaleciera la imagen populista del Estado, difundió la idea de una comunidad nacional y la visión de una sociedad que marchaba hacia la justicia social.

¹³⁰ Tomado de Pablo Latapí, *Análisis de un sexenio*, op. cit., p. 256.

¹³¹ Véase el trabajo de Pablo Latapí, *Política educativa*, op. cit., p. 88.

La opción populista modernizante del sexenio de Echeverría (en el sector educativo significó una importante presencia del Estado promotor a toda costa) mostró en el mediano plazo no sólo su debilidad, sino también los costos políticos y económicos producto del sostenimiento de una estructura de inercia, que pese a lograr estabilidad dentro del régimen político, produjo escasos resultados para reactivar a la sociedad civil en un nuevo proyecto educativo. De lo anterior podemos anticipar, que durante esta administración no hubo cambios estructurales, no se percibe una política educativa integral que tuviese a la vez coherencia interna, con prioridades claras y fundamentadas, y coherencia externa por la relación deliberada de todas sus acciones con el resto de los procesos sociales; más bien, estaríamos ante una política reformista y restauradora que sólo procuró reajustar disfuncionalidades expuestas por el movimiento estudiantil de 1968, es decir, se pretendía -con gran habilidad política- prolongar sin algún cambio sustancial las relaciones de dominación que conforman el sistema social y político del país. Estas características enfocan la política educativa dentro del esquema populista, que fomenta una distribución de beneficios sociales a aquellos sectores que tienen mayor capacidad para otorgar los necesarios apoyos requeridos por un fuerte liderazgo político, sin preocuparse por incidir en cambios estructurales más profundos.

La política educativa del régimen echeverrista se inscribió dentro del proyecto político global del gobierno. De la acción gubernamental ejercida al sistema educativo, dependía en gran medida el poder obtener los cambios deseables, y no a la inversa, es decir, que esta acción los retardara. Todas las acciones educativas debían haber proyectado un cambio social -no fue así- y tenían que inscribirse en el proyecto de transformación económica y política.

Aun así, el sexenio 1970-1976 resulta muy alentador. Por una parte, la política educativa mostró su "autonomía" para emprender objetivamente aquellas reformas orientadas a cambios sociales; por otra, manifestó los límites de esas reformas, al carecer el régimen de un proyecto global y viable de transición que permitiera sacar provecho de los espacios abiertos a acciones transformadoras. Por ello, la educación pública podrá seguir satisfaciendo las demandas, -cada vez la asignación de recursos se atienden con mayores restricciones- aunque esto implique

continuar con el abandono de los problemas de los grupos marginados, quienes carecen de fuerza para hacer efectiva su demanda; aun cuando es el gobierno quien debe procurar -al menos- disminuir las desigualdades existentes en la distribución de la educación, a la vez que debe reforzar la capacidad económica y política de las clases más desprotegidas.

Capítulo IV.

Análisis de la política de educación de Carlos Salinas de Gortari.

1.- La política de educación de Carlos Salinas de Gortari.

Las acciones de gobierno en materia de educación del sexenio fueron conocidas como la modernización educativa, que tenía el objetivo de traer a México un desarrollo con justicia y de avance social, todo dentro de un proyecto nacional. No es sino hasta 1992, cuando afloran las grandes políticas, con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) cuya dirección se encaminó un año más tarde con la Ley General de Educación (LGE). Esta administración presenta un nuevo "proyecto" modernizador, que marca una etapa diferente para el sistema educativo nacional.

El gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, representó un significativo cambio educativo, que permitió eliminar algunos obstáculos que impedían la prestación del servicio de educación pública. Durante el sexenio, se actualizaron los planes y programas de estudio, se impulsaron diversos programas, se amplió su cobertura y se implementó la obligatoriedad de la educación secundaria, entre otras.

México atravesaba por cambios significativos, es decir, de ser un país productor de bienes de consumo intermedios para un mercado interno y seguro, se pasa a un sistema productivo orientado hacia la exportación con miras a satisfacer demandas del mercado internacional. El gobierno mexicano ingresaba al mercado mundial y requería para hacer frente a las nuevas demandas y retos un sistema educativo diferente en términos de una mejor calidad y cobertura.

De acuerdo con Carlos Ornelas, una característica que vale la pena resaltar, es que en nuestro país a diferencia de otros, el Estado representa un importante elemento dentro de la dinámica del sistema educativo mexicano (SEM). Durante el sexenio salinista, el Estado mexicano inició su transición hacia la globalización, el Estado se encaminaba de un viejo corporativismo estatal, hacia un nuevo modelo de Estado y participación política. El Estado había logrado

mantener el control corporativo hasta que la crisis de los ochenta y el voto de castigo contra el PRI en 1988, exigieron al gobierno a plantearse una reforma del Estado; y mantener así, el régimen presidencialista. Lo que Carlos Salinas de Gortari bautizara como liberalismo social, al parecer se trataba de un puente entre el corporativismo de viejo cuño y el neoliberalismo. En lo que respecta a la contienda ideológica para la educación, el liberalismo social proclamaba (se define en la Ley General de Educación) a la SEP como la rectora de todo el sistema educativo.

Existen coincidencias y cierta continuidad en los programas de educación de los presidentes De la Madrid y Salinas, ya que ambos comparten la tarea de los maestros y se plantean estrategias para su preparación, actualización y, la revaloración social de la profesión. Sin embargo, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la descentralización, representan el inicio de una profunda reforma en la organización del sistema educativo en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Por lo que las características principales en la educación durante su administración fueron las de alentar una corresponsabilidad de los diferentes órdenes de gobierno y una "nueva" participación social; todo, con la finalidad de mejorar los servicios educativos.

1.1. La situación previa.

A partir del primero de diciembre, Miguel De la Madrid Hurtado asume el poder en 1982; su gobierno enfrentó una recesión económica comparada con la de principios de la década de los años treinta, situación que causó sorpresa e intranquilidad tanto en el mismo país como en el exterior. Esta crisis manifestaba las deficiencias de la estructura económica, producto del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador y la industrialización basada en la sustitución de importaciones que se generaron desde finales de los años setenta.

Al tomar posesión, el presidente había anunciado que su gobierno llevaría a cabo una Renovación Nacional, que consistía básicamente en una "apertura comercial y financiera con marcada tendencia a la privatización; en lo social, replantear la versión mexicana del Estado

benefactor y en lo político, fortalecer la autonomía de la clase política y la inserción hegemónica en el Estado de una fracción tecnocrática que asumía el derecho y el poder para iniciar un nuevo proceso de modernización del país".¹³²

Ante el derroche del gasto público y el social de los sexenios "populistas" anteriores, el nuevo régimen inició y sostuvo un firme programa anticrisis. Las dos tareas inmediatas eran: negociar un acuerdo con los acreedores de México, y evitar que la alta inflación existente se convirtiera en hiperinflación, a través del programa PIRE.¹³³ Para lograr el gobierno sus objetivos de justicia social, el presidente advirtió que el gasto público no daría tratos especiales, sino que éste sería destinado fundamentalmente a resolver las necesidades básicas como alimentación, vivienda, educación, cultura, recreación y deporte.

El gobierno delamadridista no contaba con un proyecto en materia de política social, y tampoco contaba con los recursos para destinarlos a un programa, ni pensaba ampliar los renglones presupuestales para atender los rezagos sociales, por lo que decidieron trabajar con las unidades ya creadas específicamente de política social. Así pues, durante esta administración, las escasas decisiones que se tomaron en política social estuvieron supeditadas a las acciones de ajuste en materia económica. Con la crisis no se logró canalizar suficientes recursos para solucionar las necesidades básicas. Sin embargo, Miguel de la Madrid puso énfasis en los programas de desarrollo social como el caso de la revolución educativa; la coordinación, descentralización y modernización del sector salud; los programas de vivienda; las nuevas políticas económicas y de desarrollo urbano y, los avances en el reparto y la regularización de la tenencia de la tierra.¹³⁴

¹³² Francisco Miranda López, "Descentralización educativa y modernización del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, año LIV, núm. 2, abril-junio de 1992, p. 19.

¹³³ Con el Programa Inmediato de Reordenación Económica (Pire), el gobierno pretendía recuperar la estabilidad indispensable para el funcionamiento de la economía, aunque no ignoraban el costo social que traería principalmente para la clase trabajadora, puesto que lo primero era producir para después repartir. María del Carmen Pardo, *La Administración de la Política Social*, op. cit., p. 191

¹³⁴ *Ibidem.*, p. 212

En materia educativa, el presidente de la República nombró como secretario de Educación Pública al licenciado Jesús Reyes Heróles. El problema relacionado con la política educativa había sido muy criticado durante la campaña de Miguel de la Madrid, por lo que en este sexenio, se esperaba un enfoque distinto. De manera que para lograr que las nuevas políticas se cumplieran, se dedicó un capítulo entero a la educación en el Plan Nacional de Desarrollo. El documento en sí, no variaba con relación a los sexenios anteriores, sólo en dos puntos era diferente: consolidar la política educativa y cultural para mejorar la calidad de los servicios y la calidad con que se ofrecen. Es el término calidad el que marca la diferencia con otros sexenios. La expansión educativa no había considerado la calidad como eje central del sistema educativo. Por otra parte también, queda casi intacta la parte pedagógica del ejercicio del servicio público de la educación; tampoco hay cambios significativos en los planes de estudio o los distintos grados escolares del sistema educativo; la distribución de los beneficios de la educación cambia poco; los libros de texto son modificados para quitarles ese tono radical; las relaciones sindicales se tornan peligrosas al existir una lucha dentro del mismo, situación que dificulta al gobierno mantener su sistema de control, además de que fue más directa la confrontación entre el SNTE -la Escuela Normal y la Universidad Pedagógica- y el secretario de Educación Pública. Posteriormente, a la muerte de Jesús Reyes Heróles (en marzo de 1985), se nombró a Miguel González Avelar, quien logró un mejor entendimiento con el sindicato y reducir así, las posibilidades de conflicto.

A continuación comentaremos, sin pretender hacerlo de manera exhaustiva, algunos programas y acciones que por su relevancia consideramos importante mencionar.

Así pues, el principal fundamento de la revolución educativa fue la puesta en marcha del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988. Este programa tuvo como antecedente una consulta popular -que se hizo mientras el presidente estaba en campaña- en todo el país. El presidente Miguel de la Madrid Hurtado declaró que todo lo que en las poblaciones habían sido demandas y críticas al funcionamiento del sistema educativo, tenía que convertirse en programas y acciones del nuevo gobierno. Por ello, la revolución educativa

pretendía fortalecer el nacionalismo, a la vez, de que era una propuesta para ampliar y mejorar la educación. Con este propósito el mandatario afirmaba: "No puede haber independencia política y económica sin una razonable independencia cultural, y ésta depende de la calidad de la educación".¹³⁵ El gobierno aceptaba que sólo gradualmente la educación iría cambiando, que se perfeccionaría con el tiempo. Frente a esta realidad, el gobierno invitaba a la sociedad y a los funcionarios a participar en esta revolución educativa.

El régimen delamadridista definió entonces, tres iniciativas fundamentales: -más o menos precisas- la idea del ciclo básico de diez grados, las propuestas de cambios en al formación del maestro y las orientaciones que incluye el Programa Nacional de Educación Superior que comprendían una política de gasto, descentralización y reformas organizativas en la calidad. Esto constituye la columna vertebral de la política que planteó la administración.

Diversas acciones educativas fueron características de esta administración, tal fue el caso de la creación de los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI), mismo que atendía a niños de hasta cuatro años de edad. Este fue un compromiso adquirido por la SEP, con la colaboración del IMSS, el ISSSTE y el DIF. La SEP proporcionó las normas educativas propias a la etapa de desarrollo en la evolución del niño, así como el profesorado requerido.

Respecto a la educación elemental, el programa sexenal procuró como meta atender al cien por ciento de los niños de cinco años (más tarde se integraron los de cuatro años). Sin embargo, debido al fuerte ajuste global de las finanzas públicas, no se pudo cumplir con el propósito de tan elevada meta. Por otra parte, la expansión preescolar no sólo se hizo presente en los centros urbanos, sino también se vio beneficiado el medio rural y las zonas indígenas. Esto se logró por medio de los programas Preescolar Comunitario y Preescolar en Zonas Indígenas, que estuvieron a cargo de la SEP y del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Otro problema que se presentó a nivel preescolar, fue en relación a los jardines de niños particulares, los cuales no imponían a la educación preescolar su valor dentro del sistema. Esta

¹³⁵Cuadernos de Renovación Nacional, *serie educación y cultura*, México, FCE, 1988, p. 15.

situación se amparaba ante la no-obligatoriedad del reconocimiento de sus estudios por parte de la SEP. Para evitarlo, el presidente expidió -según el *Diario Oficial* del 6 de noviembre de 1987-, un acuerdo en el que establecían las bases para que todos aquellos jardines de niños particulares que impartieran la educación preescolar a menores de entre cuatro y seis años de edad, se incorporaran al sistema educativo nacional mediante el reconocimiento de validez oficial de estudios.

Una de las metas del sexenio delamadridista fue la de poder mantener la capacidad lograda de atención a la educación primaria. A partir de la disminución de la tasa de crecimiento de la población, la presión de la demanda para ingresar a los grados iniciales, también disminuyó. Medida que permitió asignar mayores recursos a escuelas "incompletas" que a veces contaban con lo indispensable, y a veces ni con eso, para trabajar.

La deserción escolar continuaba siendo el gran problema que enfrentaba la primaria. El gobierno puso en marcha diversas medidas para combatirla, desafortunadamente, los resultados fueron insuficientes. Cada vez se incrementaba más la deserción en las zonas urbanas, sobre todo en los cinturones de miseria y en los enclaves de pobreza extrema, como consecuencia de la crisis económica que enfrentaba el país. El gobierno buscó la manera de que estos niños ingresaran a la escuela, para ello, preparó un programa que consistió básicamente en la venta de libros en la calle, lo que les proporcionaría a estos niños un ingreso diario, y así después poder regresar por la mañana o por las tardes a la escuela. También, se llevó a cabo el programa escuela-comunidad que operó en las zonas marginadas, en un principio en la zona de Santa Fe para más tarde expandirse a algunos estados de la República, poco tiempo después de los sismos de 1985, con la ayuda del CONALEP. Los resultados a estos programas no fueron muy positivos, la razón principal radicó en que el gobierno no aceptó que las condiciones de marginación estaban en la escuela, a causa de la marginación, la distribución ineficiente y desigual de la oferta educativa; y no, en el modo de vida de los marginados, sus expectativas, o su alimentación.

Para aquellas comunidades rurales que no contaban con más de 500 habitantes, se implementó un programa a nivel preescolar y primaria con la ayuda del CONAFE. El mecanismo consistió en una convocatoria anual dirigida a estudiantes recién ingresados de las escuelas medias superiores, quienes serían los responsables de estos cursos. Una vez elegidos, se les otorgaba una beca por un año para que estudiaran y al mismo tiempo se preparaban para los cursos. También en las comunidades de grupos indígenas, se emprendieron programas enfocados a la educación bilingüe bicultural. Para su completo funcionamiento, se instauraron albergues indígenas, con la colaboración de la SEP, del INI, la FAO vía CONASUPO, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Dirección de Educación Agropecuaria y la Dirección de Educación Indigenista.

Desde el sexenio de José López Portillo quedaban dos problemas pendientes: la centralización e ineficiencia de la administración y el poder que ejerce el grupo dirigente del SNTE, incluyendo a los mandos medios de la SEP. Es en 1978 cuando se inicia la desconcentración y descentralización del sistema educativo, al estar Fernando Solana a cargo de la SEP, y se revitaliza con la gestión de Jesús Reyes Heróles. La política educativa de este gobierno se caracterizó por el concepto de descentralización del sistema educativo, mejor conocido como la "Revolución Educativa". El "argumento técnico" trataba más bien de descentralizar los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, la formación de maestros incluyendo la educación normal, la educación indígena y la especial, donde cada estado administraría su propio sistema educativo; y el gobierno federal, se encargaría de la vigilancia de la norma; la evaluación y supervisión, así como el financiamiento.

Por decreto se crean los Comités Consultivos para la Descentralización de la Educación Básica y Normal donde se señalarían las características especiales de descentralización para cada estado. La descentralización a nivel estatal quedaba a cargo de la Dirección de los Servicios Coordinados de Educación y por el Consejo Estatal de Educación. El primero estaba a cargo de la planeación y era el representante del Secretario -en las materias de su competencia-, y el segundo, se encargó de discutir tanto las iniciativas como las demandas para mejorar o corregir

los servicios educativos, y es presidido por el Gobernador, los funcionarios estatales y federales, la asociación estatal de padres de familia y del Sindicato de los Trabajadores de la Educación. Curiosamente, no hubo cambios en los titulares del sindicato, ni en su estructura vertical.

Esto no significaba que la descentralización cambiaría la estructura primaria del sistema, es decir, que no se pretendía otra forma escolar de educación, ni el cambio de programas y planes de estudio, ni tampoco cambiar la secuencia de los niveles. Lo anterior permite anticipar que la revolución educativa se encontraba muy lejos de lo que podría llamarse un cambio radical. En cambio, las transformaciones se apreciaron en las características secundarias del sistema, o sea, en el tamaño, el sistema de control y la distribución de los resultados. La primera se refiere, al momento en que se establecen los consejos estatales de educación, presididos por los gobernadores y los secretarios técnicos; acción que permite cierta independencia administrativa, pero aún ligados al poder central de la política educativa del gobierno federal. La segunda transformación, permitía una mayor cercanía con el servicio educativo; esto en el aspecto sindical, significa que al manejar cada estado su sistema, el sindicato se dividía en sub-unidades directamente vinculadas con las autondades federales. Por último, la distribución de los resultados, tenía la doble intención de mejorar la educación a través de una mejor administración.

Susan Street sostiene que la descentralización educativa fue creada para restablecer los espacios de decisión, y descongestionar a la SEP de las presiones de los grupos corporativos relacionados con el sindicato magisterial y la burocracia, y no como apertura de nuevas fuerzas interactuantes para revitalizar el proyecto educativo nacional, cuyo objetivo consistía, en insertar un nuevo control autoritario de ideología tecnocrática encaminado a desactivar los núcleos duros del populismo corporativo. Ya desde 1973 los tecnócratas veían la descentralización como “una manera de poner las cosas en orden, enderezar la estructura de la SEP, hacerla eficiente en lo administrativo, ya que todo estaba fuera de control. Los argumentos técnicos eran la única forma

de deshacernos de toda esa gente que se creía indispensable".¹³⁶ De lo anterior se permite anticipar, que para poder ser implantada la política descentralizadora de Miguel de la Madrid, tuvo que pasar por negociaciones cupulares entre la burocracia estatal modernizante (SEP) y las fuerzas tradicionales del corporativismo (SNTE). Como consecuencia, la descentralización obtuvo resultados contrarios, en vez de debilitar la fuerza del SNTE¹³⁷, el corporativismo sindical salió fortalecido.

La tarea de alfabetización para adultos continuó con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos de la secretaría de Educación Pública (INEA); la telesecundaria en esta administración tuvo el apoyo de la secretaría de Comunicaciones con la puesta en marcha del satélite Morelos. A pesar de ello, la situación era delicada ya que existían "cerca de 20 millones de personas menores de 15 años que no terminaron la educación básica, cerca de 7 millones de analfabetas absolutos...la mitad de los niños no termina la primaria y sólo en los dos primeros grados la reprobación excede al 20%, uno de cada dos niños no tiene acceso a la enseñanza preescolar."¹³⁸

Para poder satisfacer la demanda; los programas de educación física fueron revisados en todos sus niveles, se formalizó la escuela de entrenadores deportivos y se puso en vigor el nuevo plan de la Escuela Nacional de Educación Física. El resto de los servicios que no se incluyen en la Dirección de Servicios Coordinados de Educación, que no concretaban programas de alcance estatal, se agruparon por decreto en el *Diario Oficial* del 21 de julio de 1986, a los Comités Sectoriales de educación cultura, recreación y deporte.

La educación media superior sufre algunas modificaciones, entre las cuales se encuentra el bachillerato pedagógico, que surge al implementarse al nivel licenciatura los estudios de normal, por lo que era necesario instruir previamente a los estudiantes con un bachillerato con cierta inclinación pedagógica.

¹³⁶Esta es la declaración que hiciera un tecnócrata anónimo en relación a la descentralización de la educación. Véase el trabajo de Susan Street, "El SNTE y la política educativa, 1970-1990", *op cit.*, p. 52.

¹³⁷En los años ochenta, el SNTE tenía entre 800 000 y un millón de miembros, *ibidem*, p. 62

¹³⁸Olac Fuentes Molinar, Pablo Latapí, José Angel Pescador, Carlos Muñoz Izquierdo, "Al paso de la política educativa", *Nexos*, vol 7, núm. 84, diciembre de 1984, p. 19

Por otra parte, el gobierno se planteó en materia de educación superior tres metas: la primera, lograr una matrícula de 1.2 millones de estudiantes -cifra que alcanzaron-; segundo, obtener una mejor distribución de la matrícula entre las diferentes especialidades profesionales, ya que más de la mitad de los alumnos estaban concentrados en las carreras de Derecho, Contabilidad, Administración, Odontología y Medicina. Se logró que estas carreras cubrieran sólo el 23%. Por último, conseguir una mejor distribución de los alumnos entre las instituciones del Distrito Federal y los estados. En 1982 el 29% de los alumnos estaba en la capital del país, en 1988 solamente 24%.¹³⁹

En 1987 se integraron a las universidades los servicios gratuitos de salud del IMSS a todos los alumnos. Para tratar asuntos de desarrollo de éstas, se llevó a cabo para el periodo 1986-1988, el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), que sustituía al Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) correspondiente al año de 1984-1985, y que surgía principalmente para superar la grave crisis financiera de las universidades. Respecto a la tendencia descentralizadora en las universidades fue quizás el hecho más significativo en la educación superior. Sin embargo, el estado del sistema educativo mostraba dos aspectos: había una escasez de recursos y un nivel crítico de masificación de las instituciones públicas de educación superior, acompañado de una baja calidad de la instrucción universitaria, por ello, el mayor desafío fue recuperar la eficiencia que tuvo la universidad hasta finales de los setenta, ya que en las últimas dos décadas se había ido perdiendo la calidad de los profesionistas que egresan de las instituciones de educación superior.

Los objetivos y metas de planeación por cubrir en esta administración, estuvieron indicados como "reorientación del sistema de educación universitaria", donde se señalan los logros cuantitativos para el bachillerato y los estudios profesionales. Los documentos oficiales indican que los presupuestos universitarios se continuaron asignando en relación a las acciones y programas de las instituciones, respetando la autonomía de las universidades. Según el régimen delamadridista, las limitaciones del presupuesto eran una realidad palpable, y que el gobierno

¹³⁹Tomado parcialmente de Cuadernos de Renovación . . . *op.cit.*, pp. 52-53.

mismo procuró que las limitaciones fueran las mínimas. Sin embargo, Carlos Alberto Torres sostiene que a partir de 1982 las perspectivas para las universidades cambiaron como consecuencia de la situación económica del país, teniendo su primera manifestación en los aspectos de tipo laboral. Las universidades públicas padecían una severa etapa de restricción financiera, al establecerse toques de incrementos a los subsidios -después de haber gozado en el sexenio de Luis Echeverría la asignación de altos recursos-. El gobierno de Miguel de la Madrid se situó en un contexto, en el que la educación superior pertenecía a un aspecto secundario dentro de la agenda gubernamental, antes que nada, el gobierno tenía que reestructurar la economía y comenzar las bases de un nuevo modelo económico para el futuro. No obstante, la crisis de financiamiento no se limitó exclusivamente a las universidades, sino también al resto del sistema educativo. A pesar del aumento concedido al sector educativo en 1983, los recursos no eran suficientes para obtener los resultados esperados. Se podían elaborar programas ambiciosos, pero sin suficientes recursos para llevarlos a cabo, por lo que quedaban solo las buenas intenciones.

Aunado a lo anterior, en los últimos meses de 1986 y principios de 1987 la agitación estudiantil hizo su aparición principalmente en la UNAM, como manifestación propia de la crisis. Así pues, en 1986 el rector de la UNAM, Jorge Carpizo dio a conocer un documento en el que manifestaba los problemas que tenía que enfrentar la universidad. El primero de ellos, se refería al bajo nivel académico de los estudiantes: bajas calificaciones en los exámenes de admisión de la UNAM, la deserción escolar, el término de los estudios académicos acompañado del abandono del trabajo de tesis, la gran cantidad de alumnos aceptados con pase automático, y el gran número de exámenes extraordinarios que presentaban los alumnos. El segundo tipo de problema que incluía el documento, se refería al financiamiento de la educación en la UNAM, "el costo por estudiante de licenciatura en 1986 era de 327,428 pesos, de donde cada estudiante pagaba aproximadamente 400 pesos al semestre. Si consideramos que el presupuesto de la UNAM decreció de 0.33% del PIB en 1978 a 0.18% en 1985, podemos comprobar, que el pago de los

estudiantes resulta increíblemente bajo”.¹⁴⁰ El tercer grupo de problemas se relaciona con la labor y distribución de los académicos de la UNAM. La situación que se presentaba era el ausentismo, ya que algunos profesores tenían otros trabajos para obtener mayores ingresos, o algunos nombramientos tenían una relación más estrecha con el clientelismo más que con las necesidades reales de la misma universidad. “En 1970 la universidad tenía 5,770 profesores de tiempo completo; en 1980 eran ya poco más de 30,000, lo cual representaba una cifra muy por encima del incremento en la matrícula de estudiantes durante el período”.¹⁴¹ El cuarto y último problema era de tipo político, había demasiada burocracia en la universidad. “Entre los años 1972-1985 el estudiantado aumentó en 73.8%, el personal académico en 95.5%, y los empleados administrativos en todos los niveles de la jerarquía en un 159.1%”.¹⁴²

Por otra parte, en el mismo año, el rector promovió algunas reformas que fueron aprobadas por el Consejo Universitario después de una maratónica sesión. La reacción de la oposición tanto de académicos como de estudiantes se hizo notar con una huelga universitaria, situación que llevó al rector a considerar las reformas propuestas y volver a empezar las negociaciones en 1987. Para el año siguiente, el rector Carpizo no buscó la reelección, para dejar el paso al Dr. José Sarukhán. De manera que el movimiento estudiantil de 1986-1987 fue más bien por las reformas universitarias propuestas por el rector, y no tanto por la agenda político social. Las demandas de los estudiantes se referían a la expansión del sistema y al incremento de los recursos, así como evitar la imposición de mayores cuotas de admisión.

Para mediados de 1983, las universidades se encontraban en calidad de sobrevivientes, no tenían aprobado el subsidio para ese año, como consecuencia, se empezaron a dar numerosos movimientos de huelga en varias instituciones de educación superior, las peticiones iban desde revisiones contractuales hasta topes salariales; se reportaron también, numerosos secuestros a funcionarios de la SEP. La situación de las universidades se tornaba aún más conflictiva, con estos hechos, “se marcaba una nueva etapa en las relaciones entre el Estado y

¹⁴⁰Parcialmente de Carlos Alberto Torres, “El corporativismo estatal...”, *op.cit.*, p. 170.

¹⁴¹*Ibidem.*, p. 170.

¹⁴²*Ibidem.*, p. 170.

universidad en materia de negociación laboral y revisión contractual”¹⁴³ Como consecuencia, tanto los movimientos estudiantiles de 86-87 como la movilización del magisterio, representaban las futuras claves en la política educativa del país.

El régimen de Miguel de la Madrid, enfrentaba entonces un sindicato más participativo en el ámbito educativo y político. La negociación política entre ambos se centró en los aspectos académicos parte de la política educativa y en la participación del magisterio en puestos de elección popular.

La crisis económica que afectaba al país, repercutió también en el deterioro de su planta de investigadores, los bajos salarios provocaron la emigración de investigadores al extranjero y el abandono de las tareas de investigación. Como consecuencia, el gobierno creó el Sistema Nacional de Investigación (SNI), por decreto del 26 de julio de 1984, con la colaboración del CONACYT y la Academia de la Investigación Científica. Tanto el Pronaes, como el SNI y el Proides representaron el contenido de la agenda gubernamental, es decir, que estas acciones se identificaron como relevantes del sexenio delamadridista.

Por si fuera poco, los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 tomaron por sorpresa a la SEP, pues no existía un dispositivo específico, ni recursos de ayuda previstos para situaciones de desastre o emergencia. Este hecho, dejó a “600 mil niños sin escuela, 21 edificios escolares se desplomaron, y 463 presentaban daños mayores y 1,169 presentaban daños menores,”¹⁴⁴ los cuales tenían que ser atendidos lo más pronto. La SEP tenía entonces que emplear una serie de medidas rápidas y eficientes que volvieran la tranquilidad emocional, así como el resolver el problema de falta de aulas y espacios escolares para reanudar temporalmente el proceso educativo.

La SEP se propuso revisar el estado de los inmuebles escolares, por lo que tuvieron que suspender las clases. Surge entonces, la “Primaria por Televisión”, con horario matutino y

¹⁴³Tomado parcialmente de Javier Mendoza, “La planeación de la educación superior y el desarrollo de la universidad en un contexto de crisis económica”, *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, vol. XLV, año XLV, núm. 2, abril-junio de 1983, p. 111

¹⁴⁴*Ibidem.*, p. 64

vespertino para aquellos niños que se quedaron sin escuela. Se diseñó el Programa Escuela Sabatina para los que llegaron a necesitar asesoría directa del maestro.

La tarea de la reconstrucción de escuelas fue posible a la ayuda económica de instituciones privadas y de algunos países como: Cuba, Puerto Rico y Canadá, para construir y reparar los edificios escolares dañados. Para resolver temporalmente la falta de aulas, se construyeron aulas prefabricadas de lámina en patios, parques y espacios libres de las mismas escuelas, mientras se reparaban las escuelas. También se solicitó ayuda a las escuelas particulares, donde se acomodaron una parte de alumnos en sus instalaciones en el turno vespertino.

La revolución educativa representó más bien un intento orientado a dar mayor eficiencia administrativa, más que un cambio estructural de fondo, ya que para que exista tal revolución, se requería un sistema de movilización que se caracterizara por un fuerte impulso del gobierno a la política social, acompañado de grandes inversiones en el sistema educativo, situación que no se dio, con el gobierno delamadridista. No era posible llevar una revolución educativa cuando existían sobre todo restricciones presupuestales, una notable desigualdad en varios sectores de la población, además de que carecía de una organización eficaz y de un programa que garantizara su desarrollo como tal. Más tarde, estas restricciones fueron consideradas para el sexenio de Carlos Salinas, quien trató de llevarlas a la práctica.

Por otra parte, en los hechos prevaleció un sistema de reconciliación donde “los grupos de distintas ideologías que pugnan por influir en la política educativa son conciliados, a veces, a través de concesiones, en ocasiones también de represiones y el sistema de conciliación se convierte, en un fin en sí mismo”.¹⁴⁵ Por tanto, la política de descentralización representó grandes compromisos en las luchas locales entre gobiernos, estudiantes y todos los grupos que consideran que la educación es parte fundamental del quehacer político. No obstante la descentralización fue la más concreta de todas las propuestas. Finalmente, el proyecto de revolución educativa fue considerado como un término fuera de la realidad, cuyo origen era

¹⁴⁵ Jaime Castrejón, *Ensayos sobre política educativa*, op.cit., p.133

fueron la fuente de inspiración de las presiones de la crisis económica y no de la crisis del aparato educativo.

1.2. El diagnóstico que se formuló.

El difícil sexenio de Miguel de la Madrid había llegado a su fin, con ello se presentaba un escenario que no pronosticaba, al menos por el momento sustantivos beneficios para la sociedad, “el PIB real apenas si pudo aumentar un modestísimo 0.2%, en cambio la deuda externa había aumentado hasta sobrepasar los cien mil millones de dólares. La inflación continuaba sin poder ser abatida, aunque la apertura del mercado externo había hecho que pasara de 159% anual en 1987 a 52% al concluir 1988”.¹⁴⁶ La introducción de la nueva política había dejado graves daños en la sociedad, con la excepción de la élite mexicana, la cual había salido más fortalecida.

Asimismo, entre 1983 y 1989, tanto el servicio como la amortización de la deuda absorbieron una buena parte del producto interno bruto (PIB), aunado a la reducción del presupuesto federal que afectó directamente al sistema educativo. Para el caso del “gasto educativo per cápita, se observó un deterioro de éste al bajar de 23,821 en 1982 a 14,393 en 1987”,¹⁴⁷ llegando a límites inferiores a lo alcanzado cincuenta años antes. Con esto, los más afectados dentro de la administración fueron los estados, quienes asumían la carga de administrar los recursos destinados a la educación contando con poco presupuesto, además de sacar adelante las demandas más urgentes de las comunidades.

Los problemas nunca resueltos por la administración formaban parte del diagnóstico educativo del país, donde el sistema mostraba la urgencia de llevar a cabo una adecuada planeación y organización. Había que buscar la forma de elevar la calidad de la educación así como la implantación de un modelo de escuela que operara de igual forma en todo el país, ya que para implementar el ciclo básico de diez grados “resultaba inadecuado la existencia de

¹⁴⁶Lorenzo Meyer Cosío, “El presidencialismo mexicano..”, *op cit.*, p. 24.

¹⁴⁷Aurora Loyo Brambila, “¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?”, *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, núm. 2, abril-junio de 1993, p. 340.

sistemas paralelos con órganos rectores propios, con recursos materiales y humanos independientes".¹⁴⁸

El sexenio delamadridista había advertido como primer objetivo que la revolución educativa elevaría la calidad de educación. Sin embargo, el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte: 1984-1988, puso sólo énfasis en la formación de los maestros y en afirmar la licenciatura de la educación normal. El presidente De la Madrid no logró -entonces- con la "revolución educativa" despertar inquietudes que se transformaran en ideas y discusiones creativas acerca de la educación nacional. Sin embargo, el régimen tenía el claro propósito de que la política de descentralización continuara en el próximo gobierno; fue así, como llegó ésta a ser la piedra angular de la revolución educativa. Cabe destacar que la descentralización durante el sexenio De la Madrid, sólo fue planteada, más no se hizo hincapié en ella ni se llevó a cabo. En sus discursos políticos tanto el presidente como su secretario Jesús Reyes Heróles, invocaban el federalismo en apoyo a la descentralización de la educación; más tarde, Salinas haría lo suyo, en otro tono pero a final de cuentas en la misma dirección, junto con los secretarios de Educación Pública, Manuel Bartlett y Ernesto Zedillo.

Frente a esta situación el candidato a la presidencia debía asegurar la continuidad de México al neoliberalismo, así pues, "durante el último año del régimen De la Madrid, el triunvirato Salinas-Aspe-Zedillo fue muy influyente y decisivo para diseñar una nueva estrategia económica".¹⁴⁹ Sin lugar a dudas, Carlos Salinas de Gortari, secretario de Programación y Presupuesto, junto con su equipo lo hacían el más atractivo candidato a la presidencia.

El resultado de las "turbias" elecciones indicaban a Carlos Salinas de Gortari como el presidente electo el 10 de septiembre de 1988. El nuevo gobierno heredaba como es costumbre un país en crisis, con serios problemas, como la falta de credibilidad de los procesos

¹⁴⁸Arturo Velázquez, "Consideraciones sobre el modelo de educación básica", *Nexos*, vol. 8, núm. 85, enero de 1985, p. 32.

¹⁴⁹Jeffrey L. Bortz, "El impacto social de la crisis económica de México", *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, enero-marzo de 1991, p. 59

electorales.¹⁵⁰ un presidencialismo en agonía, los problemas con los sindicatos y partidos políticos; un país donde los estándares de vida se habían derrumbado; problemas que el grupo en el poder tenía que dar solución lo más pronto posible para recuperar su hegemonía. Aunado a esto, el problema de la educación era considerado -desde sexenios anteriores- como un problema fundamentalmente político, de ahí que los secretarios de Educación Pública -Jesús Reyes Heróles y Manuel Bartlett- fueran ex secretarios de Gobernación.

Posteriormente, en la presidencia, Salinas decidió destruir las fuertes alianzas de poder con el encarcelamiento de Joaquín Hernández Galicia; al sospechoso del *crac* bursátil de 1989, Eduardo Legorreta; y terminó también con el líder del SNTE Carlos Jonguitud. Estas acciones le hicieron recuperar el liderazgo dentro de la clase política en el poder. Sin embargo, "...paralelo a este proceso, se inició otro en sentido opuesto: la construcción de una nueva red de alianzas internas y externas funcional al proyecto económico neoliberal".¹⁵¹

En 1989, en el gobierno de Carlos Salinas, se reestructuró la deuda y se logró reducir las tasas de interés a plazos más largos, de todas maneras, el saldo seguía siendo alto. Frente a esta situación el gasto en educación sufrió un desplome entre 1983 para más tarde recuperarse. A partir de 1990 el gobierno otorgó recursos suficientes que permitieron la recuperación momentánea del sistema, cifra que en 1993, alcanzó entre el 5.2 y 5.3 por ciento del PIB, como se muestra en el cuadro número 5.

¹⁵⁰De acuerdo con la Comisión Federal Electoral, Carlos Salinas de Gortari recibió el 50.74% de los votos válidos, Cuauhtémoc Cárdenas el 31.06% y Manuel Clouthier el 16.81%. Con el resto distribuido entre los candidatos menores Tomado de Lorenzo Meyer, *El presidencialismo mexicano...*, *op cit.*, p. 27. La oposición reclamó que el 24% de las boletas había sido alterado por el gobierno. En los distintos distritos donde no hubo fraude, la oposición informó que Cárdenas había recibido el 42%, el PRI el 36% y el PAN el 22%. En Jeffrey L. Bortz, *ibidem.*, p. 68.

¹⁵¹Lorenzo Meyer, "El presidencialismo mexicano...", *ibidem.*, p. 30

CUADRO 5

Porcentaje del Producto Interno Bruto destinado a la educación: 1982-1994a.

Año	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994*
PIB(porcentaje)	5.3	3.8	4.2	4.0	3.9	3.7	3.5	3.9	4.1	4.2	4.9	5.2	6.1

a Las cifras reflejan el presupuesto ejercido.

FUENTE: Ornelas, Carlos. *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. Capítulo VII, p.262.

*Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Antecedentes, p. 237.

El gobierno enfrentaba un sistema educativo con bajas tasas de eficiencia terminal en la educación primaria.

“En 1990, cerca de 14 % de la población mayor de 15 años no tenía ningún grado de instrucción, casi 40% del mismo universo no había concluido la primaria; las tasas de eficiencia terminal eran -y siguen siendo- tan bajas que cerca de 6.6 millones inscritos en el nivel no lo finalizarían; la deserción afectaba al 80% de los niños, principalmente en las zonas rurales; el nivel medio básico tenía una tasa de deserción del 25%; mientras que el nivel medio superior tenía tasas de eficiencia relativamente bajas sobre todo en la modalidad tecnológica y sólo 4.6% había concluido una licenciatura o estudios equivalentes y, el nivel de postgrado aumenta considerablemente en las maestrías”.¹⁵²

Además, para el mismo año, se esperaba un excedente de profesionistas, que enfrentaban el divorcio entre escuela y oportunidades laborales, y que representaron una fuerza de trabajo destinada a obtener un empleo que no existía.

¹⁵²Expreso mi más profundo agradecimiento al Dr. Carlos Ornelas por sus comentarios y críticas a este trabajo. Teresa Bracho, “Distribución y desigualdad educativa en México: 1990”, citado por Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Nacional Financiera, y Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 228. Jorge Padua, “Transformaciones estructurales. .”, op cit., pp 490-491.

Por otra parte, la centralización de la educación se había traducido en la ineficiencia del sistema, es decir, en duplicidad de las funciones; la realización de funciones rutinarias; la lucha por los recursos, asignados al mantenimiento de la estructura burocrática en lugar de canalizarlo al proceso de enseñanza; la presencia de conflictos políticos entre camarillas y una carénte relación con la sociedad. Es evidente que en el gobierno de José López Portillo, se da la desconcentración administrativa de la SEP en 1978, para abrir camino a la descentralización con Miguel de la Madrid, y dar inicio en 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, a la transformación del sistema educativo mexicano en el gobierno salinista.

El proyecto llevado a cabo en los setenta y ochenta logró sin lugar a dudas, un crecimiento impresionante en la matrícula, pero fue incapaz de atender las desigualdades educativas, de ahí que Carlos Salinas de Gortari propusiera en su gobierno un proyecto modernizador en la educación. De esta manera, la principal característica de la política educativa durante esta administración fue la descentralización de la educación básica y normal (o federalización educativa), con la idea por un lado, de mejorar la calidad de la educación y de evitar regresar al centralismo; con esto, se lograba transferir la autoridad, recursos, y obligaciones provenientes de la administración central a los gobiernos de los estados. No obstante el gobierno conservó las funciones normativas y la asignación de los recursos fiscales a la educación. Por otra parte, se pretendía también mantener y aumentar las bases de legitimidad de su gobierno, para poder armar un nuevo sistema económico, político y administrativo para México, es decir, poder llevar a cabo la reforma del Estado.¹⁵³ Para lograr que estas políticas sirvieran, Carlos Salinas como candidato a la presidencia presentó la modernización como el eje de su discurso político. Así, la calidad y la excelencia educativas, aparecían como el brazo derecho de la futura política pública en este rubro. Sin duda alguna, la agenda retomaba algunos puntos del sexenio anterior, sin

¹⁵³La reforma del Estado, además de los objetivos de salud hacendaria y estabilización económica, buscó explícitamente replantear la función del Estado y modificar su patrón de rectoría, con el propósito de poner fin al Estado interventor, propietario y empresario, con base en el argumento de que el crecimiento exagerado de sus empresas y ámbitos de acción habían terminado por clausurar administrativa y financieramente al Estado llevándolo, en consecuencia, a incumplir funciones básicas sobre todo sociales. Tomado de Luis F. Aguilar Villanueva, "Reformas y retos de la administración pública mexicana 1988-1994", *Foro Internacional*, El Colegio de México, núm. 1-2, enero-junio de 1996, p 188.

embargo, la política educativa significaba una ruptura con los anteriores; se trataba de un gobierno que ahora evaluaría todo lo planeado por su antecesor. La diferencia de tipo cualitativo se manifestaba en un punto novedoso: el de la calidad pero relacionado con la asignación de recursos.

Para que estas políticas sirvieran, el gobierno presentó el Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994. Las deficiencias y necesidades del sistema educativo mexicano se mostraron en el documento oficial que en su diagnóstico reconocía que la educación mexicana atravesaba por uno de los momentos más difíciles de su historia. El gobierno del presidente Salinas anunciaba que era el momento de otorgar mayor justicia social a los mexicanos.¹⁵⁴ Por otra parte, el Acuerdo junto con la Ley General de Educación de 1993, conformaron las bases de la transición del sistema educativo mexicano (SEM).

1.3. La estrategia diseñada.

La lucha entre el viejo corporativismo que se resiste a desaparecer y la nueva institucionalidad de la SEP, representan los nuevos actores de la denominada transición del sistema educativo mexicano. Entre estos actores podemos distinguir a los siguientes: los tecnócratas modernizantes, que representan los cuadros altos de la SEP; los corporativistas, que representaron en su momento a VR y al SNTE; los demócratas, representados por la CNTE, movimiento que se identifica con el Partido de la Revolución Democrática. Frente a esta situación, la descentralización de la educación representó un factor estratégico tanto para el gobierno de Miguel de la Madrid, como el de Carlos Salinas, cuyo objetivo, se dirigía al centro más sustancial del magisterio democrático, la Escuela Normal Superior, es decir, dividir al SNTE. Aunque es

¹⁵⁴Es importante hacer la aclaración sobre el término justicia social, frecuentemente empleado bajo esta administración. La justicia social no significó igualdad de oportunidades como podemos pensar, sino que en el fondo implica el principio de inequidad ya que se ofrecen las mismas oportunidades a los ricos y a los pobres, a los habitantes de zonas urbanas y a los de zonas rurales, sin tomar en cuenta que por el origen social tienen necesidades distintas y demandan un trato diferenciado, lo que significa dar un trato desigual a los desiguales. Tomado de Carlos Ornelas, *El sistema educativo...*, op.cit., p 46

importante recordar que la descentralización comienza como un proyecto del grupo tecnocrático encabezado por Fernando Solana en el gobierno de José López Portillo, proyecto que se consolida en los dos siguientes gobiernos.

Se reconocía, entonces, que el sindicato representaba uno de los principales obstáculos a la reforma educativa. “Destacados representantes del Sindicato sostenían que el objeto de la descentralización de la educación, era dismantelar al SNTE y desnacionalizar la educación”.¹⁵⁵ Se ve al SNTE como al único culpable del “estado de las cosas”, el único con más poder del debido, que representa además un obstáculo a toda propuesta innovadora proveniente de la SEP. Se tenía la visión de un sindicato malo y de un gobierno bueno, donde el corporativismo y la corrupción eran fenómenos propios del sindicato. Aunque en las declaraciones se niega que la descentralización de la SEP tenga que ver con la desaparición del SNTE. No obstante, parte de la contaminación del aparato educativo se debe a la expansión de un poder de cúpula sindical. Sin embargo, el problema no es el excesivo poder, sino su inserción en el Estado o sistema político priísta. De manera que el conflicto político SEP-SNTE se ubica dentro de un contexto que rebasa el ámbito laboral, para trasladarse a las políticas educativas, mismas que juegan un papel fundamental en el arreglo corporativo mexicano.

Como antecedente al proceso de descentralización, en 1983 durante el régimen delamadridista, las delegaciones de la SEP en los estados se convirtieron en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED), y cada una se transformó en Dirección General de Servicios Coordinados de Educación en el estado. Ante tales cambios, la Vanguardia Revolucionaria del Magisterio (VRM) -que llegó a constituir un poder dentro del poder del Estado- aprovechó la inexperiencia política del sucesor de Reyes Heróles en la secretaría, al colocar en estas direcciones de los servicios coordinados a sus cuadros más fieles, principalmente, en las subdirecciones de educación básica o ejerciendo presión al secretario para remover a directores que no eran de su agrado. Un alto funcionario comentó que con los efectos de la crisis, al no haber suficientes recursos para el aumento de salarios a los maestros, había que hacer en su

¹⁵⁵*Ibidem.*, p. 298.

lugar concesiones a sus dirigentes. No obstante, la tensión política entre la SEP y el SNTE disminuyó en 1989 a raíz de la desintegración de VRM.

La constante represión de protestas dirigidas a la SEP organizadas por los maestros fueron controladas por el Sindicato, lo que dio lugar al surgimiento de la disidencia. Es entre 1978 y 1981 cuando el movimiento del CNTE adquirió grandes dimensiones políticas; ya en 1989 contaba con un gran número de integrantes, lo que le permitió conquistar la dirección de la sección IX -la más poderosa del SNTE-. De esta manera, la modernización educativa quedaba representada por un "nuevo SNTE", integrado por maestros que por su inconformidad, cansados de no ser tomados en cuenta en la toma de decisiones, formaron un poder de base con representación. Estas fuerzas disidentes estaban en contra del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) por sus políticas antidemocráticas, así como del Estado por conservar un control autoritario sobre las organizaciones de los maestros. Esta situación confirma que las fuerzas disidentes correspondían a otra de las causas para que el Estado intentara descentralizar la educación.

La situación magisterial cambió a partir de 1979 a 1993, al enfrentarse la corriente hegemónica del SNTE, VR del magisterio, contra la corriente de maestros democráticos o del CNTE. De hecho se trataba de dos movimientos: "uno de cúpula, de enfrentamiento institucional entre élites políticas-Estado y otro de base social y política; vale decir, de fundamentos de legitimidad".¹⁵⁶ Los movimientos se dieron principalmente en Oaxaca, Chiapas y el Distrito Federal. Posteriormente, VR sufre su derrota con la colaboración que recibiera el presidente Carlos Salinas de Gortari del CNTE; y como consecuencia, la caída de Jonguitud Barrios en 1989. Esta situación debilitó en medida el corporativismo.¹⁵⁷ A la caída de VR, surge un nuevo liderazgo del SNTE, bajo el mando de Elba Esther Gordillo, quien había mantenido con anterioridad una estrecha cercanía con Jonguitud y VR.

La nueva dirigente tenía como meta principal estabilizar al SNTE, la búsqueda de legitimidad a través de la depuración de grupos vanguardistas existentes en el plano local y

¹⁵⁶Francisco Miranda López, "Descentralización educativa .", *op cit.*, p. 34.

¹⁵⁷Tomado parcialmente de *ibidem* , p. 41

regional, así como establecer una nueva alianza con los disidentes, independientemente de que las fracciones democráticas cuestionaran la legitimidad de su designación.

Es posible que las rupturas en el corporativismo sindical tradicional, produzcan nuevas líneas de subordinación, enfocadas quizás hacia un corporativismo tecnocrático.

Con fines de análisis, la descentralización aparece como un espacio real de conflicto que va a modificar la relación de poder dentro de la SEP. De manera que al proceso de descentralización se le atribuyó un carácter centralizado, ya que el Estado negoció con el SNTE y los gobiernos de los estados las estrategias de la transferencia y decidió sus condiciones. Además, dictó cuándo y en qué medida delegaba la autoridad y continuar con el diseño del curriculum en el país, al igual que la elaboración y distribución de los libros de texto gratuitos. El pacto establecido entre la SEP y el SNTE comprometió los recursos y el capital político, recursos que impidieron elevar la calidad de la educación: "el centralismo y el verticalismo de la organización sindical fueron funcionales y complementarios con las características de desarrollo del sistema educativo nacional, y desde el punto de vista político, el Estado protegió celosamente los rasgos autoritarios y excluyentes de la burocracia sindical".¹⁵⁸ En lo que a esto se refiere, Mauricio Merino señala que "los procesos de (des)centralización en México han sido administrativos, han sido cambios en la forma de diseñar y de ejecutar los programas de desarrollo, pero no han descentralizado las decisiones, ni jurídica ni políticamente".¹⁵⁹ Con ello la descentralización educativa bajo el contexto neoliberal mostraba dos contradicciones: la planificación centralizada y una subordinación regional. Situación que reforzó el poder central-federal ante el sindicato y las burocracias políticas educativas (des)centralizadas.

La descentralización se llevó a cabo según Carlos Ornelas por cuatro principales razones. La primera fue con la intención de mejorar la política sindical emanada de la disidencia magisterial; la segunda, para legitimar el régimen y la Reforma del Estado; la tercera, por la necesidad de resguardar el control que se manifestaba en la eficiencia de la dirección del sistema

¹⁵⁸ Aurora Loyo Brambila. "¿Modernización educativa ...", *op cit.*, p. 343

¹⁵⁹ Mauricio Merino. "La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas", *Foro Internacional*, núm. 1-2, enero-junio de 1996, p. 398.

y la asignación de recursos y, por último, para mostrar una favorable imagen internacional, que tuviera como consecuencia crear una buena imagen del gobierno.

Al respecto, se maneja la teoría de que la descentralización de la educación se encontraba en el ambiente internacional favorable para realizar dicha tendencia. Algunas investigaciones apuntan que la descentralización de la política educativa se difundió en todo el mundo a partir de un centro: el Banco Mundial. Esta hipótesis supone que la deuda externa de México debilitó la independencia política del Estado mexicano y se relaciona también, con la relación comercial con los Estados Unidos y el Canadá.

Asimismo, resulta importante considerar la estrategia que representa la Reforma del Estado, la cual fue considerada por los grupos opositores como una imitación del neoliberalismo proveniente de los países industrializados. Lo que nos importa aquí, no es la reforma misma, sino su dirección y el grado de intervención estatal en la economía, el desarrollo social y principalmente en la educación.

Durante el proceso se confrontaron dos grupos antagónicos y autoritarios: el de la modernización educativa y el autoritarismo tradicional. Quienes apoyan la reforma indican que con una menor intervención estatal, habría un fortalecimiento de los particulares, lo que se traduce en un fortalecimiento de la sociedad civil. Los que están en desacuerdo, aseguran que el gobierno había abandonado las causas de la Revolución Mexicana, el desmantelamiento del Estado benefactor, que los cambios en la legislación favorecerían a los capitalistas y socios pertenecientes al Estado en detrimento de la nación. El cuadro 6 presenta una descripción de los grupos antagónicos del sistema según cinco estrategias analíticas, que facilitarían su comprensión.

Para que la reforma del Estado pudiera consolidarse, era necesario que se lograra la firma del ANMEB. Este documento tenía un doble sentido: de pacto y de proyecto.¹⁶⁰ Un pacto, porque constituye la larga trayectoria política corporativa de nuestro país. De proyecto, con la finalidad

¹⁶⁰ Aurora Loyo, "Actores y tiempos políticos en la modernización educativa", *El Cotidiano*, UAM, núm. 51, noviembre-diciembre de 1992, p. 17

de modernizar el país en el contexto de la globalización de la economía mundial. Con ello, se ponía en marcha una reforma del Estado a la altura de los requerimientos de la apertura comercial.

Por otra parte, el centralismo no podía ocultar más sus defectos. La creación del SNTE, como el primero de ellos; las oficinas burocráticas seguían detentando el poder y la toma de decisiones, de igual manera, las decisiones importantes se tomaban desde la cúpula y eran calculadas por una compleja red jerárquica institucional.

Una cuestión que parece central para esta investigación, es que el crecimiento y la expansión de la SEP tuvo como resultado, la creación del SNTE en 1943. Su surgimiento tuvo dos consecuencias trascendentales: i) la adhesión del Sindicato al partido oficial, lo que se tradujo, en una disminución gradual de los grupos disidentes, y ii) se concedió a la SEP la aplicación de sus políticas de educación en todo el país, es decir, se negociaban de forma centralizada los salarios, las prestaciones, las promociones y otros problemas magisteriales. Como consecuencia, se fortaleció la posición del CEN del SNTE, porque su capacidad de negociación con la SEP, abarca todos los aspectos desde la contratación y asignación de plazas, así como permisos y licencias.

De lo anterior podemos anticipar, que el PRI concedió posiciones políticas -en el congreso, ayuntamientos, gobiernos de los estados- al SNTE para asegurar su lealtad. Pero, sobre todo, el partido oficial concedió que algunos maestros continuaran su carrera como funcionarios de la SEP, mismos que es de suponer, resultaban más leales al Sindicato que a las funciones de gobierno. Otra concesión que hizo el gobierno al SNTE fue la revaloración social de la función magisterial, es decir, modificar la imagen del magisterio ante la sociedad e incidir en hábitos y costumbres ya establecidos. Esto incluía proporcionar los estímulos materiales y morales, lo que es lo mismo, "la carrera magisterial". "Parece ser que se le asignó un papel político con el fin de regular ciertas presiones de mejoría económica y posición social del magisterio. Además es una carta que tanto la SEP como el SNTE jugaron para alcanzar consenso entre las bases del sindicato y llegar al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica".¹⁶¹

¹⁶¹ Carlos Ornelas, *op.cit*, p 275.

CUADRO 6

Tendencias e inercias del sistema educativo mexicano.

	Orientación	Contenidos	Cobertura	Recursos	Organización
Corporativismo	Formado por quienes critican la modernización educativa. No ofrecen alternativas.	Plantea la homologación de todo el sistema, control central en los sistemas educativos y textos únicos.	Que la población asista a la primaria y secundaria, como mandato constitucional.	El gobierno debe garantizar la educación pública y destinar el 8% del PIB.	Propugnan por el populismo. La SEP debe mantenerse como el gran aparato centralizado.
Neoliberalismo	Pregonan la supremacía del mercado por encima del gobierno y la sociedad. Desean que la intervención estatal se reduzca al mínimo.	Atacan la idea de un Estado conductor de la educación. Apoyan la libertad de enseñanza.	Toda la población debe asistir a la escuela para acumular mayor capital humanos.	Aboga por un control y financiamiento privados sobre la educación.	Aspiran a un sistema de educación donde el Estado tenga una participación mínima y que se deje a las leyes del mercado, excepto en áreas rurales y zonas pobres.
Liberalismo Social	El Estado debe ser rector de la economía y un agente activo en ramas estratégicas. Ese imperio se debe ejercer por la ley y la política económica.	Participan con la comunidad en la orientación pedagógica a favor del diseño de las diferentes curriculas regionales. La SEP como autoridad educativa mantiene la normatividad, contenidos, y autorización de los textos.	El Estado y la sociedad comparten la obligación de hacer cumplir la constitución en materia educativa.	La educación que imparta el Estado será gratuita y el financiamiento provendrá de los erarios públicos.	La educación pública sigue siendo una prerrogativa para el Estado, pero desea un sistema descentralizado eficiente y en contacto estrecho con sus comunidades.

Fuente: Elaboración propia. Tomado de Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. Capítulo 1, 1995

Frente a esta situación tendríamos entonces que preguntarnos ¿sí el SNTE representa una eficaz herramienta política para el PRI y, sobre todo en periodos electorales, por qué querría el partido oficial dismantelar una maquinaria política que hasta entonces había mostrado eficazmente su lealtad al mismo?. Cabe mencionar que la "lealtad" sindical se caracterizó en la manera en que éste respondió como aparato represivo con respecto a la disidencia política, y manteniendo a las bases dentro de los límites que establece la SEP, además de interceptar sus exigencias. Aunado a esto, el SNTE interviene en la elección del candidato a la presidencia como medio para reproducir el pacto corporativista y una alianza entre los dos actores dominantes. Tal fue la situación en 1988, cuando las relaciones de los maestros y el Estado se vieron afectadas al aumentar la popularidad del candidato a la presidencia por el PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, ya que algunos segmentos del movimiento magisterial lo apoyaron durante su campaña política.

Al respecto, habría que agregar quiénes integran la contraparte en la relación SEP-SNTE, nos referimos al equipo de tecnócratas que están al pendiente de "poner en orden", a determinados grupos del aparato que se resisten a desalojar su territorio tradicionalmente ocupado. De hecho, habría que interpretarse, la salida de Bartlett y la entrada de Zedillo a la Secretaría de Educación Pública como un intento por corregir el rumbo de un proyecto de índole tecnocrático que había quedado suspendido. Para lograr que esta política sirviera, tuvo mucho que ver que todo se diera bajo un contexto de mayor certeza política y financiera, situación que dio lugar a que el proyecto neoliberal mejorara la capacidad de conducir la innovación educativa. Por ello, la planificación educativa llevada a cabo por los tecnócratas, ha tenido la única finalidad de producir capital político para el Estado. Los secretarios de estado y sus equipos que están ahí en sus cargos -transitoriamente-, le han dado prioridad a los cambios administrativos y a la disminución del peso de que tiene el sindicato dentro del sistema. De manera que los objetivos propios del sistema educativo, así como la calidad de la educación, han tenido un lugar adjetivo en su agenda. Por el contrario, la necesidad de implantar un proyecto modernizador, la eliminación del liderazgo sindical tradicional, entre las más importantes, representan la importancia de la tarea educativa en la agenda política.

1.4. Los factores tácticos considerados.

Las contradicciones y controversias: los libros de historia de 1992.

Acostumbrados -sexenalmente- a que la nueva edición de libros de texto renieguen a sus anteriores versiones, además de imponer una "vigente" visión oficial de México de acuerdo con las ideas e intereses del presidente en turno. En esta ocasión, no es la excepción la nueva versión del libro de texto de historia de México, el cual provocó una gran polémica, en la que participaron diversos grupos de opinión, en los que destacan empresarios agradecidos dispuestos a olvidar su inconformidad en cuestiones de educación; una iglesia católica que pone de su parte para no echar a perder la buena relación con el Estado sin que le importen los programas de educación; la transformación de una UNPF que solía ser crítica en sus comentarios; el ofrecimiento del PAN para desaparecer como partido de oposición con tal de ofrecer mejor resistencia a la izquierda; un magisterio que a la vez se le ejerce control y otros se le permite expresarse; y un gremio académico más interesado en la lucha por el prestigio que mantiene una relación de odio y amor con el gobierno. Estos actores marcan la situación de los libros de texto así como el contexto de la política nacional.

Algunas omisiones de los libros de texto se encuentran en la parte de la dominación española; brilla por su ausencia la vida política de México, a diferencia de la especial mención que se le acredita al aspecto económico, donde se percibe con claridad los objetivos de Carlos Salinas, al poner énfasis en la apertura comercial con origen en el gobierno de Miguel de la Madrid y en la independencia económica. Resalta el interés por querer cambiar las relaciones con Estados Unidos, y dar a entender que México puede confiar en él como socio.

Las opiniones no se hicieron esperar provenientes de diversos grupos de interés, entre ellas se encuentra la de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) apoyó ampliamente la elaboración de los textos -aunque encontró en ellos rasgos de autoritarismo-, y

criticó a su vez los elaborados en el gobierno de Echeverría por provocar conflicto en las tradiciones del país.

Los empresarios también emitieron su opinión al respecto, y se manifestaron a favor de los textos llenándolos de elogios. Esta maniobra de los empresarios puede dar a entender que no querían echar a perder sus buenas relaciones con el Estado. Al respecto, Bernardo Mabire afirma que el debate educativo se encontraba de acuerdo a la pauta que dictaban tanto el contexto político como las alianzas del momento, entre ellos los empresarios. Por lo que es probable que los libros hayan causado cierta satisfacción ideológica en los empresarios, quienes aceptaban a manera de compensación, el apego a la ortodoxia que dictaba el gobierno al combatir la injerencia estatal en la economía.

Las declaraciones más controversiales las hizo el representante de la Confederación Nacional de Escuelas Privadas, Manuel Arroyavet quien "dijo que los libros nuevos son superiores en conocimiento, pero advirtió que podría utilizarlos mal un magisterio altamente politizado".¹⁶²

Por su parte la iglesia católica, considerado como el más viejo enemigo de los libros de texto, además de ser el único capaz de competir con el Estado en el terreno de la educación, en esta ocasión llama la atención el silencio en sus declaraciones lo cual "no es difícil de entender en el contexto de su luna de miel con el gobierno de salinas, sobre todo a partir de que este reconoció la personalidad jurídica de las iglesias y restableció relaciones diplomáticas con el Vaticano".¹⁶³ Los miembros de la iglesia preferían no hablar del tema, diciendo que no habían leído los nuevos libros. No obstante, los libros conservan la lucha del clero por mantener sus privilegios en el siglo XIX, así como la guerra cristera. Lo sorprendente es que estos pasajes en los libros pudieron ser motivo de disgusto por parte del clero, pero no fue así, tal vez por motivos de conveniencia inmediata.

¹⁶² Bernardo Mabire Ponce, "El debate con el pretexto de la reforma educativa de 1992 y lo que revela de México", *Foro Internacional*, El Colegio de México, núm. 1-2, enero-junio de 1996, p. 409

¹⁶³ *Ibidem.*, p. 411

Otra actitud que no dejó de sorprender fue la de la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF) que llenó de elogios los nuevos libros y aprovechó también para criticar los del régimen echeverrista. Los nuevos representaban la verdadera historia de México, en cambio, los de Luis Echeverría manipularon en su momento el contenido de los mismos. En otros tiempos la UNPF representó un grupo de presión contra el Estado, ahora, aparecía como un aliado que deposita su ideario en segundo término al presentir el deseo gubernamental de complacerlo.

Los partidos políticos también formaron parte de las sorprendidas reacciones sobre los libros de texto. Tal es el caso del Partido Acción Nacional (PAN) donde algunos de sus miembros reconocidos ofrecieron su apoyo a la reforma educativa en sus momentos más polémicos, y celebraron también el esfuerzo de la SEP. Entre ellos, Diego Fernández de Ceballos, dijo que la reforma "auténticamente educativa" de Salinas compartía los ideales del partido y como prueba de ello, los libros dejaban atrás la imposición de la educación socialista. "Tal vez esto se debió a una frase anticomunista contenida en los libros de texto, lo que hizo a un panista distinguido más priísta que el PRI." Al igual que la iglesia, el PAN mantuvo silencio y una crítica moderada. Sólo criticaron la parte en la que se perdona a José López Portillo, y compartieron con la izquierda el uso de los dineros asignados a la edición e impresión de los libros. Así pues, el PAN formaba una alianza -poco duradera- con el PRI misma que cobraba fuerza cuando su enemigo en común, el PRD recobraba señales vida, al intentar Porfirio Muñoz Ledo boicotear los libros de texto.

Por lo visto, el PRD fue el único en expresar abiertamente su inconformidad. Este alegaba que la elaboración de los libros fue hecha sin previa consulta del Consejo Nacional Técnico de la Educación, en un tiempo de dos escasos meses, aunado a que no se realizó una convocatoria para su impresión, lo cual por "razones oscuras" fue asignado a empresas privadas en vez de los Talleres Gráficos de la Nación. Podemos anticipar que el motivo de su malestar se debió a las grandes ganancias de las empresas que participaron, y no precisamente el problema educativo. En cuanto al contenido de los libros, alegaron la manipulación política de los niños al mostrarles una visión del pasado poco objetiva, el legitimar el poder presidencial en exceso, la permanencia del PRI en el poder, y la presión por parte de embajadores (no identificados) que pidieron a

funcionarios de la SEP la depuración de los pasajes estadounidenses en la historia de México. Los acusaban también, de ocultar los grandes problemas nacionales y el peligro que la estrategia salinista implicaba. Parecía que los libros de texto, no se habían hecho pensando en los niños sino en el presidente.

Los legisladores del PRD pidieron al secretario Ernesto Zedillo retardar la repartición de los libros y le anunciaron que realizarían un juicio en su contra por no haber llevado a cabo una convocatoria para la redacción de los mismos. Estas críticas fueron a su vez, apoyadas por el Partido Popular Socialista (PPS). Bajo circunstancias de presión, el secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, actuó con indecisión al anunciar que los libros sólo serían empleados para el año escolar 1992-1993. Después dijo que no se usarían, y luego dijo que siempre sí y con el tiempo el problema se desvaneció en ambigüedades.¹⁶⁴

Gracias al esfuerzo de conciliación que realizó Elba Esther Gordillo el magisterio se limitó a emitir opiniones contra el gobierno. Es importante considerar, que Gordillo se muestra voluble cada vez que aumenta el descontento de algunas partes del gremio, por lo que los libros de texto fueron usados como un mero instrumento para aprovechar los espacios políticos y buscar una mejor posición bajo el paraguas gubernamental, como característica propia del clientelismo en sistemas autoritarios.

Aunque hubo maestros que amenazaron con no utilizar los libros de texto, además de que el SNTE lamentó no haber sido consultado para la elaboración de los mismos -ya que los maestros desconocían la existencia de los libros y se les entregaron con mes y medio antes del inicio de clases-. Por otra parte también, el SNTE cuestionó sobre "la credibilidad del llamado de Gordillo a examinar los libros y relaciona su edición con supuestas ambiciones políticas de

¹⁶⁴ Después de firmar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la SEP puso en marcha el Programa Emergente de Reformulación de los Contenidos y Materiales Educativos, para los libros de cuarto, quinto y sexto de primaria. Resulta importante mencionar el problema que surgió con la edición de los libros, ya que existían dos tomos que trataban lo mismo aunque con diferente amplitud y profundidad. El accidente derivó de las autoridades educativas quienes habían programado la elaboración de dos tomos, pero como el destinado al cuarto año no se terminó a tiempo, se tuvo que improvisar otro a toda velocidad que resumía el que sí estaba listo que era para quinto y sexto grados

Zedillo”.¹⁶⁵ Los disidentes del CNTE pidieron se modificara el contenido de los textos y el Movimiento Democrático Nuevo Sindicalismo (MDNS) los criticó por sus rasgos catequistas.

También, fue notoria la baja calidad analítica de los intelectuales a favor o en contra de los libros de texto. Tal parece que muchos mostraron su inconformidad al no haber sido llamados por el gobierno a tomar parte en su elaboración, o dio la impresión de ser un debate entre periodistas e intelectuales -entre ellos Miguel Angel Granados Chapa y Enrique Krauze-. Lo que significó que la educación era entre ellos, una preocupación secundaria lo que demostró su poco interés por el tema. Se reconocía entonces, como un problema relacionado por la lucha por el reconocimiento y el prestigio, así como el enriquecimiento material. El gobierno se inclinó por los “favoritos” para su coordinación, misma que estuvo a cargo de Enrique Florescano y Héctor Aguilar Camín, quienes no destacaron precisamente por su objetividad de juicios, sino más bien por conservar algunas aptitudes aunque fuera para hacer un poco de ruido. El hecho de que el gobierno lograra cooptar a grupos intelectuales y continuara con prácticas patrimonialistas fue motivo de fuertes críticas.

Por último, sin que se hubiera comentado lo suficiente parece ser que los textos originaron irritaciones en las fuerzas armadas y parte de la clase política por los pasajes relacionados a la matanza de Tlatelolco el 2 de octubre de 1968, así como por los comentarios que desprestigiaban a los gobiernos de Echeverría y López Portillo.

El desprestigio de la educación pública.

Algunas explicaciones que giran en torno al desprestigio de la educación pública, tienen que ver con la “justificada” razón por parte del gobierno de que las universidades públicas carecen de “calidad” educativa. Medidas como el recorte presupuestario encuentran su motivo más próximo en la política de “adelgazamiento” del Estado -con su origen en la década de los ochenta- y otras más perversas que intentan convencer, incluso a los mismos universitarios, “que

¹⁶⁵ Bernardo Mabire Ponce, *op cit*, p 430.

la universidad pública es mala, de mala calidad académica, mala por estar politizada, mala por su bajo rendimiento, mala por su escasa administración y mala porque exigía aumentos presupuestales”.¹⁶⁶ Por ello, el gobierno afirmaba que los resultados eran escasos y que por tanto se les debía reducir el presupuesto. Se logra entonces construir una mala imagen de la educación superior, misma que al ser financiada por el gasto público era sinónimo de desperdicio y mala calidad. El problema aquí, y que resulta importante destacar, no es que la UNAM, por ejemplo, haya dejado de ser el modelo ideal, sino lo grave del asunto es que la universidad pública dejó de ser un modelo deseable de Universidad; además, de que “la universidad desempeña un papel muy relevante en el proceso de legitimación política de un Estado autoritario”.¹⁶⁷

El gobierno a través de su evaluación, trataba de incidir sobre el cumplimiento de ciertas metas que garantizaran resultados estratégicos a mediano plazo, para el cambio del sistema y del modo de funcionamiento de las universidades. Pero este modelo de Estado evaluador, no es inventiva salinista, sino que tiene su origen en varios países europeos, donde esta figura evaluadora junto con la ética de competencia, eran consideradas como la fuerza principal para el desarrollo de las universidades y del conjunto del sistema de educación superior.¹⁶⁸ Es por ello, que el gobierno llevó a cabo la formación de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), quien formularía los cambios necesarios para el desarrollo de las acciones; después, surgiría el FOMES cuya función se encargaría de los cambios cualitativos de las instituciones y en el abatimiento del rezago financiero. “Desde 1990 a 1993 los recursos destinados a este programa se incrementaron en términos absolutos en 323%, al pasar de poco más de 70 mil millones a casi 300 mil millones de viejos pesos”.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Alejandro Favela, “Excelencia académica y modernización educativa: dos visiones de la universidad”, *Revista de Estudios Políticos*, UNAM, núm. 10, abril-junio de 1992. p. 111.

¹⁶⁷ Carlos Alberto Torres, *El corporativismo estatal...*, *op cit.*, p. 169

¹⁶⁸ Adrián Acosta Silva, “Políticas públicas de educación superior y universidades en México, 1982-1992”, *Revista de Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, vol. XIII, núm. 38, mayo-agosto de 1995, p. 387

¹⁶⁹ *Ibidem.*, p. 388

Los funcionarios criticaron y señalaron las deficiencias de la universidad. El gobierno de Carlos Salinas no pudo o no fue capaz de construir ese modelo de institución que además de rentable, le resultara eficiente, productiva y excelente a la vez. La administración salinista no lo logró, lo que indica que sólo se cambió de modelo y la modernización educativa se quedó tal cual.

La repercusión que esta política tuvo en el aspecto educativo, se reflejó a favor de una determinada élite, que adquirió fuerza a raíz del apoyo económico y del desprestigio de la educación pública. Es evidente que el sexenio el presidente Carlos Salinas impulsó la iniciativa privada, lo que provocó en el sector educativo el incremento de universidades privadas "que en 20 años (1970-1990) pasaron a tener el 6 por ciento de la población escolar el 17 por ciento, además de contar con índices de eficiencia terminal superiores al 80 por ciento y con 90 por ciento de sus egresados trabajando".¹⁷⁰ Hablamos de una "élite de la educación privada formada por un grupo de instituciones que ofrecen la separación de clase social y que tienen una afiliación ideológica, religiosa o económica con el sector privado como un todo".¹⁷¹ Al parecer, a través de lo que se conoce como *curriculum oculto*¹⁷² se propaga entre el grupo elitista la idea de que la instrucción educativa que reciben en esas escuelas es superior. Asimismo, algunos que egresan de esas universidades y se incorporan al sector público, son los primeros en defender la privatización de la economía.

¹⁷⁰ Guillermina Baena Paz, "La calidad total como proyecto político en las universidades públicas", *Revista de Estudios Políticos*, UNAM, núm. 11, julio-septiembre de 1992. p. 65.

¹⁷¹ Carlos Ornelas, *El sistema educativo*, op.cit., p. 192.

¹⁷² El *curriculum oculto* no surge de los planes de estudio ni de la normatividad del sistema, sino que es una derivación de ciertas prácticas institucionales que son tal vez más efectivas para la reproducción de conductas, actitudes y de conocimientos. En él se aprende no por lo que en los libros o las lecciones de los maestros; sino por sus actividades y por las relaciones que establecen entre ellos y los estudiantes. A diferencia del *curriculum formal*, que es el que da forma y contenido a un conjunto de conocimientos abstractos, habilidades y destrezas prácticas, a un cuerpo doctrinario de convicciones intelectuales y, en menor medida éticas que de manera ordenada y seriada

1.5. Los objetivos: proyectos y programas.

El gobierno del presidente Carlos Salinas inició también, una reforma curricular de la educación básica, secundaria y normal, así como la elaboración de los libros de texto; hubo cambios en los planes y programas de la enseñanza tecnológica, y se reformó el artículo 3o. de la Constitución y se promulgó la Ley General de Educación. Las reformas llevadas a cabo por el presidente Salinas, definieron la meta fundamental del sistema educativo, al pretender formar productores y preparar a los ciudadanos. Los lineamientos a seguir por la nueva administración se indicaban en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, donde llama la atención la necesidad por modernizar la educación, y mejorar la calidad de la misma. Los objetivos de la modernización que orientaron a la política educativa en el período 1989-1994 contenidos en el Plan fueron los siguientes: "1. mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional; 2. elevar la escolaridad de la población; 3. descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad; y 4. fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo".¹⁷³ Destaca también, la firma del Acuerdo y posteriormente la creación de la Ley General de Educación.

Las acciones más relevantes en materia de educación

Las reformas constitucionales.

Valiéndose de un congreso dócil y dominado la administración salinista impulsó significativas reformas constitucionales durante 1992, entre ellas se encuentran las modificaciones al artículo 130 el cual reconoce la personalidad jurídica de las iglesias y

conforman una fracción del saber y se concreta en el Plan de Estudios de un nivel educativo (primaria, secundaria) o de una carrera profesional. Tomado de *ibidem.*, pp. 50-51.

¹⁷³ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, p. 103

agrupaciones religiosas, acepta también su capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes necesarios para sus servicios, ya sea en materia educativa o para la prestación de sus servicios.

A finales de 1992, entre protestas promovidas por los defensores de la gratuidad de la educación quienes alegaban la igualdad de las clases sociales, el Ejecutivo Federal enviaba la iniciativa al Congreso de la Unión para reformar el artículo 3o. constitucional. Con esto, se pretendía beneficiar a las mayorías, acelerar el desarrollo, ampliar la cultura de los mexicanos y fortalecer la identidad nacional. La reforma constitucional hecha al artículo 3o. -ya con sus modificaciones- versa sobre el carácter obligatorio de la educación secundaria, así como la elaboración de los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal en toda la república, con la participación de los gobiernos estatales y sectores sociales. Muy importante fue la derogación de lo que era la fracción IV del artículo 3o. que prohibía la intervención de las corporaciones religiosas en la educación primaria, secundaria y normal, así como la de campesinos y obreros; de manera, que se permitía de nuevo la enseñanza religiosa en las escuelas privada. Quedó también establecido en la fracción V del mismo artículo, el apoyo que brindará el Estado a la educación superior, a la investigación científica y tecnológica, incluyendo la difusión de la cultura nacional. Carlos Salinas de Gortari mencionó en su cuarto informe de gobierno, que todos los mexicanos tienen el derecho a recibir educación, y que propondría la obligatoriedad de la educación hasta la enseñanza secundaria. El doctor Latapí opinó que "hacer obligatoria la enseñanza secundaria, en lugar de promover mayor igualdad social, representaba un retroceso".¹⁷⁴ De esta manera, el Estado daba a entender, que se libraba de su obligación para con el resto de la población, nos referimos a las zonas marginales y rurales que no están en condiciones de demandar educación por sus mismas condiciones.

Además se modificó el artículo 31 constitucional para reiterar la obligación de los padres de familia de enviar a sus hijos a la escuela primaria y secundaria. Se eliminó también el límite de 15 años de edad para asistir a la escuela.

¹⁷⁴ Carlos Ornelas, *El sistema educativo*, op cit., p. 78.

Antecedentes a la descentralización educativa.

El primer programa de desconcentración administrativa tiene su origen en 1970, al crearse nueve unidades regionales de servicio administrativos descentralizados, que en la práctica no delegaron poderes de decisión. Para 1978 la acción de las unidades casi habían desaparecido. En ese mismo año, bajo la administración del secretario Fernando Solana, se forman las delegaciones regionales de la SEP en los estados -con excepción del Distrito Federal- pero no se modifica el mando central. Entre los programas prioritarios destacaron el de "Desconcentración de la SEP" y el "Programa de Primaria para todos los Niños". Se avanzó en la simplificación administrativa al reducir los trámites y procedimientos requeridos para las actividades escolares. Pero la desconcentración, no logró coordinar las dependencias educativas del sector federal en los estados. Más adelante, bajo el gobierno de Miguel de la Madrid, en 1982, la revolución educativa que intentó avanzar más en la descentralización, permitió una mayor participación de los estados. Aunque la meta fue planteada con claridad por el presidente De la Madrid, el proceso empezó titubeante para después en los dos últimos años de gobierno, terminara cancelándose cuando la SEP entregó todo el poder de decisión al SNTE. Además, "los movimientos del CEN del SNTE fueron tan amplios y articulados que en menos de un sexenio (1983-1987) lograron detener y revertir el proceso de descentralización".¹⁷⁵ Sin embargo, su intento fue limitado e incompleto ya que la federación no modificó su capacidad de decisión y continuó teniendo el control de los recursos. Fue entonces cuando los estados adquirieron mayores responsabilidades en vez de recursos y facultades, por lo se trató más de una desconcentración administrativa, que de una verdadera descentralización de decisiones. De manera que el proceso de descentralización durante esta administración no sólo se atrasó sino que no se cumplió. Por último, ya en el gobierno de Carlos Salinas, se establece la "federalización" de la educación básica, la cual atendía a un proceso de desconcentración de las

¹⁷⁵ Isaias Álvarez García, "La descentralización", en Gilberto Guevara Niebla (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1992, p. 169

decisiones de la gestión educativa por parte de los estados, donde les correspondía actuar sobre los objetivos específicos de la política y sobre los instrumentos, procesos y recursos para llevarlos a cabo, mientras que la federación continuaba con la función rectora, por lo que de acuerdo a la Ley General de Educación, se haría cargo de la evaluación global del sistema y de la asignación de los recursos. O sea que el gobierno no transfirió todo el sistema, sino que conservó una buena parte bajo su control directo, actitud que justificó el gobierno para buscar la unidad de la educación nacional. Aunado a lo anterior, la meta final de la descentralización¹⁷⁶ sería, entonces, la de mejorar la calidad de la educación.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

El largo proceso que caracterizó al ANMEB, aunado al ambiente de confusión prevaleciente por la existencia de dos modelos distintos en operación simultánea, anunciados en el Plan Nacional de Modernización Educativa (PNME), es decir, el “Modelo Pedagógico” y el “Modelo Educativo”; representaron numerosas presiones en la negociación de la descentralización. Como consecuencia necesaria, la salida del secretario Manuel Bartlett,¹⁷⁷ quien se mostró más interesado por el acontecer político que del propiamente educativo, deja al siguiente, Ernesto Zedillo la tarea de apresurar la negociación del Acuerdo. En esta etapa, el presidente Salinas, en su Tercer Informe de Gobierno, se comprometía a gastar más en la educación pública. Finalmente, este documento se firmó el 18 de mayo de 1992, entre la SEP, los gobernadores de los 31 estados del país y el SNTE. El Acuerdo (ANMEB) atendería ahora, la

¹⁷⁶ La descentralización significa la delegación de poderes y funciones de una institución superior a otra de menor nivel. También le pertenece el concepto de autonomía en la toma de decisiones, al menos en algunos aspectos cruciales. Implica, asimismo, un incremento de la participación local en el financiamiento de la educación. Tomado de Carlos Ornelas, *op.cit.*, pp 294-295

¹⁷⁷ Manuel Bartlett deja su cargo en dicha dependencia para ocupar la gubernatura de Puebla, entrando en su lugar el 7 de enero de 1992, Ernesto Zedillo. Posteriormente, la Secretaría de Educación Pública tendría dos cambios más de secretario; el 11 de mayo de 1994, Fernando Solana, y más tarde en su lugar José Angel Pescador

reorganización del sistema educativo, sobre bases que le permitieran actuar con eficacia en aquellas labores relacionadas con calidad de la enseñanza.

La política educativa del ANMEB se ubica dentro de un contexto tanto nacional como internacional, donde el esquema modernizador de Salinas buscaba dinamizar y enfatizar la evaluación y competitividad educativas. El Acuerdo se basa en tres estrategias principales: 1. la reorganización del sistema educativo, 2. la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y 3. la revaloración de la función magisterial. (El cuadro 7 muestra estas estrategias). A su vez, se organiza en tres planos. El primero, implica la introducción de la educación en nuevas coordenadas políticas, económicas y sociales características de la modernización del gobierno salinista; segundo, comprende las relaciones escolares con los estados y sus comunidades; y tercero, un plano pedagógico que corresponde al acontecer cotidiano que se da al interior de las aulas.

La meta del Acuerdo sería entonces, la de mejorar la calidad de la enseñanza, a través de la lucha contra el analfabetismo; disminuir la desigualdad educativa en las distintas regiones; asegurar que todos los niños en edad escolar acudan a la escuela; incrementar la eficiencia terminal de la enseñanza primaria y secundaria, entre las más importantes.

El primer paso que dio el ANMEB fue la asignación de recursos. La SEP asignó “un presupuesto sectorial de 36.6 billones, de los cuales 25.5 se ejercían de forma directa y el resto, 11.1 billones, eran administrados por los estados y otras dependencias gubernamentales. Así pues, los estados obtuvieron 513 mil 974 plazas docentes, 116 mil 54 puestos administrativos y 3 mil 954 horas salario, que en términos reales significaron una aportación federal de cerca de 700 mil plazas, 100 mil inmuebles y 22 millones de bienes muebles”.¹⁷⁸ Cabe aclarar que estas cifras no incluyen los presupuestos asignados a los programas especiales de la carrera magisterial, el gasto de Pronasol en los estados y municipios, ni los recursos proporcionados para la construcción de infraestructura educativa responsabilidad de los Convenios de Desarrollo Social (CDS). De hecho los gobernadores quedaron excluidos de la distribución de recursos, así como

¹⁷⁸ Luis F. Aguilar Villanueva, *Reformas y retos*, op.cit., p. 214

de las decisiones educativas, donde la cuestión educativa se mantuvo una vez más, en manos de la SEP y el SNTE. El gobernador quedaba entonces como un mediador entre los enfrentamientos de las fuerzas centrales, destacando sólo en lo político. Además se crearon estructuras para anexar a los estados a la modernización educativa y sancionar el proceso de planificación educativa, a través de los Programas Estatales para la Modernización Educativa.

CUADRO 7

Estrategias y Medidas contenidas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Estrategias	Medidas
a) Reorganización del Sistema Educativo.	- Federalismo Educativo - Nueva Participación social.
b) Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos.	- Habilidades. - Conocimiento - Comprensión. - Información.
c) Revaloración Social de la Carrera Magisterial	- Formación del Maestro. - Actualización. - Vivienda. - Carrera Magisterial. - Aprecio Social por el Magisterio.

Fuente: Mora, Juan. *Educación y política: un acercamiento al ANMEB*. El Cotidiano, UAM, núm. 52, enero-febrero de 1993, p 77

Durante este sexenio la calidad de la educación dependió en parte del comportamiento del sindicato, conocido por su influencia en las decisiones tanto de las autoridades educativas como magisteriales. Ante la firma del ANMEB, el sindicato propuso una nueva relación con el Estado, lo que implicaba una auténtica autonomía sindical sin confrontaciones ni sometimientos con el sistema.

Frente a esta situación, el Acuerdo puso énfasis en la función magisterial como representante principal de la modernización educativa. El magisterio padecía una de las más graves pérdidas salariales, situación que provocó la disminución en la inscripción de las escuelas normales y la “fuga” de los maestros en servicio. Por lo que el Acuerdo promovió el reconocimiento de su trayectoria profesional, así como la obtención de una justa remuneración. Se acordaron los incrementos salariales adicionales que se encontraban entre tres y cuatro salarios mínimos. Aunque se vio seriamente deteriorado por el ajuste en el gasto público y la estabilización económica. “Entre 1989 y 1993, sin que llegaran a los niveles de 1976, los salarios de la educación básica tuvieron un aumento real entre 120 y 125%”.¹⁷⁹ Sin embargo prevaleció el carácter selectivo dependiendo de las condiciones de cada estado para conceder los incentivos necesarios a los maestros. El Acuerdo a su vez promovió el mejoramiento del magisterio y el reconocimiento a través de honores, premios, distinciones y estímulos. Se inició también un Programa de Simplificación Administrativa Escolar para Docentes y Directores, en el que se propone se destine mayor tiempo posible a las actividades técnico-pedagógicas, en vez de tipo administrativo.

Dentro de los objetivos del Acuerdo se encuentra también, la actualización del magisterio misma que se llevó a cabo por el Programa Emergente de Actualización del Maestro (PEAM), y que después se continuó con una segunda etapa con el Programa de Actualización del Maestro (PAM); ambos promoverían también, la carrera magisterial misma que se implantó el 14 de enero de 1993, en la que se lograron incorporar más de la mitad de los docentes en ejercicio. Con esto la SEP “endurecía” los mecanismos de reclutación y selección del magisterio. Esto se logró a

¹⁷⁹ Carlos Ornelas, *op.cit.*, p. 277

través de un proyecto restructurador que se basó en la restricción del salario, un fuerte control del proceso de formación y profesionalización del docente, así como también la restricción de núcleos de control político-sindical. El contexto del proyecto restructurador docente presentaba a un sindicato debilitado tanto política como organizadamente.

Por otra parte, la labor del Acuerdo estaba en reforzar el aprecio de la función magisterial, la cual se llevaría a cabo a través de cinco funciones principales: la formación del maestro, su actualización permanente, el empeño por mantener el salario profesional magisterial, la profesionalización ascendente mediante la carrera magisterial, y el aprecio social por la labor que desempeña. La carrera magisterial se caracterizó por la estimulación de la calidad de la educación y por el establecimiento de un justo mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. Como consecuencia se promovió un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente, con lo que se tendría acceso a niveles superiores, ya que antes la única vía de acceso era el escalafón vertical que lo único que reconocía era la antigüedad y sólo se avanzaba un poco con los decesos o jubilaciones de directores.

Para que el maestro tuviera acceso a la carrera magisterial era necesario: el desempeño profesional, la preparación profesional, la actualización, escolaridad y antigüedad. El problema que surgió al respecto, fue que la carrera magisterial se utilizó como un instrumento para aumentar los ingresos del magisterio de manera casi automática, como un mecanismo credencialista que resultó perjudicial para la educación. Este programa descuidó la evaluación del maestro respecto al avance efectivo de los alumnos, además de considerar las opiniones de los padres de familia. La evaluación dependía del consejo técnico escolar lo que la convirtió en un intercambio de favores. Otro problema que afloró después, fue que los maestros conocieron con atraso el contenido de los nuevos programas, y antes del inicio de clases a toda prisa se les impartió un curso de capacitación que ellos consideraron como “curso al vapor”.

Otro asunto que trató el Acuerdo fue el relacionado con la alfabetización, y la educación para adultos, el cual aún permanecía en los estados y regiones del país. Adquirió principal atención la educación en las poblaciones indígenas. “Entre 1993 y 1994 se alfabetizaron a 638

178 adultos, 21.6% (urbano), 71.9% (rural) y 6.5% (indígena) en coordinación con la SEP y el INEA".¹⁸⁰ Con relación a la educación para adultos, la Secretaría de Desarrollo Social, del Trabajo y Previsión Social en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, otorgaron becas a través de los programas de Jóvenes en Solidaridad y Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT), con la finalidad de obtener mejores oportunidades de instrucción y adiestramiento.

Con el objeto de propiciar el desarrollo equilibrado de las capacidades tanto físicas, como cognitivas, afectivas y sociales de los niños, la Educación inicial durante esta administración aumentó en la captación de su demanda de atención a niños de entre los 45 días y tres años once meses de edad, a través de los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI). Esta modalidad atendió además del Distrito Federal, los 31 estados de la República. Se creó el Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI) para mejorar el nivel de desempeño del personal directivo, técnico y operativo. Con la colaboración del DIF continuó la educación inicial en las zonas urbano-marginadas. En lo que respecta a la educación preescolar, a finales del ciclo 1993-1994 se incrementó la atención a niños en edad de cursarla. Para atender a los niños de los estados de la República, se puso en marcha el proyecto Alternativas de Atención en la Educación Preescolar; así como, el programa de Preescolar Comunitario, en seis estados, con la colaboración del CONAFE; por último, se dio atención a las hijas de migrantes a través del proyecto Atención Educativa a Población Infantil Agrícola Migrante.

Acorde con el llamado internacional a todas las naciones, los organismos internacionales pedían el acceso universal a la enseñanza básica. Las condiciones críticas en este rubro mostraban que sólo el 58% de las escuelas, sobre todo en áreas rurales, eran de organización completa; el 20% de organización incompleta y el 22% unitarias. La deserción se encontraba alrededor del 45% y en las zonas marginadas y indígenas rebasaba el 80%".¹⁸¹

¹⁸⁰ Secretaría de Educación Pública, *Informe de Labores 1993-1994*, p. 29

¹⁸¹ Elba Esther Gordillo, "El SNTE ante la modernización de la educación básica", *El Cotidiano*, UAM, núm. 51, noviembre-diciembre de 1992, p. 12

Es en este sexenio cuando se hace obligatoria la educación básica a diez años, (uno de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria). "El presupuesto federal asignado a educación para 1993 ascendía a 44.1 billones de pesos, del cual 36.6% estaba destinado a educación básica".¹⁸² "La matrícula en educación básica creció entre 1990 a 1994 del 96.1% al 98%; la deserción en el mismo período se redujo del 5.3% al 3.6%; la repetición bajó del 10.1% al 8.3%, la eficiencia terminal se elevó del 56.4% al 62%".¹⁸³

Los programas de política educativa.

En este gobierno la enseñanza primaria se caracterizó por la aplicación de novedosos programas que caracterizaron ambiciosas acciones de gobierno y que enseguida comentaremos.

En el marco sexenal de combate a la pobreza se creó al inicio del sexenio de Salinas, el Pronasol, que posteriormente pasó a ser una Secretaría de Estado: la SEDESOL. Los programas de Pronasol se clasificaron en cuatro amplios rubros, de entre los cuales los programas de servicios sociales contienen los apoyos a la salud y la educación. De esta manera, mediante la creación de Consejos Escolares municipales, estatales y nacionales fue posible promover las acciones educativas durante la administración salinista, donde la participación social ocupó un papel predominante.

Para que los jóvenes y niños habitantes de las zonas extremadamente aisladas y carentes de servicios educativos de nivel primaria y secundaria, pudieran continuar con sus estudios, se llevó a cabo el programa de Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR) que proporcionó a través de becas anuales transportación y hospedaje. También para grupos y regiones rezagadas, se operó a través de la Unidad de Programas Compensatorios¹⁸⁴ del Consejo Nacional de Fomento

¹⁸² José Angel Pescador Osuna, "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una visión integral", *El Cotidiano*, UAM, núm 51, noviembre-diciembre de 1992, p 3.

¹⁸³ Francisco Rojas, "Educación y pobreza: un desafío de equidad", en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.), *Educación y pobreza de la desigualdad social a la equidad*, El Colegio Mexiquense y la UNICEF, 1995, p. 67

¹⁸⁴ Los programas remediales dirigidos a la alfabetización, educación de adultos y educación indígena, fueron diseñados para recompensar a los grupos populares por los efectos del centralismo, de ahí que se diga que algunos

Educativo (CONAFE) los siguientes programas: el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), en su primera fase, para combatir los problemas de deserción y repetición, en las áreas rurales principalmente.¹⁸⁵ Considerado como el programa más ambicioso que haya realizado el gobierno mexicano, tuvo sus inicios en Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Hidalgo; el financiamiento fue por un préstamo de 285 millones de dólares¹⁸⁶ por parte del Banco Mundial. La segunda fase (PAREB) inició en 1994 -con término en 1999- en diez estados más y, como tercera vertiente, el Programa Escuelas de Solidaridad que tiene como prioridad atender aquellas entidades federativas con el más bajo nivel de eficiencia terminal. Inició en el ciclo escolar 1991-1992 en diez entidades federativas.

El Programa de Niños en Solidaridad, fue creado como un programa de justicia social, para ayudar a los niños de escasos recursos a concluir sus estudios de educación primaria. Los beneficios los adquirieron niños inscritos en escuelas públicas, pertenecientes a familias de pocos recursos y que cursaran el 1o., 2o. o 3er. grado de primaria. Las escuelas debían además ofrecer los seis grados y como requisito al inicio del programa era necesario contar con un Comité Escolar. Se otorgaban 24 becas por escuela y como mínimo 12, las cuales consistían en: "un estímulo económico mensual durante 12 meses cada año y por el tiempo que dure la beca, hasta que concluya la primaria o cuando por evaluación del Comité esta se reasigne; asistencia médica preventiva, curativa y rehabilitación, así como vigilancia de la nutrición a través del Sistema Nacional de Salud; dotación de una despensa básica familiar mensual que será entregada por el sistema Conasupo-Diconsa".¹⁸⁷ Los objetivos del programa son: primero, alentar la permanencia

de los programas son compensatorios. "No obstante, a la fecha es el programa más difundido, y ha permitido llevar la educación primaria a miles de niños en edad escolar de comunidades rurales marginadas que de otra manera no hubieran tenido acceso a ella." Tomado de Teresa Bracho, "Pobreza educativa", en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.), *ibidem*, p. 675.

¹⁸⁵ En un estudio realizado por Carlos Muñoz Izquierdo, se encontró que sólo el 40% de los supervisores de las escuelas rurales, y el 38% de los de las bilingües, habían recibido algún curso de capacitación ofrecido por este programa. Tomado de Carlos Muñoz Izquierdo, "Determinantes de las desigualdades educacionales con énfasis en los grupos de menor desarrollo socioeconómico", en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.), *ibidem*, p. 168.

¹⁸⁶ Carlos Ornelas, *op cit*, p. 237.

¹⁸⁷ Alma Carrasco Altamirano, "Diferencias en el desempeño escolar entre alumnos de cuarto a sexto grados: un estudio comparativo en escuelas marginadas de Oaxaca y Puebla", en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.), *op cit*, p. 699.

en la primaria de los niños que menos tienen para mejorar la eficiencia terminal en este ciclo escolar; segundo, fomentar en el niño actitudes solidarias y de participación en tareas de beneficio comunitario; y tercero, favorecer el sano desarrollo del niño.

El Programa de Niños en Solidaridad tuvo un alcance limitado, aunque sí se otorgaron becas a quienes las necesitaban, por lo menos se repartieron “750 mil becas a niños de primaria en 1993...Sin embargo, es insuficiente; un cálculo superficial indica que al menos cinco millones de niños pobres necesitan de ese estímulo, así como de otros apoyos: atención médica y orientación a la familia”.¹⁸⁸ Es evidente que el programa dejó fuera a los extremadamente pobres, quienes por su condición misma no tienen acceso a la escuela. Además los estudios realizados, muestran que la mayoría de las escuelas no contaban con luz eléctrica ni agua entubada, aulas insuficientes en regular estado y libros de texto incompletos al inicio del ciclo escolar.

Otro programa que impulsó el sexenio salinista, fue el Programa de Escuela Digna y el de las 100 Escuelas por Estado, para ayudar a los planteles que mostraban mayores necesidades en diez estados de la República, programa que fue avanzando gradualmente. Aquí el gobierno logró asignar los recursos vía Pronasol para satisfacer la demanda y llevar el mantenimiento y rehabilitación de los inmuebles. Se logró una mayor participación de la comunidad además de que se interesaran por los problemas de la misma; y algo muy importante, se logró incrementar la legitimidad del régimen. Es importante considerar, que las comunidades rurales tuvieron que hacer aportaciones para la construcción de escuelas, y en algunas ocasiones cubrieron los gastos de alojamiento y alimentación de los maestros; y es aquí donde surge una gran contradicción al respecto; “a menor desarrollo de las comunidades, mayores resultan ser sus aportaciones comunitarias por alumno para la infraestructura escolar, en tanto que a las familias urbanas nunca se les exigen estas contribuciones”.¹⁸⁹

Asimismo, se crearon otros programas como la Propuesta para el Aprendizaje de la Lengua Escrita y Matemática (PALEM) que se encargaba de reforzar los conocimientos que

¹⁸⁸ Carlos Ornelas, *op.cit.*, p. 238.

¹⁸⁹ Pablo Latapí Sarré, “El costo de lo gratuito”, *Proceso*, 1 de septiembre de 1996, p. 42

adquiría el niño en el aula. También con el proyecto de Atención Preventiva y Compensatoria se atendió la reprobación y deserción escolar. “De 1988 a 1994 la deserción pasó de 5.3 a 3.6 por ciento, la reprobación, de 10.3 a 8.3 por ciento y la eficiencia terminal experimentó una mejoría al pasar de 55 a 61.1 por ciento”.¹⁹⁰

A pesar de esto, es evidente que las diferencias sociales siguen presentes; y con ello, las posibilidades de permanecer en el sistema son cada vez menores al igual que las de aprendizaje, mientras se ocupe un sitio más inferior en la escala de la estratificación social.

Lo que respecta a la educación secundaria misma que adquirió carácter obligatorio por mandato constitucional, atendió el 100% de la población en edad de cursarla. “La matrícula atendida fue de 4 341 924 alumnos, las escuelas públicas absorbieron 87.8% mientras que las privadas el 12.2 restante”.¹⁹¹ Se realizó un esfuerzo por modernizar la educación media superior, en la que existía un alto índice de demanda insatisfecha -principalmente en las poblaciones apartadas-, por lo que cubrir esa demanda fue meta del sistema educativo. De hecho, a las comunidades rurales e indígenas se les otorgó una beca para los alumnos de nuevo ingreso dentro del Programa de Adaptación al Medio Escolar. Otra acción en materia educativa fue a través del Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, donde la SEP se encargaría de la elaboración y distribución de las guías de trabajo, libros y material de apoyo para cada materia. Con esto se sustituía el programa por áreas por uno de asignaturas, mismo que se acabó de incorporar en 1994 al tercer grado y a la telesecundaria. Se instrumentó además un nuevo calendario escolar que tuvo efecto a partir del ciclo escolar 1993-1994. El calendario contaría con 200 días de labor docente efectivas, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Educación. Su carácter obligatorio se asignó a la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como para la formación de maestros de educación básica. Para aprovechar las semanas completas se adaptó el calendario de manera que el inicio de clases

¹⁹⁰ Secretaría de Educación Pública, *Informe de Labores* . . . op cit , p 12

¹⁹¹ *Ibidem* , p 14.

fuera en lunes y el término en los días viernes. Asimismo, el calendario incluía por primera vez, los cursos de actualización del magisterio.

La Ley General de Educación.

Se publica el 13 de julio de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación*, la nueva Ley General de Educación, sustituía a la Ley Federal de Educación de 1973 y otras disposiciones como la Ley Nacional para la Educación de los Adultos de 1975. La Ley General de Educación representó el eje central del proyecto educativo salinista. Además, de que significó “un instrumento para acrecentar el consenso social, la legitimidad histórica del Estado mexicano y, en consecuencia, mantener la hegemonía”.¹⁹²

La nueva Ley incluye los principios de federalismo, la obligatoriedad de la secundaria, la nueva participación social, la equidad educativa, el reconocimiento del español como lengua oficial, el calendario escolar y el financiamiento de la educación, entre los más importantes.

En teoría, esta Ley implica que ya no habrá disminuciones en los presupuestos de educación, ya que esta prevé que la asignación presupuestaria tiene que ser creciente en términos reales. Las cifras indican que “el gasto educativo, creció del 15.2% del gasto público de 1989 al 23.5% en 1994, lo que significó un aumento real de más del 90%”.¹⁹³

La educación media superior en sus distintas modalidades que comprenden: educación profesional media, que prepara profesionistas de mando medio; el bachillerato tecnológico, brinda capacitación para el trabajo; y el bachillerato propedeúutico, que está dirigido a estudiantes que pretenden continuar con sus estudios. Se propuso entonces, en septiembre de 1990 el sistema de bachillerato semiescolarizado, dirigido a maestros indígenas y técnicos promotores de la educación preescolar.

¹⁹² Carlos Ornelas, *El sistema educativo...*, op. cit., pp. 80-81.

¹⁹³ Francisco Rojas, “Educación y pobreza: un desafío de equidad”, en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.), *op.cit* , p. 67.

Por su parte, la educación tecnológica tuvo cambios cuantitativos como cualitativos. Y a pesar de que esta mostraba cifras preocupantes donde “menos del 3% de la población escolar se inclina por ellas”,¹⁹⁴ tuvo un crecimiento “en más de un 75% en su matrícula, logrando operar en el país más de 170 institutos tecnológicos”.¹⁹⁵ Asimismo, el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET) realizó un estudio sobre seguimiento de egresados de la educación superior tecnológica, con el objeto de determinar su impacto social. No obstante, algunos reconocieron que necesitaban mayor capacitación en actividades específicas. Otro servicio fue el de establecer estructuras descentralizadas que operarían los gobiernos estatales con el apoyo de la SEP.

La educación superior incorporó para esta administración además de la Licenciatura Universitaria tradicional, una innovación: la Licenciatura Tecnológica. El novedoso concepto de licenciatura atendía las nuevas necesidades sociales y económicas del país. Su objetivo es el de contar con técnicos altamente calificados que puedan incorporarse con rapidez al campo de trabajo. Su duración es de dos años y concluye con la entrega de un título en técnico superior universitario, lo que equivale a un punto intermedio entre el técnico profesional y la licenciatura. Durante el régimen, se crearon las Universidades Tecnológicas de Querétaro en Tula y Tepeji, Puebla, Guanajuato, Aguascalientes, Hidalgo, Estado de México -Nezahualcóyotl- de acuerdo a las necesidades de cada región, aunado a otros proyectos que pondría en marcha el gobierno en 1995.

La crisis económica que se venía arrastrando sexenios atrás, afectó severamente a las universidades públicas, situación que las llevó a un deterioro integral. El incremento en la matrícula repercutió en todos los aspectos de la vida universitaria, lo que se tradujo en movimientos estudiantiles, profesores improvisados, acción sindical, escasa infraestructura, presupuestos insuficientes y la deterioración del salario. Todo pareciera indicar que lo que le sobraba a la universidad pública, eran problemas. Situaciones que pueden producir un estado

¹⁹⁴ Esteban Moctezuma Barragán, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, FCE, 1993, p. 20.

¹⁹⁵ *Ibidem.*, p. 189.

permanente de tensión y conflicto que impedirán el cumplimiento de las tareas académicas fundamentales.

Siendo candidato del PRI a la presidencia, Carlos Salinas dio a conocer en una reunión organizada por el IEPES en el estado de Sonora, diez puntos indispensables para la educación superior. Los puntos son los siguientes: Primero, descentralizar la educación superior en materia de recursos y de decisiones, promoviendo la competencia entre las instituciones. Además de promover la regionalización de la educación superior y corregir la matrícula centralizada en estudios tradicionales. Segundo, vincular la educación superior con las necesidades de la sociedad en este sentido, hay que revisar y adecuar los planes de estudio. Tercero, revisar las normas jurídicas existentes y promover las reformas necesarias. Cuarto, mejorar el sistema de planeación de la educación superior. Quinto, una revisión interna de las organizaciones para acceder a niveles superiores de calidad. Sexto, el reto de calidad no significa restringir el ingreso de algunos alumnos, sino reflexionar sobre las características de inscripción, mejorar los procesos de evaluación. También, para ello, se requiere mejorar la calidad de los profesores e investigadores. Se ve a futuro la conveniencia de establecer una política específica para el posgrado, y formar así una planta de investigadores. Octavo, la educación tecnológica debe estar en estrecha relación con los sectores productivos. Noveno, la educación superior debe cumplir con su objetivo de capacitar para la vida productiva y formar ciudadanos comprometidos con los valores y con las causas nacionales. Décimo, destinar mayores recursos financieros a la educación superior. Recibirán mayores recursos aquellas instituciones públicas que impulsen medidas para elevar su calidad.¹⁹⁶ Esto quiere decir que para hacer efectiva la gratuidad escolar se deben revisar las políticas relativas a la asignación del gasto en educación, con miras a atenuar a las familias la carga que representa la educación.

¹⁹⁶ "El futuro de la educación superior: 2 proyectos", *Revista Universidad Futura*, núm. 1, noviembre-febrero de 1988-89. Documento

Durante el sexenio, en 1990 se crea el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) que sustituía al PROIDES, mismo que empleo cuantiosos recursos para su funcionamiento que se asignaron según una determinada propuesta de acción o proyecto específico, adecuados a los procesos de evaluación institucional. "Al iniciar el programa se apoyó con recursos por 105 millones de nuevos pesos, cifra que incrementó cada año hasta llegar a la cantidad de 347 millones de nuevos pesos en 1993".¹⁹⁷ Su objetivo era el de contribuir a la consolidación de las estrategias y proyectos de modernización de las universidades.

En 1992, se llevó a cabo un programa para evaluar la planta docente denominado la carrera docente del personal académico. De igual manera, se implementaron dos programas: el primero, sobre la evaluación de carreras y posgrados, a través de comités interinstitucionales; el segundo programa, evaluaría los egresados de bachillerato y de licenciatura con dos exámenes de valor nacional: el examen indicativo para el ingreso a licenciatura y el examen general de calidad profesional. La aplicación de estos exámenes implicó la creación de un Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior, que incluía la participación de expertos, profesionistas y colegios educativos.

También en coordinación con la ANUIES, se alentó el programa de Solidaridad para apoyar a los jóvenes universitarios en sus estudios.

Se propuso también, la desconcentración de la matrícula que presentaba una fuerte concentración en el Distrito Federal, logrando reducir la matrícula de educación superior en el área metropolitana e incrementaría en los estados de la República. A finales del sexenio, en la educación superior "uno de cada siete jóvenes en la edad de 20 a 24 años realiza estudios universitarios".¹⁹⁸

La gratuidad de la educación es otro problema que enfrentó(a) la educación superior. Existen enormes diferencias entre la colegiatura de una universidad privada y la UNAM. En, ésta última, la cuota vigente en 1996 es de 20 centavos, mientras que en las universidades privadas

¹⁹⁷ Esteban Moctezuma, *op.cit.*, p. 203

¹⁹⁸ *Ibidem.*, p. 21.

las colegiaturas aumentaron en algunos casos hasta un 150% de 1991 a 1993, como se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO 8

Colegiaturas en universidades privadas y públicas. (Nuevos pesos)

	1991	1993	Incremento (porcentaje)
Privadas			
Universidad Anáhuac	8 000	20 000	150
Tecnológico de Monterrey	14 000	19 600	40
Universidad de las Américas-Puebla	8 000	17 750	122
Universidad Iberoamericana	9 200	14 815	61
Universidad la Salle	9 040	12 520	38
Instituto Tecnológico Autónomo de México	9 600	17 064	76
Públicas			
Universidad Autónoma de Aguascalientes	1 000	2 040	104
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	720	900	25
Universidad Autónoma Metropolitana	285	532	87
Universidad Autónoma de Puebla	100	148	48
Universidad Nacional Autónoma de México			

Fuente. Institute of International Education, Mexico Surveys, en Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano la transición de fin de siglo*. Capítulo VII, p. 267.

Las razones "populistas" en favor de la gratuidad de la educación no han permitido el aumento de cuotas y de la calidad en la Universidad Nacional. Alegan que de incrementar las cuotas, la educación se haría elitista, dejando sin derecho a la educación a los sectores populares. Lo que interesa mencionar es que si se subsidia la educación a estos segmentos populares, no se estaría beneficiando a los estratos más bajos, sino a los segmentos medios quienes serían realmente los beneficiados de esta política. "El mito de la gratuidad cumple propósitos psicológicos y sociopolíticos, que se articulan en la cultura del paternalismo del

Estado, lo que ha inducido a las familias a considerar la educación más como dádiva que como derecho y a comportarse pasivamente ante sus deficiencias”.¹⁹⁹

La labor de investigación recibió un especial impulso por parte del gobierno, mismas que se reflejaron en el aumento de investigadores del SNI de tener en 1984 1,396 investigadores, alcanzó para 1992 los 6,977”.²⁰⁰ Entre las investigaciones que se realizaron, las más importantes fueron orientadas a mejorar la calidad de la enseñanza.

1.6. Los resultados.

Para evaluar este gobierno, fue difícil elaborar un balance de sus acciones en materia educativa debido a su proximidad con el presente. No se dispone aún con facilidad la información sobre el sexenio, por lo que resulta complicado realizar un atinado diagnóstico al respecto; estamos conscientes, de que quedan pendientes algunos problemas para su análisis, así como conocer el impacto que tuvieron las acciones del gobierno a través de sus distintos programas. De hecho Pablo Latapí, calificó al sexenio de ambiguo y lleno de equívocos que al pasar del discurso a lo concreto requieren ser discutidos. Por ejemplo, “calidad y excelencia, pueden implicar exclusión social injusta; eficiencia y competitividad conducen a distanciamientos y desigualdades en las que los desfavorecidos no tienen la culpa; la tan alabada descentralización pudo haber llevado a una pérdida de la capacidad para compensar deficiencias de grupos injustamente relegados, como son los indígenas; la apertura al exterior de la enseñanza superior no está exenta del riesgo de subordinar al débil ante el fuerte, y la introducción del pago por la educación pública o la disminución de su gratuidad, podría significar el cierre de la única puerta de escape a su miseria”.²⁰¹

¹⁹⁹ Pablo Latapí Sarré, “El costo de...”, *op.cit.*, p. 42

²⁰⁰ Adrián Acosta Silva, “Políticas públicas de educación. .”, *op cit.*, p. 381

²⁰¹ Pablo Latapí Sarré, “Balance y retos de la Secretaría de Educación Pública hoy”, *op cit.*, p. 8.

Los primeros tres años de gobierno salinista en el que se desarrollaron las primeras acciones de política educativa fueron un fracaso, llenos de correcciones, y tanteos: la reforma curricular, la descentralización que no terminaba de negociarse entre las instancias sindicales y las instituciones, las lentas “consultas”, las prisas, improvisaciones, etc. Ante tales características, la radiografía de nuestro sistema de enseñanza se muestra burocratizado, reparchado y apresuradamente reformado. Con esto se demuestra que el factor tiempo político se interponía ante la realización de proyectos de vigencia sexenal. De ahí, que para lo que había transcurrido del sexenio con todo y sus errores, ya se encontraba a más de la mitad del camino. “...Situaciones que dieron la impresión de un caos, de un auténtico fracaso si se juzga a partir de las metas explícitas que se plantearon”.²⁰² No obstante, la importancia de estas actividades -por caóticas que hayan sido- a manera de estrategia gubernamental, sirvieron para obtener legitimidad, por el simple hecho de mostrar la atención que el régimen le dio a la cuestión educativa, aunque no necesariamente resolviera los problemas educativos. De lo anterior se permite reconocer que “el tiempo político parece seguir siendo más importante que la posibilidad de construir verdaderos cambios educativos”.²⁰³

Con el ANMEB se captó un ambiente de cambio en la educación, sus logros se resumen en la reforma de los planes y programas de estudio, junto con la elaboración de los libros de texto y de los materiales didácticos, la creación de la Carrera Magisterial; la introducción de la evaluación externa, que se concretó con la creación de la CENEVAL. Especial reconocimiento para los ambiciosos programas educativos; otro logro, la reconciliación entre las autoridades federales y el sindicato; muy importante la descentralización de la enseñanza básica y normal. que “para 1994, cursaban ya la educación básica 21 de 25 millones de estudiantes en México”.²⁰⁴ No obstante, “se pensó que el ANMEB vendría a resolver varias de las añejas demandas que se habían acumulado, dando lugar a una discusión de estrategias en el terreno educativo abandonando la

²⁰² Aurora Loyo, *Actores y tiempos políticos*, *op cit.*, p 19.

²⁰³ Etelvina Sandoval Flores, “La educación básica y la posibilidad de cambios”, *El Cotidiano*, UAM, núm. 51, noviembre-diciembre de 1992, p 30

²⁰⁴ Luis F. Aguilar Villanueva, *Reformas y retos*, *op.cit*, p. 213

idea de los planes sexenales. Pero no fue así".²⁰⁵ Por lo que resulta difícil determinar si estas acciones pueden traducirse en una mejora en la calidad de la educación. A pesar de ello, la descentralización de la educación no resultó ser la panacea planteada por el gobierno, ya que no significó en los hechos una transferencia total del sistema. Asimismo, el "paquete" que se les entregó a los estados, no fue en los momentos de auge sino en tiempos de restricciones financieras.

El hecho de que la carrera magisterial representara una innovación en beneficio del magisterio, no significa que haya estado ausente de fallas, además de haber señalado en su momento sus implicaciones políticas al respecto. Las fallas en la carrera magisterial, se ubican en el establecimiento del escalafón horizontal, el cual consiste en homogeneizar el trabajo docente, sin considerar las diferencias existentes en las condiciones de trabajo como la experiencia o formación. "Además conduce a ver el trabajo docente como una actividad aislada cuyo éxito o fracaso depende de la voluntad individual del maestro y no de la organización global del sistema educativo".²⁰⁶ Las diferencias en la formación de los maestros dependen de la variedad de la infraestructura y organización escolar y el apoyo académico, factores que no dependen de la voluntad individual del maestro. Resulta también preocupante, la lentitud con que se lleva a cabo la reforma para la formación inicial del profesorado. De igual manera, queda pendiente recuperar el sentido de la profesión docente. El reto será el de garantizar al profesorado asesorías de calidad.

Aunque la participación social tomó mucha fuerza, hubo confusiones en la manera en que las comunidades debían de participar, lo que implicó que el proceso se haya frenado. Así también, queda pendiente la verdadera creación de una soberanía en los estados, donde la distribución financiera entre la federación, los estados y los municipios conformen criterios claros de justicia y equilibrio

²⁰⁵ Eduardo Corona Martínez, "Las insuficiencias del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", *EL Cotidiano*, UAM, núm. 51, noviembre-diciembre de 1992, p. 23.

²⁰⁶ Janette Góngora Soberanes, "¿Carrera magisterial emergente? o el magisterio a la carrera", *El Cotidiano*, UAM, núm. 51, noviembre-diciembre de 1992, p. 32.

Se logró cubrir la demanda de la enseñanza primaria en un 90%, pero resulta más importante considerar una vez más, el porcentaje de niños que egresan y no que ingresa. No basta con ofrecer únicamente la oportunidad de asistir a la escuela, sino que exige más esfuerzos mantener a los niños pobres, y, aunque la eficiencia terminal mejoró a nivel primaria (57%), durante 1990-1991, continúan las diferencias regionales. (Cuadro 9). Resultados que representan que seguirá siendo importante el papel del gobierno en la educación.

CUADRO 9

Eficiencia terminal en primaria.

	1977	1981	1991
Chiapas	22.5	24.7	28.2
Oaxaca	24.7	35.2	41.3
Guerrero	29.1	36.1	41.7
Nuevo León	63.5	68.7	73.7
Distrito Federal	68.2	69.3	84.2
Nacional	42.6	49.7	57.1

FUENTE: Laureano Hayashi, La educación mexicana en cifras, en Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. Capítulo VI, p. 234.

Por ello, es posible afirmar que la ampliación de la cobertura, tuvo efectos nocivos al reproducir la desigualdad social y la baja calidad. Para estados como Chiapas, Oaxaca o Guerrero, resultará difícil alcanzar un equilibrio educativo con el Distrito Federal, para ello tendrían que pasar décadas. Además de que es vital que se garantice que todos los niños y jóvenes dominen el conocimiento y la destreza de la lectura, la escritura y las matemáticas. Por lo que no es consuelo el saber que nuestro gobierno gasta más en educación en comparación con países como Argentina, Brasil, o la India. Definitivamente, el aumento del presupuesto educativo es una condición necesaria, pero no suficiente. A pesar de que se obtuvieron logros significativos en este

rubro, la enseñanza primaria debe ocupar un lugar prioritario en la agenda de las autoridades educativas.

Es importante señalar que los esfuerzos realizados no fueron suficientes, ya que no se detuvo el rezago en la educación, “todavía se registra más de un millón y medio de personas que jamás aprobó un grado escolar entre la población más joven (entre 10 y 29 años de edad), esto es, se trata de una población marginada del todo del sistema educativo”.²⁰⁷ Sin olvidar el abismal rezago existente en la instrucción básica para los adultos. De la misma manera, la reprobación y repetición continuaron siendo altas. Se mantienen Chiapas, Oaxaca y Guerrero como los estados más bajos en la escala de medición sobre educación. En estas zonas de población indígena en su mayoría, quedó en entredicho el alcance que tuvo el Pronasol en el corto plazo. Algunas de las explicaciones que se han dado al respecto, es que se consideró al Pronasol como un programa publicitario para administrar la pobreza, se le calificó además de neopopulista, por querer compensar los efectos sociales negativos del neoliberalismo; de ser un programa con fines electorales, para recuperar el apoyo perdido; y algo muy importante, el Pronasol legitimó la imagen presidencial. Por su parte se dice que altera el pacto federal de la descentralización, a la vez que fortalece el centralismo presidencialista, al no asignar de manera permanente los recursos de solidaridad establecidos en los convenios de desarrollo social a la hacienda estatal y municipal.

La investigación académica en esta administración a pesar de que recibió apoyo por parte del gobierno, resulta difícil proporcionar un diagnóstico de la situación que guardó durante el sexenio, al no existir la suficiente información al alcance. No obstante, los resultados muestran que no es suficiente la labor de investigación que se realiza por el momento.

La calidad de la educación, tendió a disminuir, situación que se demuestra a través de las horas clase que invierten los niños en México, y que son pocas para garantizar una educación de mejor calidad y sobre todo, si esas horas no se cumplen; estamos hablando de “800 horas de clases al año, cuando en Japón, por ejemplo, cubren 1,600 en el mismo periodo; Inglaterra,

²⁰⁷ Teresa Bracho, “Pobreza educativa .”, en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords), *op cit.*, p. 281.

1,720; Cuba, 1760, y Guatemala 1,320, o los socios comerciales de México, los Estados Unidos y el Canadá alrededor de 1500".²⁰⁸ Aunado a que no existe la certeza de que el maestro cumpla con responsabilidad el programa escolar asignado. También, queda por atender la formación de valores y la conciencia moral de los alumnos; y de gran importancia para el futuro próximo, el uso de la tecnología informática y de la computación en la educación. Por lo tanto, no puede operarse la calidad total en la educación sin un claro proyecto político, a más de la mitad del sexenio como fue el caso de esta administración.

²⁰⁸ Carlos Ornelas, *op.cit.*, p 335

Capítulo V.

Análisis comparativo de la política de educación de Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari.

La política educativa en ambos regímenes como hemos visto, presenta ciertas similitudes y diferencias que nos corresponde señalar en este apartado. Se intentará entonces, elaborar una comparación de ambos sexenios, mostrando sus avances y retrocesos en la educación.

Primeramente, ambos regímenes se presentan bajo estructuras administrativas públicas semejantes y bajo gobiernos pertenecientes al mismo partido; difieren en que con Echeverría, el sistema educativo se define en base a un grupo de corte centralista-corporativo, mientras que el de Salinas se debate entre dos polos: el centralismo y el federalismo; se distinguen también, por su proyecto educativo que se inscribe en un determinado momento coyuntural: la reforma educativa del sexenio de Echeverría fue la respuesta del Estado a los planteamientos del 68, mientras que la modernización educativa de Salinas, atiende la continuidad por el proyecto económico heredado de Miguel de la Madrid y la descentralización de la educación; la política educativa de Luis Echeverría apoya principalmente la enseñanza media en sus dos ciclos y al nivel profesional, y Salinas apoya la educación básica, secundaria y normal, y la educación superior; se trata de un sexenio de subsidios indiscriminados, que corresponde al de Echeverría, y otro de subsidios selectivos, con Salinas; también ambos sexenios han incorporado y controlado hábilmente a los maestros por mecanismos corporativos; ambos gobiernos se apoyaron en la participación social, sólo que Echeverría llegó a canalizar el uso de los recursos a las comunidades vía Consejo Nacional de Fomento Educativo, donde los padres de familia se encargaban de su manejo, las comunidades ponían únicamente su fuerza de trabajo; a diferencia de la administración salinista, que ofrece a las comunidades el uso de los recursos como un "préstamo", situación que fortaleció el clientelismo, ya fuera en la acción política o a través del voto al partido oficial.

1.- Los modelos económicos.

Sin embargo, los dos gobiernos implantaron diferentes modelos de desarrollo y que para fines de análisis se dividieron en dos. La administración de Luis Echeverría se caracteriza por la presencia de un gobierno omnipresente e intervencionista con una economía cerrada, en cambio, el gobierno de Carlos Salinas, se inscribe en las tendencias internacionales, es decir, un Estado sólo regulador, que busca la integración y la economía de mercado. Se parte de la presunción de que al gobierno de economía cerrada le faltó cálculo y previsión, Nora Lustig menciona que la crisis de 1976 fue causada "principalmente por la mala administración macroeconómica y una expansión excesiva del Estado".²⁰⁹ Mientras que el gobierno de Salinas, pretendía la modernización, que va a verse reflejada en la necesidad de trasladar a la sociedad ese compromiso que debió haber sido asumido por el Estado; no obstante, la credibilidad se mantuvo hasta finales de 1993, cuando la violencia estalló al sur de México como resultado de las condiciones de miseria e injusticia extremas. La prioridad en ambos gobiernos estuvo en la estrategia de desarrollo y no en la política social. Además, de poner en marcha programas que no fueron sustentados por una política integral y de largo plazo y, en el mejor de los casos, de vida sexenal.

A finales de los años setenta, los serios problemas económicos manifiestan el desgaste del modelo de Estado Benefactor, situación que generó una marcada división entre la política económica y el resto de las políticas. Y lo que es peor, las opciones y soluciones empleadas para encarar la crisis, tuvieron resultados desalentadores. Esta situación permeó en el proceso de construcción y maduración del sistema de política social en México. En la década de los ochenta resultaba evidente el deterioro de las políticas de bienestar para ceder el terreno a otras más racionales, permeadas por un criterio de restricción y de prioridad. Mientras se criticó el Estado Benefactor por la asignación del subsidio generalizado no dirigido a los grupos

²⁰⁹ Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*, México, Fondo de Cultura Económica y el Colegio de México, 1994, p. 126

necesitados, y por un centralismo en las decisiones y actividades económicas; asimismo, el gobierno de Salinas empleó programas que no llegaron a los más necesitados y precisamente el Pronasol representó el más claro ejemplo del centralismo. El programa de recuperación de Salinas parecía haber sido más exitoso en comparación con los de sus predecesores, pero los datos indican que en ello ha habido más recuperación para el capital que para la fuerza de trabajo, de ahí que no hubo ningún alivio para los pobres.

Se dice que el gobierno de Carlos Salinas presenta semejanzas con el gobierno populista de Luis Echeverría, al hablarse de que el modelo salinista, fue también de corte populista o neopopulista. Esta comparación resulta confusa, y trataremos de explicarla a continuación. El populismo como modelo de desarrollo, y quizá como modelo de dominación política, es aquel donde el Estado lograba articular bajo su órbita el conjunto de la sociedad. Ahora, se trata del “estilo político” populista, aquel despojado de toda vinculación con un proyecto económico determinado, de otra manera no podría encontrárselo unido a políticas neoliberales. “Ése es el sentido en el que por ejemplo Denise Dresser atribuye características “neopopulistas” al salinismo, en virtud de su instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad. La autora parece considerar esto como “populista” porque se trata de buscar apoyo político (en este caso para el PRI) a través de una política de ayuda social que por otra parte es caracterizada como claramente parcial y selectiva en función de este objeto. Así pues, el populismo puede reaparecer en una especie de simbiosis entre el neopopulismo y el neoliberalismo,²¹⁰ entonces más que una definición de neopopulismo, se trata, de una “receta” para un populismo deseable acorde a la realidad actual, donde el Pronasol parece aportar un posible modelo. Resulta importante entonces, distinguir analíticamente el tipo de participación o el “estilo político”, y la que se basa en las políticas sociales y económicas para definir al populismo. De lo anterior podemos decir, que en base a un modelo de desarrollo determinado, en este caso el gobierno de Echeverría, es de corte populista, mientras que el de Salinas, de acuerdo con su “estilo político” de gobernar se

²¹⁰ Anibal Viguera, *op.cit.*, p. 62.

considera populista, y que a final de cuentas cada uno de los gobiernos aquí analizados, son fenómenos históricos específicos.

2.- La política social.

Pero la política social, estuvo diseñada bajo parámetros muy similares. Ninguno de los dos gobiernos la atendió como una política pública de largo aliento; ninguno de los dos gobiernos tuvo como preocupación esencial el establecimiento de bases estructurales que permitieran trabajar en el equilibrio entre beneficios del desarrollo y el bienestar social. Pero los dos gobiernos entendieron a la política social como un recurso para fortalecer la gobernabilidad; que aparecía más frágil en momentos de la definición del proyecto político, esto es, al iniciar el sexenio. Por ello, los dos gobiernos aludieron desde los tiempos de las campañas electorales a su compromiso social, aunque su instrumentación favoreciera de manera muy importante la legitimidad, sobre todo presidencial, quedando subordinada a este interés el compromiso de sentar las bases para solucionar los graves problemas sociales.²¹¹ Durante el régimen echeverrista, el sistema político deja atrás sus mejores momentos, por lo que el presidente trataría de buscar proximidad con la clase intelectual y los estudiantes. Por su parte, el presidente salinas se apropiaría del compromiso social y de una especial cercanía con el sector económico para darle así, a su candidatura una fortaleza que no tenía, y seguiría sirviéndose de esa política como un instrumento cada vez más personal, además de ser un útil recurso para obtener consenso político.

La política social seguiría siendo accesoria bajo el gobierno de Echeverría, más adelante como parte de la nueva estrategia característica de una amplia intervención, bajo el de Salinas de Gortari se define, una propuesta modernizadora que retiraba al Estado de una gran cantidad de áreas de intervención. Para el gobierno de Salinas de Gortari, la política social sería el equivalente del Programa Nacional de Solidaridad. Programa de fuerte contenido paternalista

²¹¹ Tomado parcialmente de María del Carmen Pardo, *La administración de la política social...*, op.cit., pp. 67-68

que consolidó la imagen presidencial. Para poder dar solución a los programas de extrema pobreza el programa especificaba que la ayuda tenía que surgir del Estado como de la sociedad. Finalmente, en el caso de programas como el Pider y Pronasol, no pudieron resolver los problemas de marginación, entre otras razones porque los modelos económicos adoptados también generaron marginalidad social.

Además, como resultado del beneficio que los presidentes le concedieron a las políticas sociales en términos mucho más de imagen que institucionales, se establecieron unidades de diferente estructura organizativa, cuya función era la de resolver los problemas a los que los gobiernos les fijaron alguna prioridad, o la más alta prioridad; así al crear Echeverría el Pider bajo la Dirección General de Inversiones Públicas, es él desde los Pinos quien se hace cargo del programa. Erik Miller, comenta al respecto que durante el régimen echeverrista, “un ministerio de desarrollo rural equipado con los recursos necesarios podría resultar un serio rival para un primer ministro o presidente. Sin embargo, un jefe de gobierno que se encuentre suficientemente comprometido con el desarrollo debería estar preparado para aceptar el reto”.²¹² Por otra parte, sucede algo similar con Salinas donde la institucionalización del Programa Nacional de Solidaridad se da con la creación de la Sedesol. “Esta retórica se fue convirtiendo en uno de los principales recursos para fortalecer el ámbito ejecutivo, la institución presidencial y hasta la figura del presidente, dado que los programas diseñados para resolver problemas sociales, resultaron proyectos apoyados por la presidencia y a los que normalmente se les concedió una atención especial”.²¹³

²¹²Erik J Miller, *op cit.*, p. 43

²¹³María del Carmen Pardo, *La administración de la política...*, *op cit.*, p. 53.

3.- La política educativa.

Es importante considerar que la educación tuvo para ambos sexenios un significado distinto. Para Salinas según el discurso pronunciado con motivo del LXIII aniversario del PRI dijo lo siguiente: "la educación es parte decisiva del desarrollo integral del país, y los maestros son actores básicos en la lucha por la soberanía y por la justicia social. Promoveremos un sistema educativo nacional con libertad para educar, con responsabilidades amplias por parte de los estados y de las regiones, así como de la sociedad;..."²¹⁴ Se ratifica también la responsabilidad del Estado de impartir educación gratuita y laica, y de hacer obligatorios los estudios de educación primaria; propone brindar una educación de calidad, orientada hacia la libertad y la justicia. Respecto a la definición que da Echeverría durante su campaña de gobierno tenemos: "...Definimos la educación como la modelación del hombre del mañana. Nuestro sistema educativo, como instrumento de progreso social, perfila la imagen de un mexicano fortalecido en su dignidad humana, familiar y cívica...Si el sufragio del pueblo de México nos apoya, realizaremos una reforma educativa profunda e integral, en todos los niveles, con la colaboración de maestros, de alumnos y de los diversos sectores de nuestra sociedad".²¹⁵ La primera definición se encuentra más amplia en cuanto a los objetivos de la política educativa, enfatiza el valor social de la educación con respecto al trabajo, y el valor del magisterio en la educación; mientras que la segunda parece enfocarse más, en los valores humanos y las reformas para la educación. Así pues, debemos considerar que ambas definiciones se encuentran sujetas a distintos contextos económicos, políticos y sociales.

Carlos Salinas definió su proyecto modernizador en contraposición al de Luis Echeverría, el cual buscó el interés por los valores urbanos, por el trabajo, la productividad y la formación científica. "Tal vez porque este último no logró las metas que se había propuesto, quizá porque resultaba anacrónico, probablemente porque las nuevas condiciones del país así lo exigían o,

²¹⁴Discurso pronunciado por Carlos Salinas de Gortari con motivo del LXII aniversario del PRI, "El liberalismo social, nuestro camino", Dirección General de Comunicación Social, México, D.F., 4 de marzo de 1992, pp. 10-11

²¹⁵Tomado de Pablo Latapí, *Análisis de un sexenio...*, op.cit., p. 65.

acaso, por ambas razones. El resultado final de esos esfuerzos fue una reforma de superficie, que fracasó y que no perduró lo suficiente como para formar su propia tendencia hegemónica. El proyecto modernizador de la década de los setenta y los ochenta, buscaba y alcanzó un crecimiento impresionante en la matrícula, pero no fue suficiente para aliviar las desigualdades educativas; de hecho, esas se incrementaron en el gobierno de Salinas.²¹⁶ El ideal de la reforma curricular de Echeverría fue quizá la más ambiciosa de las que se han intentado en este país, y enfrentó resistencias de todo tipo: la activa de grupos del sector privado y la iglesia (aunque esta última siempre moderó sus declaraciones), así como de grupos de izquierda, hasta el magisterio nacional. En 1972, se satanizaron las asignaturas, aún a pesar del planteamiento de los maestros por conservarlas. Tal vez, la reforma curricular no funcionó por el conservadurismo gremial al no aceptar algo que tal vez desafiaba sus habilidades profesionales más allá de lo que estaban dispuestas a tolerar. Sin embargo, la contradicción se presenta con Salinas ya que después de veinte años de vigencia de los programas por áreas, se plantea nuevamente el programa por asignaturas, con la simple justificación de que mostraba serias deficiencias. Luis Echeverría intentó cambiar los modos tradicionales de hacer las cosas, fue capaz de innovar sobre terreno árido. Y si esos intentos fracasaron fue tal vez por los maestros que habían sido educados por el sistema tradicional, y no por las ideas que le dieron vida a su proyecto educativo. “No ha habido grandes proyectos desde el gobierno de Luis Echeverría...en esos tiempos las ideas estaban en el centro del debate educativo”.²¹⁷ En cambio, Salinas se caracterizó por la “eterna forma de hacer las cosas”, y a pesar de que el gobierno se empeñó en la originalidad del proyecto modernizador, y quiso aparecer con un discurso renovado que tomaba distancia crítica con el populismo, careció realmente de novedad alguna, el gobierno no intentó la búsqueda de nuevas ideas que acapararan la discusión educativa, un ejemplo de ello, es la descentralización la cual no causó gran entusiasmo, pues conservó el centralismo como parte fundamental del régimen presidencial mexicano y clave inevitable del entramado administrativo, lo que se tradujo en una

²¹⁶ Ideas tomadas de Carlos Ornelas, *op cit.*, p 77

²¹⁷ *Ibidem* , p 282.

paralización en la aplicación de verdaderas políticas públicas regionales y en la anulación de toda posibilidad de desarrollo local sustentable. Tampoco fue promotor de reformas profundas - aquellas que dejan sus propias tendencias y logran perdurar- sino más bien se caracterizó al igual que Echeverría, por reformas de superficie, es decir, por aquellas que no tienen fuerza suficiente para cambiar tendencias y cuya duración es incierta. Y hasta cierto punto aún no se sabe con certeza el impacto real de las reformas salinistas en la educación. No obstante, sus intereses se centraron en la unidad nacional, es decir, la tolerancia y aceptación del pluralismo; incorporó a la filosofía de la educación actual los principios de libertad, democracia, justicia y la aspiración a la convivencia pacífica en el plano internacional. Además los logros de sus reformas se valieron en buena parte a la presencia de un Congreso dócil y dominado. Los retos futuros a los que se enfrenta la educación son mayores, debido a las crecientes desigualdades económicas provocadas por las actuales políticas económicas. Independientemente de como hayan sido las reformas en ambos gobiernos, es un hecho, que las reformas en el sistema educativo inducen cambios en las instituciones gremiales y en la sociedad en su conjunto o a la inversa, las reformas sociales o del aparato del Estado influyen determinantemente en el sistema educativo.

Por otra parte también el proceso de formación de la política educativa a partir de los setenta, se ha caracterizado por cinco rasgos principales. Primero, el gobierno a seguido una política de continuo aumento de los recursos para la educación pública; segundo, el crecimiento cuantitativo no se traduce en avances en la calidad de la educación, ni en igualdad de oportunidades de acceso; tercero, las pugnas entre el sindicato de trabajadores y la burocracia política han afectado la política educativa del país; cuarto, la razón de ser de la planeación es con fines políticos para legitimizar al Estado, su red corporativa de grupos de intereses y al presidente mismo; y quinto, la evolución de la política educativa refleja no sólo la crisis política, sino también la crisis fiscal del Estado, la crisis global económica de México.²¹⁸

En nuestro país, las políticas educativas han privilegiado el incremento de la cobertura sobre la calidad de la educación. Al respecto, Luis Echeverría justificó la idea de que el sistema

²¹⁸ Parcialmente de Carlos Alberto Torres, "El corporativismo estatal...", *op cit.*, p. 164.

educativo funcionaba de maravilla, con el aumento masivo de la matrícula. Los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación han sido, sin embargo dos décadas después, insuficientes. La calidad en la educación no la entendió el gobierno de Salinas como el aprendizaje efectivo y útil que requieren las necesidades individuales de participación y comunicación de la sociedad, sino más bien, como un medio para justificar que se estaba haciendo algo por la educación. Aunado a esto, Carlos Ornelas señala que “Carlos Salinas enfoca sólo la calidad de la educación cuando olvida que esta va de la mano con el conocimiento, y no se puede elaborar empíricamente una cuestión crucial como es la calidad de la educación sin tomar en cuenta el problema del conocimiento”.²¹⁹ Ambos gobiernos emplearon el recurso de la expansión de la enseñanza media y superior con la finalidad de aplazar el problema de la desocupación. Así como la alternativa de las salidas ocupacionales como alternativa para evitar la saturación en la educación superior. Por otra parte también, ambos gobiernos han promovido en sus políticas de educación -más marcado en el gobierno de Carlos Salinas- el divorcio entre la escolaridad y el mercado de trabajo, es decir, el fenómeno conocido como la devaluación de la educación, donde la abundancia de la educación en la fuerza de trabajo, en relación con la demanda laboral, llevó a los empleadores a elevar los requerimientos escolares para las plazas de trabajo. Al abundar la oferta calificada de mano de obra, los individuos con más educación son asignados a puestos que antes eran desempeñados por personas con menor escolaridad. Se reconoce entonces, que los gobiernos tanto de Echeverría como de Salinas no orientaron la demanda cuantitativamente como para transformar cualitativamente las carreras profesionales; y mostraron igualmente, la incapacidad de las instituciones para orientar los estudios profesionales hacia la transformación económica que requiere el país.

El fin último de la hegemonía es lograr el consenso social y la legitimidad política de un régimen determinado. En el proceso de construcción de la hegemonía, la educación tiene una función importante, ya que es a través de ella como se forma la conciencia de los ciudadanos, al asignárseles un papel social que les proporciona una imagen legítima (el título de licenciado o

²¹⁹ Carlos Ornelas, *op.cit.*, p. 52.

doctor) de diferenciación social. De manera que la hegemonía se pone en riesgo cuando no puede solucionarse las crisis, y ese estado de crisis es lo que llama Antonio Gramsci, la crisis entre un viejo orden que no acaba de morir y el nuevo sistema que no se consolida aún.²²⁰ Al respecto podríamos agregar que durante el sexenio de Luis Echeverría, mediante el incremento del gasto en educación, dio un gran impulso al sistema educativo mexicano, situación que se tradujo en la recuperación del consenso de las clases medias y la legitimidad del Estado fue desvaneciéndose con la presencia de conflictos y a través de los años. Otra forma de legitimación se encuentra frecuentemente con la edición de los libros de texto gratuitos, donde los textos editados durante el sexenio de Echeverría, fueron de corte popular, y fueron hechos como si su hubiera tratado de un estudio del pasado en el presente, es decir, el régimen optó por eliminar aquellos pasajes que pudieran perjudicar la legitimidad del gobierno. Estos libros fueron realizados por historiadores, politólogos, sociólogos, economista y antropólogos.

Sin embargo, la hegemonía del régimen salinista no resultó más fortalecida como la de Echeverría, ya que presentó serias dificultades tanto al inicio como al final de su sexenio: primero ante las “dudosas” elecciones de 1988 y después, a raíz del levantamiento armado del EZLN, el 1o. de enero de 1994. Retomando el caso de los libros de texto, estos reforzaron también la hegemonía del presidente notoriamente en su contenido. Elena Poniatowska llegó a comentar acerca de los libros de Historia que elogiaban demasiado a un sexenio que aún no terminaba. Este ejemplo es muy ilustrativo, ya que en ambos sexenios, los libros comparten el silencio sobre la lucha social en México; la matanza de Tlatelolco, donde no se ofrece una explicación que aclare los motivos de represión; las grandes huelgas; las luchas internas del PRI o los motivos de las crisis económicas.

Lejos de buscar una política social integral o que junto con la educación luchen contra la pobreza, logren la igualdad de las oportunidades de acceso, progreso y egreso. Las políticas educativas en nuestro país, y especialmente para ambos sexenios han representado un poderoso instrumento para lograr la lealtad masiva de la población, además de que aparecen

²²⁰ *Ibidem.*, p. 42.

como parte de las políticas del Estado de bienestar social, como respuesta a la presión concreta de los ciudadanos por obtener niveles más altos de bienestar. De esta manera, la educación juega un papel importante como mediador en los conflictos y las contradicciones de la sociedad civil. “Las instituciones educativas han llegado a ser un terreno de maniobra política de la burocracia estatal; un espacio para la cooptación política de individuos, grupos y demandas; una arena donde se lleva a cabo un intenso regateo político ante los grupos e intereses de poder en el modelo corporativo; e incluso un espacio para la resistencia de las clases socialmente subordinadas”.²²¹ La legitimidad del Estado mexicano, y la estabilidad de su sistema político han dependido de su capacidad para suministrar a las masas la promesa, y a veces la realidad, de una movilidad social y algunos beneficios sociales por medio de una acertada administración de los asuntos electorales, laborales, educativos y agrarios. Al respecto, la educación en particular las políticas educativas, se encuentran muy relacionadas con la estabilidad del sistema político en su conjunto.

El gobierno echeverrista fue incapaz de aumentar los impuestos y no queriendo arriesgarse a una recesión que probablemente aumentaría el desempleo y le hubiera costado el gobierno, decide entonces aumentar el gasto en educación mismo que fue financiado con la adquisición de una nueva deuda externa. Por ello, la agenda de política pública durante el régimen echeverrista se mantuvo ocupada con el problema de la masificación de las universidades y la politización en muchas de ellas. Las relaciones entre el Estado y las universidades estuvieron basadas, durante la mayor parte del sexenio, en el intercambio de recursos económicos y respeto gubernamental a la autonomía universitaria a cambio de legitimidad política. Esto puede ejemplificarse en el caso de “la entrega de los subsidios federales donde estuvo exenta de acciones específicamente dirigidas hacia el cumplimiento de objetivos académicos o de desarrollo institucional. Por el contrario, el subsidio gubernamental servía más para fortalecer formas de control institucional al interior de las universidades que garantizaran el

²²¹ Carlos Alberto Torres, *op cit*, p. 163.

flujo de los recursos de legitimidad hacia el Estado”.²²² Por lo tanto, durante esta administración la legitimidad política del régimen se obtuvo del intercambio político entre el Estado y las universidades. Más tarde, con Carlos Salinas, lo que interesaría al grupo gobernante a cambio de la asignación de los recursos públicos, sería la eficiencia y la calidad de las universidades, y no necesariamente la legitimidad política por esos medios. Frente a esta situación, los puntos más importantes en la agenda del gobierno salinista para el sistema educativo a principios de sexenio fueron: La descentralización administrativa del sistema educativo; la refundación del SNTE, lo que implica la disminución de su fuerza, y el desgaste de los grupos disidentes; mejorar los sueldos magisteriales; mostrar que la educación es un foco muy importante de atención de la acción gubernamental; crear consenso en torno al juicio de que ha habido un grave deterioro de la calidad de la educación pública; impulsar reformas para adecuar los contenidos educativos a las exigencias que se adscriben a la modernización entendida en el sentido que le da el gobierno salinista. De lo anterior podemos anticipar que en ambos gobiernos “el pensar estratégico del grupo gobernante el cual no se dirige de manera única, y quizá tampoco última, al ámbito propiamente educativo, sino a la política “política”, a las funciones de legitimación y a la administración”.²²³ De ahí, que el presidente Salinas asignara en la SEP no necesariamente por sus conocimientos en materia educativa, sino en función de su “mano dura” primeramente, a Manuel Bartlett y después a Zedillo. El primero, hábil político, mientras que el segundo, mucho más compenetrado con el proyecto salinista poseedor de un gran poder decisional.

Una cuestión que parece central para esta investigación es el hecho de la deseducación política que se dio -y que se sigue dando- en ambos gobiernos. Ante esta situación, el autoritarismo del sistema educativo mexicano se ha apoyado en los medios de comunicación, en las mentiras públicas, en la corrupción de nuestra justicia y en la farsas electorales, hechos que nos han dejado sin preparación para construir una sociedad consciente. La actitud de los niños y jóvenes corresponden directamente con la desconfianza, la abstención a la participación, el

²²² Adrán Acosta, *op cit.*, p. 375.

²²³ Aurora Loyo, “Actores y tiempos políticos...”, *op.cit.*, p. 22.

sentimiento de ineficacia para influir en los asuntos públicos, la convicción de que las leyes se nos dan ya hechas, la apreciación de que la ciudadanía no tiene influencia, etcétera. Estas características, parecieran indicar que las decisiones relacionadas con el desarrollo cualitativo de la educación, junto con los valores y actitudes que promueve, han sido guiadas con la preocupación de la estabilidad del sistema político y no por el propósito de avanzar hacia formas mejores de democracia. La presencia de un partido único de gobierno, a desarrollado repercusiones negativas sobre el desarrollo de la educación nacional. El monopartidismo, obliga a un lamentable paternalismo decisorio, donde ante problemas concretos de política educativa, la ciudadanía está políticamente pasiva y resignada; no se le dan a conocer alternativas de participación, y hasta en ocasiones no se sabe en concreto cual es el programa educativo del gobierno. Aunado a lo anterior, el “tapadismo” viene a reforzar la aceptación de la mentira, al consagrar como procesos normales la farsa de una postulación amañada, de una campaña falsa y de un voto ineficaz”.²²⁴ Cuando que en un sistema presidencial genuinamente democrático, los diferentes aspirantes a las candidaturas de cada uno de los partidos pueden y deben anunciar abiertamente sus posturas presidenciales. Sin lugar a dudas esta situación a operado en detrimento del sistema educativo nacional.

Para finalizar, podemos afirmar que a través de los hechos, el sexenio de Luis Echeverría es un ejemplo aleccionador, “cuya política educativa de ser recuperada por la conciencia del país como una experiencia nacional de extraordinaria importancia. Sus intentos, logros, fracasos y limitaciones debieran ser incorporados por los estudiosos y políticos de la educación nacional”.²²⁵ El caso del gobierno de Carlos Salinas y su programa, el Pronasol, dieron con el efecto deseado: un aumento notable de apoyo directo a la presidencia entre las clases populares, pese a la persistencia de las causas en detrimento de su nivel de vida. Y aunque tuvo una repercusión importante en el combate a la pobreza y un notorio aumento al otorgar una educación a un mayor

²²⁴ Pablo Latapi, *Política educativa y valores...*, *op.cit.*, p. 189.

²²⁵ Carlos Ornelas, *op.cit.* , p 331.

número de niños; también tuvo el efecto de fortalecer el control del PRI sobre un sistema político autoritario.

Desgraciadamente, perduran las decisiones educativas en base a las razones políticas, al sentido común o a las intuiciones. Nunca hubo en los dos gobiernos aquí analizados, que se sepa, una seria investigación sobre los cambios o toma de decisiones, a pesar de que éstos implicaban cientos de millones de pesos. Menos aún se investigó para el largo y corto plazos.²²⁶ Cada régimen ha impuesto un sello particular a su proyecto educativo, al mismo tiempo que está comprometido ha hacer el mejor esfuerzo por instrumentar las políticas educativas más igualitarias. No obstante, un país de tan profundas y persistentes desigualdades requiere que sus gobernantes cumplan con el propósito de toda política educativa, el de disminuir en el ámbito educativo y dentro de los límites posibles, esas desigualdades, a través de políticas de largo plazo, o sea transexenales, que busquen la innovación, y que a través de sus experiencias vayan transmitiendo puntos de referencia para acertar en las decisiones que habrán de tomar los sexenios siguientes, sin embargo, la política educativa se desvaneció en ambos gobiernos en la búsqueda de su legitimidad política.

²²⁶ Tomado parcialmente de *ibidem.*, p 250.

Conclusiones

La educación en nuestro país ha sido considerada preferentemente como un problema político, con respecto al cual el compromiso de las autoridades gubernamentales por la mejora educativa no ha sido, en el periodo analizado, del todo consistente. Las estrategias se han diseñado con una orientación hacia la política "política", más que hacia finalidades educativas. Por esa razón la política educativa se ha concebido como un instrumento en la mediación de conflictos, sirviendo a maniobras propias de ese escenario, donde predominan las dádivas a cambio de legitimidad para el régimen, incluso para la figura presidencial. En la mayoría de las ocasiones la política educativa se relaciona de un modo especial con la estabilidad del gobierno, por lo que en ciertos documentos la educación sigue siendo considerada el pilar requerido para consolidar la unidad nacional y el sentimiento de nacionalidad. La política educativa analizada se manejó recurriendo a cambios espectaculares y frecuentemente en base a decisiones arbitrarias, como se mostró en los capítulos referentes a ambas administraciones. Además, se caracterizó por la existencia de proyectos cuya vigencia no trascendió coyunturalmente a la del sexenio; asimismo, refleja un sistema donde predomina una burocracia carente de la debida lucidez, proclive a precipitadas reformas de superficie que sólo "cubrieron" temporalmente los desajustes educativos cuyos fracasos han contribuido negativamente al desarrollo de la educación en el país.

Al término del gobierno de Luis Echeverría, la educación presentó los siguientes rasgos. El primero, fue el estancamiento en la educación básica para adultos, o sea, unos 18 millones que no habían terminado la primaria; además, el Plan nacional de Educación para Adultos se queda en retórica por falta de un adecuado sistema que lo lleve a la práctica. En segundo lugar, se presenta un crecimiento moderado de la primaria ligeramente mayor al aumento de la población. Sin embargo, cerca de 20 mil escuelas primarias no tienen los seis grados, entre 1.5 y 2 millones de niños ingresan a la primaria y sólo un 47% de los que empiezan el ciclo llegan

al último grado. El problema se agudizaba más en el medio rural, donde los programas se modernizaban, pero se aplicaban parcialmente porque no hubo cambios en la práctica magisterial. Tercero, hay un veloz crecimiento de la secundaria que duplica su población en el sexenio. El intento de capacitar y orientar hacia el trabajo tiene escaso éxito, pues los egresados quieren seguir estudiando; cuarto, se limita el crecimiento de la educación normal en los planteles públicos. El Estado no quiere formar más maestros de los que pueda ocupar. Aunado a esto, la enseñanza privada crece y llega a absorber el 40% de la población escolar. No es posible reformar la organización académica si no hay correspondencia entre la formación de profesores y los que se espera hagan en la práctica. Quinto, hay un crecimiento aún mayor en la enseñanza media superior del 22% anual. Por último, la población en educación superior se duplica, aunque el crecimiento es contenido en el último año del sexenio.²²⁷

Por otra parte, la política de desarrollo compartido, que llevó a cabo la administración echeverrista, afectó seriamente el gasto destinado al rubro social, de ahí que la educación ha padecido las consecuencias generadas por la economía. Por ello, como se explica en el capítulo tercero, la política educativa estuvo subordinada a la política general, y más bien fue una dádiva para las clases más desprotegidas y rurales que en base a su política de reconciliación buscaba fortalecer la imagen populista del régimen. Mientras que la distribución de los beneficios sociales se dirigió a aquellos sectores que poseían una mayor capacidad para conceder los beneficios necesarios. Su política educativa no tuvo cambios estructurales como había prometido, y tampoco mantuvo una integración con los restantes procesos sociales, lo que dio como resultado el impulso de políticas reformistas y restauradoras que sólo reajustaron las disfuncionalidades del momento.

No obstante, el presidente Echeverría con su reforma educativa, mantuvo en ascenso el gasto destinado a la educación, sobre todo en la enseñanza superior donde otorgó numerosas concesiones, con la finalidad de recuperar el consenso de las clases medias y la legitimidad del Estado que se había visto deteriorada con los conflictos y los años; impulsó al sistema

²²⁷ Tomado de Olac Fuentes Molinar, "¿A dónde va la educación pública?", *op.cit.*, p. 24.

educativo mexicano; dio origen a múltiples innovaciones educativas, como la creación del Colegio de Bachilleres y la Universidad Autónoma Metropolitana. El aspecto más valioso de esta administración fue la renovación pedagógica de la primaria cuyos programas y textos se reformaron totalmente. Por desgracia no se prestó tanta atención a la actualización del magisterio, para el cual se organizaron cursos y seminarios de desigual calidad, así como a la reforma educativa, la cual no definió los objetivos, metas y programas. Cabe destacar que fue también durante este sexenio, cuando comienza el auge por la descentralización educativa misma que retoma más tarde el gobierno de Salinas.

Los resultados de la política educativa de Carlos Salinas, se reflejaron en un aumento de la matrícula, pero no se atendieron las desigualdades educativas, situación que se tradujo en mayores disparidades sociales, sobre todo en las zonas marginadas como Chiapas, Oaxaca y Guerrero; y en el deterioro de la calidad en la educación. Con ello, el rezago educativo aumentó a finales del sexenio. Además, la política educativa se caracterizó por privilegiar el aumento de la cobertura sobre la calidad de la educación, lo que no significa que se haya impartido equitativamente la enseñanza con un grado similar de calidad. El divorcio entre la escolaridad y el mercado de trabajo no pudo ser superado, millones de egresados continuaban en la búsqueda de un empleo que no existía. El hecho de que el gobierno hacía como que prestaba atención a la educación aunque fuera de manera superficial, funcionó al obtener los incrementos necesarios de legitimidad que requería el régimen.

La modernización educativa implementó en este sexenio analizado en el capítulo cuarto, ambiciosos programas como fue el caso del Pronasol, que aunado a la participación social significó una forma más para administrar la pobreza y las necesidades de la población; y un efectivo instrumento para equilibrar los efectos negativos del neoliberalismo. Sin embargo, la política educativa impulsó la carrera magisterial; el ANMEB por su parte obtuvo significativos logros; se refundó el SNTE bajo una nueva dirigencia. La educación en este periodo representó un mayor consenso en el deterioro de la calidad en la educación. Los objetivos de política educativa fueron más claros en cuanto al valor del magisterio en la educación, sin embargo la

administración salinista no fue promotora de relevantes ideas, quizá en el largo plazo podamos apreciar si su política alcanzó reformas profundas con repercusión en la enseñanza nacional.

Resulta significativo en el sexenio, las implicaciones de la apertura al mercado internacional con la educación, donde el sistema educativo enfrenta importantes retos como la imposición de otros patrones culturales, por lo cual, el aparato educativo debe reforzarse. La depreciación de la educación pública ante la educación privada tiene una importante repercusión ante la apertura comercial, por lo que es necesario reforzar la educación pública y no desvalorizarla. ¿Será posible ingresar a la globalización con un sistema educativo deteriorado y además sin perder nuestra identidad? Si perdura un sistema educativo "reprobado" México no será capaz de enfrentar los desafíos de las nuevas necesidades mundiales, en especial el reordenamiento cultural y productivo de la revolución tecnológica, ni podrá responder a las exigencias internas de una organización social más democrática y equitativa si antes no resuelve en profundidad su crisis educativa.

Durante este sexenio, el arreglo corporativo representó dentro de la política educativa un papel fundamental como mecanismo de apoyo; y es ahí, en el Estado y en el sistema político priísta donde permea el excesivo poder del SNTE. Como consecuencia, el arreglo entre la SEP y el SNTE impidieron elevar la calidad de la educación. Frente a esta situación, quien puede desafiar la formulación centralizada de políticas entre la SEP y el SNTE, es el CNTE, quizá si lograra mantenerse alejado de los intereses del Estado, y continuara unido políticamente, podría llegar a representar un desafío real. "El país requiere un sindicato...que se identifique con las mejores causas de la educación y con el aprendizaje efectivo de los alumnos, que amplíe los espacios de verdadera profesionalización académica de los docentes, y que promueva en ellos una ética profesional y laboral, única manera a la larga de asegurar el prestigio de la profesión magisterial y la calidad de la educación".²²⁸

Finalmente, ambos gobiernos se inclinaron por reformas de superficie, donde ninguno de los dos, se interesaron por implementar políticas estructurales que se tradujeran en mejores

²²⁸ Véase Pablo Latapí, "Balance y retos de la SEP", *op.cit.*, p. 17.

resultados de política educativa; pero la educación sí representó para ambos, un poderoso instrumento para lograr la lealtad de la población donde las decisiones educativas se tomaban en base a las razones políticas. Como resultado, persiste la deficiencia en la formación docente, las desigualdades que se traducen en serios rezagos en las zonas apartadas, la deserción, entre las más importantes.

De lo anteriormente expuesto, consideramos que se debe hacer algo por disminuir las desigualdades en la distribución de la educación de las clases con menores posibilidades económicas. De otra manera, la educación pública continuará respondiendo las demandas sociales pero, sin que disminuya la intensidad y magnitud, en términos de causas, de los problemas que padecen las clases marginadas que carecen de la fuerza suficiente para llevar al escenario político las demandas que traducen en aquél sus necesidades insatisfechas.

También debe considerarse la inadecuada relación entre el empleo y educación, sobre todo si persisten las diferencias de salarios, de medio ambiente y de desarrollo tecnológico, se reforzarán las desigualdades sociales. Si consideramos el reto que impone a la educación el Tratado de Libre Comercio, será necesario alcanzar niveles de competitividad internacional a través de una reestructuración del sistema de educación tecnológica y la consolidación de la educación superior y mayor participación del sector privado. Necesitamos mexicanos cultos, ciudadanos responsables y seres productivos, para que México participe en mejores condiciones en el mercado mundial. "La preparación gradual de la ciudadanía para participar críticamente en un desarrollo que anticipe nuevas formas de convivencia, supone un análisis de los vicios actuales y tradicionales de la sociedad mexicana: la corrupción, el individualismo, el paternalismo en el ejercicio de la autoridad, etcétera".²²⁹ Se deben enfocar las prioridades a las necesidades sociales más urgentes e importantes, y no sólo al beneficio personal de ascenso social que cause una movilidad social ascendente que no compatibiliza con las necesidades de educación que tiene el país considerado en su conjunto.

²²⁹ Pablo Latapí, *Análisis de un sexenio...*, op.cit., p.250.

Por estas razones las medidas propias de una política educativa compensatoria que aquí nos ocupan, atienden al envío de los mejores profesores a aquellas poblaciones marginadas y más necesitadas, y a idear formas nuevas, aunque sean más costosas, para darles una educación elemental realmente eficaz. Además, urge otorgar mayores remuneraciones a un magisterio que continua mal pagado; incluso es muy importante, disminuir los subsidios que destina el Estado a las clases privilegiadas en la enseñanza posprimaria. Se debe apoyar la enseñanza del idioma inglés, eliminar el pase automático; muy importante el uso de las matemáticas, la estadística, los lenguajes de cómputo y la informática. Asimismo se deben proporcionar en la enseñanza secundaria excelentes servicios de orientación vocacional y un eficiente departamento de apoyo psicológico.

Lo que importa es destacar que el país tiene la necesidad de adoptar una política educativa de vigencia transexenal, misma que debiera traducirse en procesos de planificación de largo plazo, suficientemente flexible para que permita la experimentación como base de la innovación educativa, con ese fin se podrían aprovechar las experiencias del pasado, al replantearse en forma más apropiada algunos de los problemas educativos básicos, elaborando criterios decisionales que de alguna manera normen a los que se formulen en los sexenios siguientes. De esa manera se evitarían algunas situaciones negativas que se repiten con frecuencia. “Sin embargo, también es verdad que las repetidas “reformas” sexenales causan desconcierto y desaliento entre los educadores y sacuden innecesariamente al sistema educativo, y esto conduce a una segunda reflexión: la conveniencia de establecer en materia educativa políticas de Estado que, por estar consensadas por la sociedad y pactadas por los partidos, no pudieran modificarse sino bajo ciertas condiciones. No es fácil determinar cuáles debieran ser esas políticas que tuviesen vigencia transexenal, pero sí lo es identificar algunos campos en que son especialmente requeridas”.²³⁰ Se requiere una política educativa a través de la cual, el Estado fomente procesos graduales, acumulativos, que preparen cambios mayores a largo plazo. La conclusión que se deriva de esta situación y que es particularmente

²³⁰ Tomado de Pablo Latapí, “75 años de la SEP”, *Revista Proceso*, 13 de octubre de 1996, p. 43.

relevante para este trabajo, es que es necesario, "comprender que la política educativa no es una entre otras políticas del Estado, sino una muy particular cuyo objeto es el desarrollo de las siguientes generaciones, por lo que articula a las demás políticas gubernamentales, define sus horizontes y les da rango y sentido".²³¹

La política educativa deberá entonces proponer una profunda reforma del sistema educativo que proporcione suficientes oportunidades educativas, donde la tarea del Estado será la de buscar que se asegure la igualdad de acceso, permanencia y calidad de resultados para la población en edad escolar, y que permita que los contenidos educativos se adopten a las circunstancias económicas, sociales y culturales en que se desarrollan los educandos; que incluya de igual manera, la elevación de la eficiencia interna y la calidad de la educación; así como el aumento de los recursos financieros para la educación.

Frente a esta situación, las medidas para disminuir las desigualdades deben encauzar más los recursos del Estado y no sólo asignarles lo que resta una vez que se cubrieron las necesidades de las clases y grupos políticamente más fuertes; fomentar programas para abatir la desnutrición que afecta principalmente a los niños de escasos recursos económicos y que atenta contra el aprendizaje de los niños; imponer cuotas a los alumnos con referencia a sus estratos de ingreso; medir los consecuencias de la expansión de la matrícula y así evitar la devaluación de la educación. Por otra parte, el financiamiento de la educación debe canalizarse a la educación básica y obviamente hacer un mejor uso de los dineros públicos, donde la escuela básica debe ser la columna principal de las prioridades de la política educativa y financiera del Estado, los resultados confirman que los recursos del sistema educativo siguen siendo aún insuficientes. Para que estas políticas se lleven a cabo, se debe separar la actividad cultural y deportiva del rubro educativo.

El financiamiento debió en ambos sexenios enfocarse a la elevación de la calidad educativa de la educación primaria para eliminar las desigualdades y al rezago educativo; a la recuperación salarial del poder adquisitivo del magisterio y a la renovación del profesorado de

²³¹ Pablo Latapi, "Balance y retos de la SEP", *op.cit.*, p.18.

la enseñanza básica; al impulso sustancial para expandir y consolidar el posgrado y la investigación científica en el país; al avance del proceso de federalización; a mejores estrategias para terminar de una vez por todas con el analfabetismo.

De lo anterior se permite anticipar que los principales desafíos que enfrenta la educación en México son los siguientes:

- 1.- El desafío de la equidad, el cual atiende la modificación de las pautas de asignación de recursos educativos para que las oportunidades de educación se repartan con mayor equidad entre entidades federativas, regiones, medio rural y urbano. Se refiere también a hacer un llamado a los profesores para que atiendan eficazmente a los alumnos de medios menos favorecidos. Aplicar mejores metodologías al combate al analfabetismo que padecen los adultos.
- 2.- El desafío de la calidad, donde hay que examinar a fondo la formación normalista, rectificar las desviaciones que ha sufrido el proceso de descentralización asegurando una mayor autonomía en los estados y municipios.
- 3.- El desafío del financiamiento atiende a que los profesores recuperen sus niveles anteriores de remuneración. Que se establezcan los programas de investigación, así como aumentar el gasto público destinado a la educación.
- 4.- La productividad como desafío atiende a que el empleo y la revolución científico-tecnológica deben estar a la altura de los requerimientos que le plantean a la educación los procesos productivos.

5.- La participación social en la educación debe integrarse al proceso creciente de democratización a través de las diversas instancias sociales.²³²

El mayor desafío de la transición del sistema educativo mexicano esta en el largo plazo para lograr que la escuela pública sea mucho mejor, que tenga mayor calidad y pueda una vez así ofrecer mejores oportunidades a los mexicanos.

La educación en México está marcada por grandes desigualdades, por inequidades que es necesario reparar si en realidad se desea prosperidad para los mexicanos. Lo importante es destacar que las diferencias económicas se originan fundamentalmente en las desigualdades socioeconómicas, a la vez, que las refuerzan. Así pues, la economía es el principal problema de la educación, la educación ha padecido las consecuencias de la economía y por otro lado contribuyó también a reforzarlos. El resultado es que los retos en la educación se agudizan debido a las mayores desigualdades económicas.

La conclusión que surge y que es particularmente relevante para este trabajo, es que es evidente que en ambos gobiernos la puesta en marcha de proyectos educativos de vigencia sexenal, no fueron sustentados por una política integral y de largo plazo, es evidente también que ambos se fijaron una estrategia de desarrollo y no precisamente de política educativa, y que dicha política más bien fue empleada como un recurso para fortalecer la gobernabilidad. Es por ello, que el análisis de política educativa del país debe llegar a la propia administración pública, así como a las instancias de decisión y ejecución de las políticas públicas de educación, para evitar el aumento del deterioro que padece el sistema educativo mexicano.

²³² Ideas tomadas de Pablo Latapí, Rolando Cordera, et al., "El estado de la educación", en Gilberto Guevara Niebla (comp), *La catástrofe silenciosa*, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 20-26

Bibliografía

- Acosta Silva, Adrián (1995), "Políticas públicas de educación superior y universidades en México, 1982-1992", en *Revista de Estudios Sociológicos*, México, COLMEX, vol. XIII, núm. 38, mayo-agosto, pp. 371-393.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), *La hechura de las políticas*, México, Porrúa.
- _____, "Reformas y retos de la administración pública mexicana, 1988-1994", en *Foro Internacional*, México, COLMEX, núm. 1-2, enero-junio de 1996, pp. 188-224.
- Álvarez García, Isaías (1992), "La descentralización", en Gilberto Guevara Niebla (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, pp. 159-190.
- Baena Paz, Guillermina (1992), "La calidad total como proyecto político en las universidades públicas", en *Revista de Estudios Políticos*, UNAM, núm. 11, julio-septiembre, pp. 63-82.
- Barkin, David (1971), "Acceso de la educación en México: un enfoque regional", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, vol. XXXIII, núm. 1, enero-marzo, pp. 33-49.
- Bertranou, Julián F. (1993), "Programa Nacional de Solidaridad: ¿un nuevo o viejo modelo de política pública?", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, vol. 3, pp. 225-243.
- Bortz, Jeffrey L. (1991), "El impacto social de la crisis económica de México", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, enero-marzo, pp. 43-69.
- Bracho, Teresa (1995), "Pobreza educativa", en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.), *Educación y pobreza: de la desigualdad social a la equidad*, México, El Colegio Mexiquense y la UNICEF, pp. 273-307.
- Carrasco Altamirano, Alma (1995), "Diferencia en el desempeño escolar entre alumnos de cuarto a sexto grados: un estudio comparativo en escuelas marginadas de Oaxaca y Puebla", en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.), *Educación y pobreza: de la desigualdad social a la equidad*, México, El Colegio Mexiquense y la UNICEF, pp. 691-711.
- Castrejón Díez, Jaime (1986), *Ensayos sobre política educativa*, México, INAP.
- Córdoba, Arnaldo (1991), *La formación del poder político en México*, México, Editorial Era.

Corona Martínez, Eduardo (1992), "Las insuficiencias del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", en *El Cotidiano*, UAM, núm. 51, noviembre-diciembre, pp. 23-33.

Cuadernos de Renovación Nacional (1988), *serie educación y cultura*, México, FCE.

Deutsch, Karl (1985), *Los nervios del gobierno*, México, Paidós.

Escobar Valenzuela, Miguel: Apuntes de la cátedra "Teoría de la Administración Pública II", del programa de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, de la ENEP-Acatlán. Primavera de 1994.

_____, Apuntes de la cátedra Ciencia Política II, "Los partidos políticos", de la ENEP-Acatlán. Primavera de 1994.

Favela, Alejandro (1992), "Excelencia académica y modernización educativas: dos visiones de la universidad", en *Revista de Estudios Políticos*, UNAM, núm. 10, abril-junio, pp. 109-116.

Fuentes Molinar, Olac (1979), "¿A dónde va la educación pública?", en *Nexos*, año II, núm. 13, enero, pp. 23-27.

_____, Pablo Latapí, José Angel Pescador y Carlos Muñoz Izquierdo, "Al paso de la política educativa", en *Nexos*, vol. 7, núm. 84, diciembre de 1984, pp. 15-28.

"El futuro de la educación superior: 2 proyectos", en *Revista Universidad Futura*, UNAM, núm. 1, noviembre-febrero de 1988-1989, pp. 59-63. (Documento).

Giddens, Anthony (1992), "The consequences of modernity", en *Revista de Estudios Políticos*, UNAM, núm. 11, julio-septiembre, pp. 113-115.

Góngora Soberanes, Janette (1992), "¿Carrera magisterial emergente? o el magisterio a la carrera", en *El Cotidiano*, UAM, núm. 51, noviembre-diciembre, pp. 31-33.

Gordillo, Elba Esther (1992), "El SNTE ante la modernización de la educación básica", en *El Cotidiano*, UAM, núm. 51, noviembre-diciembre, pp. 12-16.

ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), *Guía para la elaboración de proyectos*, México, Siglo XXI, 1995.

Iturriaga, Renato (1985), "La democratización del sistema educativo", en *Nexos*, vol. 8, núm. 85, enero, pp. 28-30.

Kay, Cristóbal (1993), "Estudios del desarrollo, neoliberalismo y teorías latinoamericanas", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, año LV, núm.3, julio-septiembre, pp. 31-48.

Laurell, Cristina (1991), "Pronasol: ¿política social o reestructuración corporativa?", en *Coyuntura*, PRD, núm. 21, pp. 20-24.

Latapí Sarré, Pablo (1979), *Política educativa y valores nacionales*, México, Nueva Imagen.

_____, *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, México, Nueva Imagen, 1980.

_____, "Balance y retos de la Secretaría de Educación Pública hoy". Ciclo de Conferencias por el 75 Aniversario de la SEP, México, SEP, 17 de diciembre de 1996.

_____, "El costo de lo gratuito", en *Proceso*, 1o. de septiembre de 1996, pp. 42-43.

_____, Rolando Cordera, Héctor Aguilar, y Gilberto Guevara, "El estado de la educación", en Gilberto Guevara Niebla (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1992, pp. 15-30.

Loyo Brambila, Aurora (1993), "¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, núm. 2, abril-junio, pp. 339-349.

_____, "Actores políticos y tiempos políticos en la modernización educativa", en *El Cotidiano*, UAM, núm. 51, noviembre-diciembre, pp. 17-22.

Mabire Ponce, Bernardo (1996), "El debate con el pretexto de la reforma educativa de 1992 y lo que revela de México", en *Foro Internacional*, México, COLMEX, núm. 1-2, enero-junio, pp. 400-439.

Martner, Gonzalo (1991), *Planificación y presupuesto por programas*, México, Siglo XXI.

Mendoza, Javier (1983), "La planeación de la educación superior y el desarrollo de la universidad en un contexto de crisis económica", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, año XLV, núm. 2, abril-junio, pp. 93-115.

Meneses Morales, Ernesto (1991), *Tendencias educativas oficiales en México: 1964-1976*, México, Centro de Estudios Educativos y Universidad Iberoamericana.

Merino, Mauricio (1996), "La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas", en *Foro Internacional*, México, COLMEX, núm. 1-2, enero-junio, pp. 372-399.

Meyer Cosío, Lorenzo (1995), *Liberalismo autoritario*, México, Océano.

_____, "El presidencialismo mexicano: del populismo al neoliberalismo", México, México, COLMEX, 1993, pp. 1-45.

Miller, Erik (1976), *Desarrollo integral del medio rural: un experimento en México*, México, FCE.

Miranda López, Francisco (1992), "Descentralización educativa y modernización del Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, año LIV, núm. 2, abril-junio, pp. 19-44.

Moctezuma Barragán, Esteban (1993), *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, FCE.

Moguel, Julio (1992), "La formación de Sedesol ¿un paso adelante y dos atrás?", en *Coyuntura*, PRD, núm. 24, mayo, pp. 27-29.

Mora Heredia, Juan (1993), "Educación y política: un acercamiento al ANMEB", en *El Cotidiano*, UAM, núm. 52, enero-febrero, pp. 76-83.

Muñoz Izquierdo, Carlos (1983), *El problema de la educación en México: ¿laberinto sin salida?*, México, Centro de Estudios Educativos.

_____, "Determinantes de las desigualdades educacionales con énfasis en los grupos de menor desarrollo socioeconómico", en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.), *Educación y pobreza: de la desigualdad social a la equidad*, México, El Colegio Mexiquense y la UNICEF, 1995, pp. 157-182.

Ornelas, Carlos (1995), *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica.

Padua, Jorge (1994), "Transformaciones estructurales, políticas educativas y eficiencia en el sistema escolar de México", en *Estudios Sociológicos*, México, COLMEX, vol. XII, núm. 36, septiembre-diciembre, pp. 483-514.

Pardo, María del Carmen (1996), *La administración de la política social: cuatro estudios*, México, COLMEX, Centro de Estudios Internacionales, (mimeo.).

_____, "La política social como dádiva del presidente", en *Foro Internacional*, núm. 1-2, enero-junio de 1996, pp. 295-320.

Pescador Osuna, José Angel (1992), "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una visión integral", en *El Cotidiano*, UAM, núm. 51, noviembre-diciembre, pp. 3-11.

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo: 1989-1994*.

Rojas, Francisco (1995), "Educación y pobreza: un desafío de equidad", en Enrique Pieck y Eduardo Aguado (coords.), *Educación y pobreza: de la desigualdad social a la equidad*, México, El Colegio Mexiquense y la UNICEF, pp. 59-69.

Rosenzweig, Fernando (1985), "Calidad de la educación y capacidad del magisterio", en *Nexos*, vol. 8, núm. 85, enero, pp. 27-28.

Roxborough, Ian (1994), "Las posibilidades de las prácticas sociales bajo el neoliberalismo", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, año LVI, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 73-90.

Salinas de Gortari, Carlos, "El liberalismo social nuestro camino", Dirección General de Comunicación Social, México, discurso pronunciado el 4 de marzo de 1994, pp. 3-17.

_____, "Compromiso del gobierno con la educación superior", en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. XXII, núm. 86, abril-junio de 1993, pp. 25-30.

Sandoval Flores, Etelvina (1992), "La educación básica y la posibilidad de cambios", en *El Cotidiano*, UAM, núm. 51, noviembre-diciembre, pp. 27-30.

Secretaría de Educación Pública, *Informe de Labores: 1993-1994*.

Street, Susan (1992), "El SNTE y la política educativa, 1970-1990", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, año LIV, núm. 2, abril-junio, pp. 45-72.

Subirats, Joan (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP.

Therborn, Göran (1989), *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Universidad.

Torres, Carlos Alberto (1991), "El corporativismo estatal, las políticas educativas y los movimientos estudiantiles y magisteriales en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, año LIII, núm. 2, abril-junio, pp. 159-183.

Velázquez Jiménez, Arturo (1985), "Consideraciones sobre el modelo de educación básica", en *Nexos*, vol. 8, núm. 85, enero, pp. 31-33.

Viguera, Anibal (1993), "Populismo y "neopopulismo" en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, año LV, núm. 3, julio-septiembre, pp. 49-66.

Índice de cuadros

Capítulo III.

Cuadro 1.	
La enseñanza primaria (1970-1976).	84
Cuadro 2.	
Número de escuelas construidas de 1970 a 1976.	93
Cuadro 3.	
Evaluación de egresados y recursos de instituciones superiores de 1970 a 1974.	109
Cuadro 4.	
Comparación entre el porciento de la matrícula del sistema educativo y el presupuesto federal.	115

Capítulo IV.

Cuadro 5.	
Porcentaje del Producto Interno Bruto destinado a la educación: 1982-1994.	137
Cuadro 6.	
Tendencias e inercias del sistema educativo mexicano.	145
Cuadro 7.	
Estrategias y medidas contenidas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.	159
Cuadro 8.	
Colegiaturas en universidades privadas y públicas.	171
Cuadro 9.	
Eficiencia terminal en primaria.	175

Apéndice A. Modelos de política educativa.

	Modernización Pedagógica	Reformismo Social	Radicalismo
Bases filosóficas	<p>Propone la realización plena del hombre (como individuo o conjunto social) en una sociedad abierta al progreso gradual.</p> <p>Se afirma una gran confianza en la capacidad de progreso indefinido, gracias al avance científico y tecnológico.</p> <p>La justicia social se considera una consecuencia necesaria. Así como los valores humanos y morales.</p> <p>Este modelo se vincula al neocapitalismo humanizado, y pone relieve los logros del sistema socioeconómico y político mexicano, argumentándose a favor de su estabilidad y continuidad.</p>	<p>Su meta es conservar sustancialmente el esquema actual de distribución del poder y la estructura de clases, acepta ajustes parciales y confía en que paulatinamente se obtendrá un orden social más justo y equitativo.</p>	<p>Basado en un proyecto revolucionario. Aspira a transformar las estructuras del poder y propiedad, con miras a instaurar una sociedad colectivizada donde se originará un "hombre nuevo".</p> <p>El conocimiento resulta de la reflexión sobre la praxis y modifica a su vez al aprendizaje y la educación.</p> <p>Favorece los intereses del proletariado y las demás clases explotadas.</p>
Concepción sociológica	<p>En este modelo la sociedad tiende a reencontrar un equilibrio, donde la evolución se consigue mediante ajustes graduales.</p> <p>Se consideran a los conflictos y las desigualdades como efectos necesarios de la evolución social.</p> <p>La contribución de la educación es fundamental para el desarrollo</p> <p>Ideológicamente, al fomentar los valores que hace posible el desarrollo económico y una armoniosa convivencia, técnicamente, al aportar los recursos humanos calificados necesarios para la producción y la modernización de la economía.</p> <p>El sistema educativo está abierto a todos, de acuerdo a los criterios de igualdad y justicia. Se tiene la confianza de que la expansión de la educación formal se traducirá en una mayor igualdad social.</p>	<p>La educación se encuentra en estrecha relación con los demás subsistemas sociales.</p> <p>Las características de la sociedad mexicana y del sistema político representan para los logros de la educación una limitante.</p> <p>La educación debe incorporar a los grupos marginados, y lograr su modernización para distribuirse con mayor igualdad.</p> <p>La educación debe ayudar a mantener la movilización popular, a disminuir las desigualdades, hacer más productiva la economía, y consolidar los consensos y apoyos populares que requiere el Estado. No se descarta que la educación agudice algunos conflictos sociales.</p>	<p>La política educativa como parte del aparato del Estado -instrumento de la clase dominante- es opresora.</p> <p>La expansión del sistema educativo contribuye a adelantar el proceso de cambio al insistir en la función ideológica de las instituciones respecto a las clases oprimidas y en el caso de las universidades, en su capacidad de movilización política en los medios populares.</p> <p>Ven la modernización como un servicio a las empresas y un pretexto para reforzar el elitismo.</p> <p>Postulan la autonomía universitaria como instrumento de oposición ideológica y espacio político de lucha.</p> <p>Concibe la asociación gremial de los trabajadores universitarios.</p>

<p>Propuestas de reforma</p>	<p>Señala las deficiencias y disfuncionalidades de la educación nacional.</p> <p>En lo académico, propone modernizar la enseñanza y mejorar su calidad.</p> <p>En la enseñanza superior apoya el impulso de estudios de posgrado, la formación de profesores de tiempo completo y la investigación científica.</p> <p>Propone la expansión del sistema escolar en todos sus niveles.</p> <p>Se basa en la selectividad social y así limitar los cupos en los niveles medio y superior, de lo contrario, se presentaría una baja en la calidad.</p>	<p>En lo académico supone una atención masiva de la educación tanto formal como no formal acompañada de una modernización de métodos pedagógicos y estructuras organizativas.</p> <p>Considera la reducción de subsidios indiscriminados a la educación posprimaria y hacerla de paga, así se activarán los procesos de movilidad social y redistribución del ingreso.</p> <p>En lo económico la educación debe incorporarse al proyecto nacional de independencia económica, científica y tecnológica.</p> <p>El Estado respeta la autonomía de las universidades.</p>	<p>En lo académico, el interés se centra en la concientización de los oprimidos.</p> <p>Corresponde a las universidades denunciar las injusticias del actual modelo de desarrollo y las acciones opresoras de los grupos dominantes del Estado.</p> <p>El Estado es quien debe financiar la educación superior.</p> <p>Sostiene la gratuidad que permite el acceso de estudiantes provenientes de las clases desposeídas.</p> <p>Defiende el paso automático con el mismo fin.</p>
-------------------------------------	--	---	--

Fuente: Elaboración propia, Tomado de Pablo Latapi, *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, pp. 21-37.

**Apéndice B. Modelo de política educativa:
Incrementalismo o reconstruccionismo**

	Incrementalismo
Bases filosóficas.	<p>Todas las acciones económicas, sociales y políticas que tiendan a fortalecer unidades de producción basadas en la propiedad social deben ir acompañadas de procesos educativos.</p> <p>Presupone una relación de mutua interdependencia dialéctica entre la infraestructura económica y los factores superestructurales, ya sean instituciones jurídicas, políticas o ideológicas. De esta relativa autonomía de la superestructura, es donde se deriva la posibilidad de que la educación tenga una contribución eficaz al cambio estructural.</p> <p>Valora el fortalecimiento de un sector de propiedad social, como expresión concreta del poder creciente de las clases desposeídas.</p>
Concepción sociológica.	<p>Afirma la posibilidad de que a largo plazo la educación contribuirá a cambios más profundos en las estructuras de poder y propiedad.</p> <p>Asegura que la educación, inmersa en otras estrategias transformadoras, puede contribuir a cambiar la sociedad gradualmente en la medida en que parta de los propios educandos como sujetos-actores; el punto crucial es la participación en procesos sociales que involucran cambios estructurales pequeños y anticipan cambios mayores</p> <p>Procura una mayor igualdad en la distribución de las oportunidades educativas, junto con otras reformas sociales y económicas orientadas a la igualdad social.</p>
Proposiciones operativas.	<p>Fomenta las acciones educativas innovadoras, orientadas a la concientización de las clases populares y vinculadas con proyectos de cambio en el orden económico y social.</p> <p>Propone correcciones a la política educativa convencional en aquellos puntos donde la educación pueda reforzar procesos de cambios relevantes.</p> <p>Pretende superar el bloqueo al que conduce, en la práctica, el modelo radical.</p> <p>El concepto de sociedad en transición es fundamental.</p>

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de Pablo Latapí, *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, pp. 21-37.

Apéndice C. Texto del artículo 3o. constitucional de 1993.

1993	<p>Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El estado-federación, estados y municipios impartirá educación preescolar, primaria, secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.</p> <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia;</p> <p>I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;</p> <p>II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:</p> <p>a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.</p> <p>b) Será nacional, en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.</p> <p>c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de grupos, de sexos o de individuos;</p> <p>III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio en la educación primaria, secundaria y normal par toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;</p> <p>IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;</p> <p>V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos-incluyendo la educación superior-necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;</p> <p>VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</p> <p>a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir con los planes y programas a que se refiere la fracción III, y</p>
------	--

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra y de investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Fuente: Secretaría de Educación Pública, Artículo 3o. Constitucional y Ley General de Educación, en Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo, 1995.*