

Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)

PABLO LATAPI

Más que intentar un examen completo del desarrollo educativo mexicano en los últimos 25 años, este trabajo pretende sólo presentar un panorama de las tendencias de “reforma educativa” a lo largo de este período¹ y sugerir algunas consideraciones pertinentes. Carecemos de una historia do-

cumentada de la educación mexicana -la antigua y la contemporánea- y aun de una recopilación ordenada de las fuentes disponibles, por lo que trabajos retrospectivos como el presente tienen que limitarse a un nivel de análisis bastante modesto.

El hecho de que los cuatro últimos gobiernos (1952-1975) hayan caracterizado muchas de sus acciones en el campo de la educación bajo el rubro de la “reforma educativa” (entendiendo ésta, por supuesto, de maneras muy diversas), permite esperar que este tema reagrupe y dé cierta unidad a

¹ Se ha incluido formalmente el sexenio 1952-1958 para hacer corresponder el período estudiado con el tema general de este número de *Comercio Exterior*. Sin embargo, la documentación disponible ha obligado a tratar muy someramente lo relativo a ese sexenio.

algunos aspectos importantes del desarrollo educativo nacional en estos años.

La descripción de las reformas educativas a partir de 1952 será seguida por una breve enumeración de los principales problemas a que se enfrenta actualmente nuestro desarrollo educativo.

LA REFORMA EDUCATIVA DEL SEXENIO 1952-58

La política llamada de conciliación nacional, inaugurada por Avila Camacho y proseguida por Alemán, unida al acento puesto en la industrialización y el desarrollo económico, daban al país a principios de la década de los cincuenta una tónica de progreso y superación. Esta tónica se extendía al desarrollo educativo que venía siendo campo de atención preferente de los gobiernos revolucionarios.

Quizá convenga reconstruir en pocos rasgos estadísticos el panorama educativo del país hacia 1950, añadiendo entre paréntesis los datos correspondientes a 1974-75.² Con una población de 26 (58) millones México tenía una demanda de educación primaria de 6 (11) millones de niños; de ellos estaban escolarizados aproximadamente 3 (10.7), o sea 50% (98%). No más de 12% (35%) de cada cohorte egresaba del sexto grado. De las setenta y seis escuelas normales existentes egresaban cada año 1 400 (11 000) nuevos maestros.

La enseñanza secundaria, incluyendo la comercial, tenía 82 000 (1 900 000) alumnos, repartidos en 500 escuelas. Había también 42 000 jóvenes en 210 escuelas de tipo técnico-industrial. Sólo 6 000 alumnos recibían educación en escuelas de orientación agrícola.

Escuelas preparatorias había 60 (1 300) en todo el país, con un total de 18 000 (589 000) alumnos, y sus programas y métodos de enseñanza eran particularmente criticados como deficientes.

En la enseñanza superior había inscritos menos de 50 000³ (441 700) estudiantes y se calculaba aproximadamente las dos terceras partes (igual) desertaban durante los estudios profesionales.

El Gobierno federal consagraba a la educación aproximadamente 12% (10%)⁴ de sus recursos: de 3 100 (298 000) millones se asignaron a educación en 1951 356 millones (30 706). Los estados, en cambio, dedicaban en promedio 30% de sus presupuestos a labores educativas: un total de 119 millones en 1951.

Las realizaciones educativas del régimen de Ruiz Cortines, cuyo secretario de Educación Pública fue el licenciado José Angel Ceniceros, han merecido una apreciación bastante

crítica de quienes se han ocupado de estudiarlas.⁵ El progreso cuantitativo fue pequeño; el sexenio se debatió infructuosamente en diversos intentos de reforma; se trató de reactivar la campaña contra el analfabetismo; no se logró pacificar y sancar el ambiente del Instituto Politécnico Nacional (que incluso fue intervenido por el ejército) y se discutió mucho sobre la reforma de la Normal Superior, sin resultados que rebasaran algunas mejoras administrativas (todavía en 1958 regían los planes de estudio de 1945).

No puede hablarse de una reforma educativa en este sexenio. Los programas de educación primaria vigentes desde 1945 permanecieron inalterados; lo mismo los de secundaria que habían sido reformados por la Asamblea Nacional de la Conferencia de Segunda Enseñanza en 1951; y si bien se organizaron diversos actos, la literatura respectiva refleja el predominio de los intereses gremiales del magisterio. Tal es el caso, por ejemplo, de la Junta Nacional de Educación Primaria, efectuada en agosto de 1953.⁶

Más interés reviste reconstruir el pensamiento directivo de la educación nacional a través de los escritos del Lic. Ceniceros.⁷ Como sucesor en la Secretaría de los licenciados Véjar Vázquez y Gual Vidal, predomina en él la preocupación por la unidad nacional; el Gobierno debe gobernar para todos, no puede adoptar una doctrina sectaria. Por esta razón, Ceniceros trata de establecer una interpretación del laicismo escolar que contribuya a la pacificación ideológica del país: la ley, dice, no decide si la religión se equipara con el fanatismo religioso o si las doctrinas religiosas son incompatibles con el conocimiento científico, más bien parece que tanto el espíritu científico como un verdadero espíritu religioso "combatirán los fanatismos y prejuicios".

La filosofía de la educación mexicana se deriva de la Revolución y ésta se expresa en la Constitución de 1917. Repetidamente vincula Ceniceros la labor educativa con el propósito gubernamental de lograr la integración e independencia nacional (art. 3), con las formas de propiedad y de tenencia de la tierra legalmente establecidas (art. 27) y con el derecho al trabajo (art. 123).

Tres ideas rigen la orientación educativa del sexenio: la mexicanidad, o sea el sentido de unidad nacional ("el máximo de orden y el máximo de libertad") y de arraigo en nuestras tradiciones; la insistencia en la formación moral y cívica, y la contribución de la escuela a la consolidación de la familia.

Congruentemente, pueden detectarse tres tendencias principales en la política educativa del Lic. Ceniceros. Primero,

² Larroyo, *op. cit.*, p. 542. Véase también Alejandro Martínez, "Planteamiento para el estudio de la evolución de la educación elemental en el desarrollo y subdesarrollo de México (1865-1965)", cap. VII, UNAM, tesis manuscrita, México, 1973, p. 56.

³ Secretaría de Educación Pública (SEP), *La educación rural mexicana y sus proyecciones*, México, 1954.

⁴ Cfr. J. A. Ceniceros, "Glosas constitucionales, históricas y educativas", en *Atisbos*, México, 1961; *Nuestra Constitución Política y la educación mexicana*, Ed. Botas, México, 1955; *Educación y mexicanidad*, Populibros La Prensa, México, 1958, y *The educational policy of Mexico* (sin pie de imprenta), 1957.

² F. Larroyo, *Historia comparada de la educación en México*, 10a. ed., Porrúa, México, 1973, pp. 535 y ss.

³ No he obtenido la cifra exacta, pero sí puede inferirse de la matrícula en 1950 de la UNAM y del IPN que era de 25 000 y 13 000, respectivamente (en 1975: 126 000 y 55 000).

⁴ El dato de 1975 no tiene la misma base porque actualmente se incluyen en el presupuesto federal los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

un esfuerzo de conciliación, de manera que "la inevitable oposición de intereses de grupo y de clase se resuelva y supere por el trabajo que crea y por la cooperación que enlaza".⁸ Segundo, la apertura a la colaboración de la iniciativa privada, principalmente para el desarrollo de la enseñanza técnica. Y tercero, una especial atención a los problemas gremiales de los maestros. Por esto último, el considerable aumento en el presupuesto de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de 1951 a 1958 (356 a 1 483 millones) se aplicó más a mejorar los sueldos del magisterio que a la expansión de plazas. El mismo señor Secretario señaló varias veces que aunque el presupuesto educativo se había cuadruplicado de 1943 a 1954, el número de maestros sólo se había duplicado y el de alumnos sólo había crecido en un tercio.⁹

La acción más relevante del sexenio fue sin duda la creación en 1958 del Consejo Nacional Técnico de la Educación (CNTE). Con ello aceptaba el Gobierno, tras de algunas resistencias, la necesidad de planificar la educación, y se establecía un organismo que subrayaba más el aspecto representativo de los diversos sectores del magisterio y la administración que la capacidad para labores de investigación en sentido estricto.

En suma, desde el punto de vista de una reforma educativa, el sexenio 1952-1958 no presenta un perfil definido; otras preocupaciones de índole ideológica, política y gremial absorbieron la atención de las autoridades.

LA REFORMA EDUCATIVA DEL SEXENIO 1958-64

Más dinámica fue la administración educativa del régimen de López Mateos, cuyo secretario de Educación Pública fue el doctor Jaime Torres Bodet. Su acción más importante fue lanzar el Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria (Plan de Once Años) que tenía por objetivo "garantizar a todos los niños de México la educación primaria gratuita y obligatoria". Además de sus previsiones cuantitativas (que en el aspecto de matrícula global fueron rebasadas pero que en sus metas de mejoramiento de la eficiencia no fueron alcanzadas),¹⁰ el Plan incluía una reforma cualitativa de la enseñanza.

Se procedió a revisar los planes y programas de estudio¹¹ y con esa ocasión se describió el tipo de mexicano que debemos preparar: "Un mexicano en quien la enseñanza estimule armónicamente la diversidad de sus facultades de comprensión, de sensibilidad, de carácter, de imaginación y de creación. Un mexicano dispuesto a la prueba moral de la democracia, entendida ésta como un sistema de vida orientado constantemente al mejoramiento económico, social y

cultural del pueblo. Interesado en el progreso de su país, resuelto a afianzar la independencia política y económica de su país con su trabajo, su energía, su competencia técnica, su espíritu de justicia y su ayuda cotidiana y honesta a la acción de sus compatriotas".

Esta descripción se había de invocar con frecuencia en los años subsiguientes para sufrir la falta de una filosofía educativa y de objetivos curriculares más elaborados.

El Consejo Nacional Técnico de la Educación propuso una reforma de la enseñanza preescolar y primaria "por áreas". Para la preescolar se prescribían las cinco siguientes: protección y mejoramiento de la salud física y mental; comprensión y aprovechamiento del medio natural; comprensión y mejoramiento de la vida social; adiestramiento en actividades prácticas; investigación del medio físico y aprovechamiento de los recursos naturales; comprensión y mejoramiento de la vida social; actividades creadoras; actividades prácticas y adquisición de los elementos de la cultura en cuanto a relación, expresión y cálculo. Además, se concebían los cuatro primeros grados como una unidad, dejándose el quinto y sexto para intensificar las actividades prácticas.

También se reformó la enseñanza normal, la cual quedó reorganizada en dos etapas: una cultural-vocacional de un año y otra profesional de dos años. Las asignaturas se redujeron a tres por semestre, con insistencia en las prácticas y el estudio dirigido.

No hay indicios de que la reforma por áreas de conocimiento se haya basado en un estudio detenido ni de las teorías del aprendizaje ni de las experiencias efectuadas en otros varios países en los decenios anteriores. Dice J. Teófilo Guzmán: "Parece que con cierta precipitación se echó mano de las seis líneas que J.M. Mursell (un ilustre desconocido para las enciclopedias de la educación) establece para el desarrollo de la personalidad, que son: pensamiento objetivo, pensamiento cuantitativo, pensamiento social, expresión lingüística, expresión y sensibilidad artística y coordinación motora".¹²

Menores fueron las reformas en los planes y programas de enseñanza secundaria, introducidas en septiembre de 1960. Las asignaturas se redujeron a seis por año y se prescribieron cuatro actividades de carácter práctico.

Con el propósito de adaptar la educación al desarrollo socioeconómico del país,¹³ se modernizó la estructura curricular de la secundaria: se intensificó en una hora por semana el estudio de las principales asignaturas (español, matemáticas, física, química y civismo) y en dos horas la lengua extranjera; se introdujo la asignatura "México y el mundo en el siglo XX"; se abrieron opciones para actividades artísticas y se acentuaron las actividades tecnológicas.

8 J. A. Cenicerós, *Nuestra Constitución...*, op. cit., p. 78.

9 SEP, *Acción educativa del Gobierno federal (10. de diciembre de 1952 a 31 de agosto de 1954)*, México, 1954, p. 14.

10 P. Latapí, *El sexenio educativo 1958-64*, Centro de Estudios Educativos (CEE), México, 1965, pp. 10 y ss.

11 J. Torres Bodet, discurso del 9 de febrero de 1959 al inaugurar la Comisión del Plan de Once Años, y discurso del 29 de julio de 1959 ante la II Asamblea Plenaria del Consejo Nacional Técnico de la Educación (CNTE), en *Discursos (1941-64)*, Porrúa, México, 1965, pp. 527 y 443 y ss., respectivamente.

12 Luis Herrera y Montes, *Sicología del aprendizaje y los principios de la enseñanza*, SEP, México, 1963, pp. 101 y ss., *Reforma Educativa*, vol. I, Biblioteca del CNTE, México, 1962, pp. 29, 211, 214, 219 y ss.

13 Discurso del Lic. Adolfo López Mateos del 1 de diciembre de 1958, en *Obra educativa en el sexenio 1958-64*, SEP, México, p. 128.

Según el secretario de Educación Pública,¹⁴ en la revisión de los planes de estudio debían considerarse como constante: las matemáticas, para enseñar a pensar con lógica y precisión; el español para asegurar la claridad y firmeza de la expresión oral y escrita; el adiestramiento práctico y la educación física. Complementariamente, la secundaria debía proporcionar una buena y clara información acerca de la geografía y la historia del país y del mundo, conocimientos sustanciales y actualizados sobre las ciencias biológicas y físico-químicas, el aprendizaje de una lengua extranjera y una efectiva oportunidad de expresión estética.

Si bien esta concepción de la enseñanza secundaria se plasmó en objetivos generales que debían guiar la reforma curricular, los planes y programas no llegaron a elaborarse con la necesaria precisión: los llamados "temas básicos" de cada programa más parecen índice de tratados, sin un criterio para la selección de los contenidos ni una referencia al tipo de habilidades o aptitudes que el educando debe desarrollar. Tampoco parecen suficientes las indicaciones para llevar a cabo una evaluación efectiva de los objetivos. Asimismo, merece un comentario crítico el propósito de esta reforma de preparar al alumno para una ocupación o actividad conocida, la dificultad curricular de dar simultáneamente conocimientos de tipo general y habilidades prácticas, así como la tendencia internacional a cursos demasiado específicos. La formación técnica sigue hablando a conocimientos y habilidades biológicas más generales. Pero no se cuenta con suficientes elementos para establecer una evaluación más fundada.

Hubo también algunas retrocesos en la reforma curricular de la enseñanza media. Ya en 1959, Fabra, elaboró los planes y programas de la Preparatoria Técnica (Bachillerato de Ingeniería y Ciencias Físico-matemáticas, Ciencias Sociales y Ciencias Médico-biológicas) y en 1960 se introdujeron algunas asignaturas de cultura general. Los preparatorios generales, en cambio, habían tenido adoptando el "bachillerato único" propuesto por la Asociación Nacional de Universidades, que estableció cinco materias comunes para el primer año, cuatro para el segundo, más un cierto número de actividades optativas.

Esta relación sumaria de las acciones de reforma educativa en el sexenio 1958-64 basta para evidenciar dos cosas. Primera: que las acciones que constituyeron la reforma educativa de este período de ninguna manera implicaron un cambio sustancial e integral de la educación nacional. Se redujeron a una programación de la expansión cuantitativa de la primaria (Plan de Once Años) y a modificaciones en los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, media y normal. No pretendiéndose aquí una crítica de estas reformas — crítica que debería considerar no sólo la falta de fundamentación psicopedagógica de los cambios introducidos, sino la improvisación, carencia de experimentación y el deficiente entrenamiento de los maestros — basta indicar que este tipo de medidas suelen constituir actividades orgánicas de cualquier ministerio de educación y no pueden considerarse como viraje decisivo de la educación nacional.

Segunda: salta a la vista que estas acciones se confinaron al sistema educativo mismo, sin considerar este como parte interactuante del sistema social. En vano se busca en la literatura correspondiente — fuera de las frases vagas de rigor — indicios de algún estudio sobre la relación entre la escuela y los procesos sociales, su efecto en la estratificación y movilidad sociales y su incidencia en la distribución del ingreso. En vano se busca un análisis científico de las causas del desperdicio escolar que condujera a acciones programadas para lograr disminuirlo. En vano se buscan estudios serios sobre la formación cívico-política impartida en relación con la estructura política del país, o sobre las pautas a que se ajusta la asignación de los recursos financieros. La óptica de todas las reformas hechas esta limitada por las responsabilidades directas del "ramo" de Educación Pública, entendido como un sector de actividades aislado del resto.

LA REFORMA EDUCATIVA DEL SEXENIO 1964-70

El Secretario de Educación Pública del régimen presidido por Díaz Ordaz, licenciado Agustín Yáñez, precisó su concepción de la reforma educativa, al resumir al final de su período las acciones en que ésta había consistido. Según su exposición,¹⁵ la reforma consistió en: la organización de un servicio de orientación vocacional; la expansión de las plazas escolares; la simplificación de los programas; la utilización de la televisión para alfabetización y telesecundaria; la adopción de los nuevos métodos pedagógicos "aprender haciendo" y "enseñar produciendo"; la unificación de la enseñanza media; la introducción de asignaturas humanísticas en la enseñanza media; y la difusión de libros y materiales de lectura.

Los puntos que merecen mayor atención — sin que pueda olvidarse el grado de realización y el alcance que hayan tenido en términos de mejoría cualitativa de la educación — son: 1) la adopción de los métodos pedagógicos "aprender haciendo" y "enseñar produciendo" para la enseñanza media; 2) el sistema para unificar la enseñanza media en sus dos niveles, dándole el carácter ambivalente de intermedios y terminales; 3) la organización del Servicio Nacional de Orientación Vocacional, complementada por el Adiestramiento Rápido de Mano de Obra y la asignación de becas a alumnos de escasos recursos para la continuación de estudios posprimarios, y 4) la telesecundaria y la radioprimaria. Comentaremos brevemente estos cuatro puntos y referiremos después las acciones provocadas por el anuncio del presidente Díaz Ordaz, a raíz del movimiento estudiantil de 1968, de una nueva "reforma educativa".

1) La introducción de los nuevos métodos pedagógicos se fundamentó en la necesidad de dar un carácter práctico a la enseñanza

Nunca se invocó teoría alguna o corriente pedagógica en particular, de las innumerables que han procurado lo mismo desde principios de este siglo, para fundamentar estas reformas.

Referiremos aquí la crítica que hizo, en marzo de 1970, el Grupo de Trabajo de Ciencias de la Educación coordinado

14 *Op. cit.*, p. 129.

15 *Diorama de la Cultura*, suplemento de *Excélsior*, México, 29 de noviembre de 1970, p. 7.

por el Instituto Nacional de Pedagogía.¹⁶ Las metodologías "aprender haciendo" y "enseñar produciendo" le parecían "altamente convenientes porque unen la teoría y la práctica", pero consideraba que "fueron insuficientemente experimentadas y no han sido plenamente empleadas debido a la falta de guía y orientación a los maestros, y a la carencia actual de recursos suficientes para su aplicación".

En este mismo documento se afirma que "en el nivel primario y en el primer ciclo del nivel medio puede considerarse que, en general, los programas de enseñanza están equilibrados en cuanto a prestar la atención necesaria a las materias científicas y tecnológicas, pero la calidad de la enseñanza en estas materias no es satisfactoria, debido a que para la aplicación de los programas se presentan las siguientes deficiencias: la falta de asesoramiento y guía a los maestros para el desarrollo efectivo de tales programas; locales escolares inadecuados para la realización de actividades tecnológicas; y carencia de la dotación básica necesaria para el desarrollo de las actividades científicas y tecnológicas".

Respecto al segundo ciclo de la enseñanza media se indicaba que "aunque la proporción entre las materias científicas, tecnológicas y humanísticas depende de las necesidades de cada tipo de enseñanza", sin embargo "los programas no mantienen el equilibrio deseable entre dichas materias" y, además, "la calidad de la enseñanza mejora en cuanto a su contenido, pero ofrece deficiencias en el aspecto técnico-pedagógico, debido a la falta de preparación pedagógica de los maestros".

2) *El esfuerzo por unificar la enseñanza media en sus dos niveles, dándoles el carácter ambivalente de ciclos intermedios y terminales, nunca llegó a plasmarse en un currículum de carácter "comprehensivo"*

A lo más que se llegó fue a introducir materias humanísticas en las escuelas técnicas y a transformar las normales rurales en escuelas tecnológicas agropecuarias. Por otra parte, la ambivalencia de los ciclos de nivel medio que, de haber sido intrínseca, hubiera abolido la diferenciación estructural de las varias ramas de la enseñanza media, se quedó condicionada por una serie de disposiciones que regulaban el ingreso de los alumnos de las preparatorias técnicas a las instituciones de enseñanza superior, y la transferencia de los desertores de las ramas de ciclo medio a las escuelas de carácter subprofesional.

Dentro del propósito de unificar la enseñanza media surgieron las Escuelas Tecnológicas Agropecuarias (ETAP). Se las organizó con el mismo plan de estudios que las demás escuelas secundarias del país, en cuanto a materias académicas y actividades cívico-culturales, pero con un número mayor de horas dedicadas a la enseñanza y práctica de actividades tecnológicas (16 horas en vez de las seis ordinarias), de tal manera que su semana escolar era de 45 horas.¹⁷

¹⁶ Instituto Nacional de Pedagogía, "Datos para Contribuir a la Evaluación del Sistema Educativo Mexicano como Base Formativa en la Preparación de Investigadores", en *Ciencia y Tecnología, Programa Nacional de Investigación Científica y Tecnológica*, documento núm. 2, 1970 (mimeo.).

¹⁷ Como objetivos fundamentales de las ETAP se prescribieron:

- Impartir educación tecnológica en el medio rural, a fin de que mediante el uso de técnicas avanzadas en agricultura, ganadería e

A pesar de la intención de estas escuelas de distribuir más oportunidades educativas en el sector campesino y de dar a la secundaria un carácter ambivalente, es claro que por sí solas no habrían de surtir un efecto apreciable sobre la migración campesina hacia las zonas urbanas ni sobre el problema más crítico aun del desempleo y de la falta de oportunidades sociales en el campo.

Para que las ETAP y otras modalidades de educación rural tuviesen éxito, hubiese sido necesario descentralizar efectivamente la actividad económica para canalizar recursos monetarios, tecnológicos y educativos hacia las zonas del país cuya posición es desventajosa en comparación con el resto; en segundo lugar se hubiera requerido una capacitación no sólo del niño sino también del campesino adulto, en conocimientos, habilidades y formas de organización social, que permitieran a la población rural adquirir y manejar eficazmente tecnologías, sistemas de crédito y otros medios de producción y distribución del producto para crear sus propias fuentes de trabajo; y en tercer lugar, se hubiese necesitado que el habitante del campo tomase conciencia de sus derechos y se capacitara para participar en las decisiones económicas y políticas que lo afectan.

3) *Orientación vocacional y servicio nacional ARMO*

Estas dos iniciativas trataron de responder a necesidades importantes del desarrollo del país.

Las funciones asignadas al Servicio Nacional de Orientación Vocacional fueron la investigación psicopedagógica de los educandos, la coordinación de los servicios de orientación educativa y la elaboración y difusión de materiales sobre orientación vocacional. De la evaluación que hace el Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública (septiembre de 1970-agosto de 1971) sobre las actividades realizadas por este organismo se puede colegir que más bien ha trabajado poco en la investigación y construcción de pruebas de aptitudes e intereses, y en cambio se ha dedicado a dar servicios de orientación educativa y selección de alumnos con métodos tradicionales.

Los programas de Adiestramiento Rápido de Mano de Obra se concibieron con objeto de ofrecer preparación en diferentes campos de tecnología aplicada, requerida por la industria mexicana, y de capacitar a los instructores para que pusieran en práctica esos programas dentro de cada empresa. Este importante servicio ha tratado de suplir, dentro de su radio de acción y dirigiéndose principalmente a las empresas,

industrias rurales, se logre la elevación del nivel de vida del sector campesino.

- Contribuir, como consecuencia de la capacitación tecnológica, a aumentar la productividad en el campo y a evitar la migración de los jóvenes del medio rural al medio urbano.

- Crear condiciones favorables para que los egresados puedan incorporarse ventajosamente a la producción, en caso de no poder continuar estudiando.

- Capacitar a los jóvenes estudiantes campesinos para que contribuyan directa o indirectamente a la promoción agropecuaria dentro de su comunidad, como orientadores, consejeros, demostradores prácticos y promotores rurales.

- Lograr que el alumno aplique, en las actividades tecnológicas, los conocimientos adquiridos en las materias académicas, corroborándolos y asimilándolos por medio de un aprendizaje consciente y activo.

una carencia básica del sistema escolar del país, el cual no cuenta - como es el caso de muchos otros países, incluso latinoamericanos-- con una estructura dedicada a la preparación de operarios calificados y técnicos intermedios.

4) *Telesecundaria y radioprimeria*

La política oficial respecto a la aplicación de la radio y la televisión a la enseñanza fue en este sexenio bastante cautelosa. Además de la alfabetización por televisión, se experimentó a escala reducida con la telesecundaria y la radioprimeria. Se dispone de algunos estudios de evaluación de ambos experimentos.

Las estimaciones de costo en el caso de la radioprimeria (que se experimentó principalmente en el área de San Luis Potosí) indican que el costo por hora de programación por estudiante es relativamente bajo y aun podría serlo más si se aumentara el número de estudiantes.¹⁸ La diferencia anual por estudiante entre la radioprimeria y la enseñanza directa es de 813 pesos.

Por lo que respecta al aprovechamiento académico, parece que las clases por radio pueden suplir satisfactoriamente la enseñanza directa como medio de aprendizaje y que son una eficaz ayuda al maestro para que su instrucción abarque un mayor número de niños.

Las entrevistas con las familias cuyos hijos se benefician de la radioprimeria dan a entender que la gente del campo sostiene y apoya la educación por radio, no porque considere este u otro tipo de educación como clave para su desarrollo, sino porque espera que sus hijos puedan emigrar algún día a la ciudad.

El problema principal de la radioprimeria no estriba, pues, en los costos de operación ni en su función estrictamente supletoria, sino en la falta de adecuación entre el contenido de la educación y el medio donde operan las escuelas radiofónicas. De poco sirve a los campesinos o a los indígenas saber historia, geografía o gramática, si esos conocimientos no les ayudan en alguna forma a cambiar la estructura socioeconómica de la comunidad, como se ha demostrado suficientemente en el caso de San Luis Potosí y en otras partes.¹⁹

Por otro lado, se creó el 2 de enero de 1968 la enseñanza secundaria por televisión.²⁰ Se asignaba a las telesecundarias: suplir la insuficiencia de medios para satisfacer eficazmente la creciente demanda de enseñanza media en todo el país, sobre todo en las zonas rurales poco pobladas; ofrecer a los egresados de primaria, excluidos del sistema ordinario de educación secundaria, una oportunidad de acceso a las instituciones superiores; y ampliar, extender y renovar el sistema educativo formal.

18 P. Spain, *Un informe del sistema de radioprimeria en el estado de San Luis Potosí*, Stanford, Institute for Communication Research, 1973, pp. 127-44.

19 S. Schmelkes, "Estudio de evaluación aproximativa de las escuelas radiofónicas de la Tarahumara", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, II, México, 1972, p. 35, y P. Spain, *op. cit.*, pp. 76 y ss.

20 SEP, *La educación pública en México*, México, pp. 164-70.

Un análisis de las telesecundarias, realizado en 1972,²¹ indica que este tipo de enseñanza funciona tan bien o mejor que la llamada enseñanza directa, suponiendo que las funciones, objetivos y resultados de la enseñanza directa sean correctos y adecuados a las necesidades reales del país. El estudio de costo-beneficio indica también que las telesecundarias cuestan menos que las escuelas directas y que, al parecer, sus alumnos aprenden tanto como las de enseñanza convencional, a pesar de que el nivel socioeconómico y sociocultural de los primeros sea, en promedio, más bajo que el de los segundos. Concluye ese informe indicando la capacidad potencial de la telesecundaria para incrementar la inscripción y, por consiguiente, para aumentar relativamente el número de egresados.

En los dos últimos años de este sexenio hubo otras acciones encaminadas a reformar la educación nacional. Fueron originadas por la declaración del licenciado Díaz Ordaz de que "el verdadero fondo del problema" en la protesta estudiantil-cívica de 1968 era de carácter educativo y de que se requería una "reforma educativa profunda". Entre esas acciones destacan: la formación de seis comisiones por el Consejo Nacional Técnico de la Educación (5 de septiembre de 1968); las Conferencias Nacionales de Formación Cívica y Educación de Adultos (24 de febrero a 1 de marzo de 1969); el IV Congreso Nacional de Educación Normal (Saltillo, 28 de abril a 3 de mayo de 1969); la formación de una Comisión de Reforma Educativa en la Cámara de Diputados (24 de septiembre de 1968), y el anuncio del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de convocar a una Conferencia Nacional Pedagógica (22 de diciembre de 1968).

Muchas de estas actividades fueron efímeras y no dejaron frutos trascendentes. Convendrá referir aquí las más importantes.

La primera reacción oficial al anuncio de la reforma, la constituyó el discurso del licenciado Yáñez del 5 de septiembre de 1968. En este discurso, después de aludir a ciertas tareas que la SEP venía realizando desde 1965 (orientación vocacional, revisión de planes de estudio, esbozo de los métodos "aprender haciendo" y "enseñar produciendo") y pensaba realizar (introducción de asignaturas humanísticas en la preparatoria técnica, flexibilidad del sistema para la formación de técnicos intermedios, etc.), el Secretario de Educación formuló un esquema de asuntos cuyo estudio permitiría integrar un programa de renovación total, es decir, la "reforma educativa a fondo" que el Presidente había reclamado.

Conforme a ese esquema se organizaron en el CNTE seis grupos de trabajo que habían de elaborar la reforma educativa; asimismo se envió un cuestionario a diversas instituciones y personas con objeto de recabar sus opiniones sobre la reforma, y se programó una Conferencia Nacional sobre Educación Cívica y Educación de Adultos y el IV Congreso de Educación Normal.²²

21 John Mayo *et al.*, "An evaluation of the Mexican Tele-Secundaria" (mimeo.), Stanford, Institute for Communication Research, 1972.

22 Cfr. CNTE, VIII Asamblea Plenaria, SEP, México, 1969.

El resultado de los trabajos del CNTE fue una larga lista de recomendaciones. Dichas recomendaciones, si bien tenían un valor en el proceso de reforma porque recababan el sentir de los maestros sobre los cambios necesarios, es obvio que no eran el tipo de conclusiones que se esperaban. La incapacidad para preparar una investigación seria y la consuetudinaria precipitación por razones políticas, fueron probablemente las causas de este frustrante episodio de reforma educativa en la administración de 1964-70.

El licenciado Agustín Yáñez, por su parte, había señalado ante el IV Congreso Nacional de Educación Normal algunas necesidades prioritarias para la reforma de ese ciclo educativo: la necesidad de convertir en profesionales los estudios de normal, añadiendo un año más; la necesidad de retabular salarios, de establecer un nuevo escalafón, de reglamentar la jubilación obligatoria, de revisar las actuales normas de compatibilidad, y de organizar el mejoramiento permanente de los maestros.

Este Congreso²³ tuvo el acierto de insistir en algunos de los puntos culminantes de la formación magisterial. Además de indicar la necesidad de una remuneración más justa y una valoración social más elevada de la profesión de maestro, recomendó unificar la enseñanza media; insistió en diversificar las escuelas de nivel medio accesibles a los hijos de campesinos para evitar que se utilizara la enseñanza normal como carrera de paso por ser la única al alcance en vastas regiones rurales, y se pronunció por el aumento de un año en la duración del ciclo profesional "en tanto es posible establecer el bachillerato como antecedente de la profesión". Este último punto — quizá el más importante entre el maratón de palabras de la reforma educativa— fue al principio impugnado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), pero poco después parece haberse logrado un acuerdo ya que en el II Congreso Nacional de Educación, efectuado en Oaxtepec, Morelos, en noviembre de 1969, este asunto apareció como algo ya aceptado.

También se preparó un nuevo plan de estudios de enseñanza normal que fue aprobado por el CNTE y entró en vigor.²⁴ El Plan distingue ocho campos de formación del maestro, pero es un simple reajuste de asignaturas y no aporta innovación alguna en la técnica de elaboración curricular que era habitual hasta entonces en la SEP.

Las Conferencias Nacionales sobre Educación Cívica y Educación de Adultos desembocaron también en conclusiones de carácter tan general que difícilmente se pueden considerar como algo más que buenos deseos. Así, por ejemplo: "poner en práctica el precepto constitucional que asigna a las autoridades municipales el deber de impartir educación cívica a los ciudadanos". Parecidas son la mayoría de las recomendaciones que hizo la Confederación de Trabajadores de México (CTM) al Colegio de Posgraduados de Chapingo o las que formuló el Instituto Nacional de Protec-

ción a la Infancia que, curiosamente, se refiere en algunas de ellas a la formación cívica y cultural de los adultos.

Anteriormente a estos esfuerzos de reforma provocados por los sucesos de 1968, se había integrado una Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación, cuyos trabajos hubieran podido ser mucho más relevantes para reformar la educación si el secretario en turno los hubiese tomado en cuenta. Esta Comisión quedó instalada desde el 9 de julio de 1965. Contó con tres grupos de trabajo: el primero se ocupó de los aspectos cuantitativos elaborando previsiones de matrícula hasta 1980 y el segundo, de los aspectos cualitativos. En junio de 1966 se formó el tercero que evaluó el trabajo de los dos anteriores y avanzó en los aspectos de organización y ejecución. La Comisión entregó su Informe al licenciado Agustín Yáñez ya en marzo de 1968. Por razones que se desconocen, el Secretario de Educación no dio a conocer este trabajo hasta el 30 de septiembre de 1968. Tampoco la SEP se expresó oficialmente sobre la aceptación o rechazo de las conclusiones del mismo.²⁵

El Informe²⁶ aspira a proporcionar una apreciación de conjunto de la demanda de servicios educativos para 1970 y 1980 en los diversos niveles del sistema y a presentar recomendaciones para una reforma integral. Sorprende el acierto de muchas de las medidas propuestas por los autores de este documento. Pese a sus limitaciones, contenía la concepción más unitaria del sistema educativo nacional de cuantas hasta entonces se habían presentado. Es una lástima que ni la administración 1964-70 ni la subsiguiente le hayan prestado la consideración que se merecía.

Mirando sólo las realizaciones de reforma educativa de 1968 a 1970, hay que decir que distaron mucho de corresponder a las expectativas creadas. El propio Gobierno parece haber preferido echar tierra al asunto y dejar morir sin pena ni gloria la idea de una reforma integral de la educación en las postrimerías de ese sexenio. Quizá lo más positivo de esos años haya sido el que por primera vez se criticara públicamente el estado de la educación nacional y se reconocieran sus deficiencias, incluso por algunos funcionarios.

LA REFORMA EDUCATIVA DEL SEXENIO 1970-76

El actual régimen del licenciado Echeverría, cuyo secretario de Educación Pública ha sido el ingeniero Víctor Bravo Ahuja, anunció desde el principio una nueva reforma educativa, evitando relacionarla con los intentos anteriores.

Desde los primeros meses se creó una Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, se organizaron muchas reuniones y seminarios y se solicitaron sugerencias y críticas; y si bien el proceso seguido hacía esperar un plan global de reforma, se prefirió la estrategia de empezar a actuar sin formular un plan de conjunto.

²³ SEP, *Memoria del IV Congreso Nacional de Educación Normal*, México, 1969.

²⁴ Víctor Hugo Bolaños, Lucio López y Porfirio Rivera Méndez, "El Nuevo Plan de Estudios de la Carrera de Profesor de Educación Primaria" (mimeo.), SEP, México, 1969, y "Fundamentación del Nuevo Plan de Estudios para la Carrera de Profesor de Educación Primaria" (mimeo.), SEP, México, 1969.

²⁵ Sobre la suerte política de este estudio, *ctr.* Guy Benveniste, *Bureaucracy and national planning: a sociological case study in Mexico*, Praeger, Nueva York, 1970.

²⁶ SEP, "Informe de la Comisión Nacional de Planeamiento Integral de la Educación", México, 1968. Véase un resumen en A. Palerm, *Planeamiento integral de la educación en México*, Centro Nacional de Productividad, México, 1969.

No obstante la ausencia de dicho plan, es posible inferir de las decisiones del Secretario de Educación la concepción gubernamental de la reforma educativa.²⁷ Esta concepción puede comprenderse mejor si se ordenan las acciones en seis capítulos: filosofía educativa, reformas legales, modernización administrativa, investigación y planeación, flexibilización y renovación pedagógica, y nuevas posibilidades de enseñanza media y superior.²⁸

1) *Filosofía educativa*

La actual administración ha definido con mayor precisión que las anteriores su manera de entender la educación y lo que la educación debe significar en el desarrollo del país, o sea, lo que pudiera llamarse su filosofía educativa. Esta se encuentra expresada explícitamente en la Ley Federal de Educación del 29 de noviembre de 1973 y en diversas declaraciones de los funcionarios, e implícitamente en los planes y programas de enseñanza primaria y en los libros de texto correspondientes.

Habiéndose esforzado el actual Gobierno desde sus inicios por convencer a los ciudadanos de que representaba un rompimiento ideológico con el anterior (la "apertura democrática") procuró insistir, a nivel verbal al menos, en una concepción distinta de la educación, tanto en cuanto proceso personal como en cuanto proceso social.

Como proceso personal, la educación debe corresponder a la etapa de cambios por la que atraviesa el país y al momento de desarrollo científico y tecnológico mundial. En vez de promover la adaptación, promoverá la conciencia crítica, y en vez de favorecer un orden estático estimulará el cambio. Por esto los métodos educativos serán flexibles y acentuarán la experiencia; no insistirán en la memorización sino en la capacidad de observación, el análisis, las interrelaciones y la inducción; no darán el conocimiento ya elaborado sino llevarán al educando a aprender por sí mismos.

En el plano de los valores, se han acentuado aquellos que están en correspondencia con la "apertura" proclamada: el pluralismo, el diálogo, el pensamiento crítico, la solidaridad social y la participación. Se ha insistido en la necesidad de luchar por la justicia, el respeto a la libertad y a la disidencia, la responsabilidad y la comunicación entre educandos, maestros y padres de familia.

Menos clara y consistente es la concepción del actual Gobierno sobre la educación como proceso social. Pueden quizá distinguirse tres etapas del papel que se espera desempeñe la educación en el cambio de la sociedad. Al principio del sexenio predominó la consideración de la educación como un factor relativamente autógeno de desarrollo; el Gobierno se mostraba confiado en que el impulso a la educación disminuiría las desigualdades económicas y sociales. Más adelante, sin embargo, parecen relativizarse esas expectativas y subrayarse los condicionamientos estructurales. Finalmente, la contribución de la educación al cambio

social se ve sobre todo en los valores que inculca. Son tres variantes dentro de un marco de pensamiento constante que trata de integrar la actividad educativa en el propósito general de transformar la sociedad, reiteradamente proclamado por este régimen. Un estudio detenido de la filosofía educativa del actual sexenio encontraría (no sólo en la proclamación verbal sino en la intencionalidad de algunas acciones de la política educativa) que ella se centra en el propósito de modificar el modelo de desarrollo del país haciéndolo más igualitario, abierto, distributivo, homogeneizador y participativo.

2) *Reformas legales*

Los principios básicos de esta filosofía educativa fueron recogidos en la nueva Ley Federal de Educación. La Ley presenta una concepción unitaria del sistema educativo nacional. Este comprende tanto funciones escolares como extraescolares (art. 15); se esfuerza por estar abiertos a todos (art. 48) y por capacitar a los educandos lo mismo para ingresar a un grado ulterior de educación que para incorporarse a una actividad productiva (art. 6 y 17). La educación requiere una participación activa y responsable de los educandos (art. 20) y el diálogo entre estudiantes, profesores, padres de familia e instituciones públicas y privadas (art. 44). Debe insistirse en la observación, el análisis, la reflexión crítica, el trabajo socialmente útil y la capacidad de aprender por sí mismo (art. 44). Los planes y programas deben responder a objetivos específicos de aprendizaje y se establecerán procedimientos para evaluar si los educandos han logrado dichos objetivos (art. 46 y 47). En consecuencia todo conocimiento podrá ser acreditado y, para ello, se requerirá un sistema idóneo de evaluación.

Entre otras importantes innovaciones legislativas promovidas por la actual administración,²⁹ conviene destacar la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (10 de diciembre de 1970), la Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (27 de diciembre de 1970), el Decreto Presidencial que crea el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (30 de agosto de 1971), el que crea el Consejo Nacional de Fomento Educativo (9 de septiembre de 1971) y las reformas a la Ley Reglamentaria de los Artículos 4o. y 5o. Constitucionales sobre el Ejercicio de las Profesiones (31 de diciembre de 1973).

3) *Modernización administrativa*

En el renglón de la modernización administrativa, el presente régimen ha llevado a cabo numerosas acciones, que suele adscribir a la reforma educativa. Además de la reestructuración inicial de la SEP estableciendo la Subsecretaría de Planeación y Coordinación y reorganizando las otras tres, sobresalen por su importancia dos medidas: la concerniente a la descentralización técnico-administrativa que ha facilitado la tramitación expedita de asuntos rutinarios a través de numerosas oficinas en el interior del país, y un esfuerzo de modernización de los procesos administrativos internos y de los sistemas de información.

²⁷ Véase, por ejemplo, su discurso ante el Pleno sobre Enseñanza Media, publicado en *Excelsior*, México, 31 de agosto de 1974.

²⁸ Para mayor información *cfr.* *Cuatro años de labor educativa*, SEP, México, 1975.

²⁹ Puede verse una lista completa de los cuatro primeros años en *Cuatro años de labor educativa, op. cit.*, pp. 123-136.

Así, entre otras cosas, se reestructuró y mecanizó el registro y control escolar en el nivel elemental, se construyó un modelo de asignación de maestros de primaria y de asignación de escuelas, se elaboraron diversos instrumentos de predicción y simulación de la corriente escolar, se tecnificaron los criterios para elaborar el presupuesto general educativo, etc. También deben mencionarse un nuevo reglamento de escalafón de los trabajadores de la SEP (11 de diciembre de 1973) y diversos acuerdos sobre titulación y regularización de maestros.

4) *Investigación y planeación*

La SEP había carecido de organismos capaces de llevar a cabo tareas de investigación y planeación permanentes. Este Gobierno ha iniciado, a través de la Dirección General de Planeación Educativa, del Departamento de Investigación Educativa en el Centro de Investigaciones de Estudios Avanzados del IPN, del Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia y de otros organismos, un esfuerzo serio de investigación. Esto no obstante, hay que señalar que el gasto nacional en investigación educativa, según datos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT para 1974) es inferior a los 40 millones de pesos, o sea, no llega al uno por mil del presupuesto federal de educación.

Como primeros pasos en este campo, se ha sistematizado y publicado la información estadística, se han afinado valiosos modelos de programación, se preparan instrumentos de evaluación académica con miras a la acreditación y certificación, y se va avanzando en hacer más racional la elaboración de planes de estudio y de material didáctico.

5) *Flexibilización y renovación pedagógica*

Quizá el núcleo de la reforma educativa de esta administración deba situarse en el campo de la renovación pedagógica. Esta se centró en la enseñanza primaria, cuyos programas y textos fueron totalmente reformados. La concepción de la educación como un proceso personal de descubrimiento y exploración y como asimilación de métodos y lenguajes más que de información, quedó plasmada en los nuevos textos escolares, que representan una labor ingente y encomiable. Menor fue la atención puesta en actualizar a los maestros, a quienes se trató de abarcar en cursos y seminarios de muy diversa duración y calidad; y en esto radica sin duda la causa principal de las limitaciones efectivas de la reforma.

Se abrieron también otros cauces de aprendizaje, tales como la primaria acelerada y la primaria intensiva, y se establecieron sistemas abiertos en la secundaria, preparatoria y estudios profesionales del magisterio. No han llegado a cristalizar, sin embargo, otras iniciativas de educación informal, principalmente para la población rural adulta, ni se ha dado la debida importancia a la experimentación de la radio en programas de educación popular.

En todo caso, quizá el saldo más positivo de la reforma educativa de este gobierno consista en haber empezado a romper la rigidez tradicional de la SEP, promoviendo otros modelos de educación e impulsando métodos y sistemas más flexibles.

6) *Nuevas posibilidades de enseñanza media y superior*

En la misma perspectiva deben verse la creación del Colegio de Bachilleres y de la Universidad Autónoma Metropolitana, promovida por esta administración, así como la serie de acuerdos tomados en las asambleas de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior. Estos acuerdos han servido para orientar a las instituciones de enseñanza superior del país hacia su modernización y profesionalización.³⁰

Este conjunto de acciones y políticas que la actual administración denomina sin demasiada precisión "reforma educativa" ha merecido apreciaciones muy diversas. Como hecho político, esta reforma es parte de un régimen que trató de reestablecer el equilibrio roto en 1968; como tal, ha sido juzgada por algunos como mediatizadora, adaptadora y funcionalista, y por otros como la única clase de reforma posible, en consonancia con el reformismo característico de la presente administración.

Convendrá, sin embargo, reflexionar en los tres puntos siguientes para algún intento de evaluación:

a) La reforma no constituyó un plan integrado de acciones, con programas y metas precisas. Mas bien se fue elaborando y dando a conocer su marcha. Por esta razón no logró tampoco movilizar más eficazmente los

³⁰ He aquí un resumen de los principales.

- El sistema de educación superior deberá ir proviendo el crecimiento de la demanda a nivel nacional y concebir oportunamente la manera de satisfacerla.
- Las instituciones se irán diversificando conforme a las exigencias del desarrollo de cada región y procurarán ser complementarias unas de otras.
- Funcionarán por semestres.
- Establecerán "créditos" académicos, con bases homogéneas, de modo que sean posibles las equivalencias de los cursos en todo el país.
- La organización académica propiciará las salidas laterales y la acumulación progresiva de "créditos".
- Cada unidad de aprendizaje tendrá objetivos teóricos y prácticos.
- Se establecerá un sistema nacional de exámenes, regido por un centro nacional de exámenes y certificación, que aceptará también los estudios hechos por vía extraescolar.
- Habrá un registro unificado de títulos profesionales.
- Funcionará un amplio programa de formación y actualización de profesores, así como un centro nacional de producción de materiales didácticos.
- También se organizará, por las propias instituciones, un servicio social nacional, vinculado con los centros de producción.
- Dentro de cada institución se procurará sistematizar más la enseñanza definiendo los diversos niveles académicos y elaborando los programas de estudio conforme a objetivos precisos.
- Se establecerán sistemas abiertos de aprendizaje.
- Se acortará a cuatro años la licenciatura y se flexibilizará los requisitos para obtener el título profesional.
- Se impulsarán los estudios de posgrado, orientados tanto a la docencia como a la actualización profesional y a la investigación científica.
- Cada institución normará su desarrollo conforme a un modelo de crecimiento; las que lleguen a cierto tamaño desconcentrarán su alumnado.
- Se establecerá un proceso permanente de evaluación de todas las instituciones, con indicadores y metodología comunes, y se comunicarán sus resultados.
- En lo financiero, las universidades se esforzarán por encontrar nuevas fuentes de ingreso.

recursos educativos del país, ni ha sido posible someterla a una evaluación rigurosa.

b] Tampoco acentuó, en la práctica de las acciones emprendidas, los efectos de la educación en la transformación social. Fue una reforma del "tramo educativo", que no llegó a investigar o a considerar debidamente las implicaciones de los cambios educativos para la movilidad social, la productividad económica, el empleo, la distribución del ingreso y del poder, la reforma política, etc. En este sentido expresé en otra ocasión: "Ciertamente es difícil, por falta de perspectiva, opinar sobre el alcance de algunas medidas concretas [de la reforma educativa]; si sirven sólo a la modernización de la pobreza, o si, a la larga, desatarán procesos irreversibles que conduzcan a cambios mayores. Pero en cuanto la reforma educativa pretende ser parte de una política social, hay que convenir en que ha carecido de objetivos claramente definidos y de una base adecuada de teoría sociológica que los hiciera creíbles. Por esto es muy cuestionable su alcance efectivo para acelerar los cambios sociales deseados. Como siempre en el orden de los significados, el todo es más que la suma de sus partes... El todo sería, aquí, un proyecto de sociedad".³¹

c] La intencionalidad objetiva de algunas de las acciones de esta reforma se vio frustrada en parte por el uso de los beneficios educativos como factores de negociación política con los diversos sectores sociales. Así podrían señalarse correspondencias entre la prioridad concedida a ciertas medidas (por ejemplo el impulso a la educación superior) y su función reguladora de apoyos al poder político (satisfacción del descontento de las clases medias). Una apreciación justa de esta reforma educativa debería descubrir e interpretar estas congruencias que por una parte indican los límites y restricciones de la política educativa viable y, por otra, generan sugestivas contradicciones en el sistema sociopolítico del país.

Termina esta revisión sumaria de las reformas educativas emprendidas por los cuatro últimos gobiernos, parece conveniente señalar, para concluir, algunos de los principales problemas de la educación nacional.

1. Es necesario revisar las pautas a que se ha venido ajustando la expansión escolar.³² Adoptar como criterio la "demanda social", o sea, ir proporcionando educación a todos los que la vayan solicitando, resulta bastante contradictorio respecto a la contribución que se espera de la educación para el cambio social. Normar la expansión por la demanda implica efectivamente renunciar a compensar las desigualdades, a modificar las relaciones entre las clases sociales y a alterar el papel del Estado ante la presión de los diversos grupos.³³

Si la política educativa se integra como parte de una política social, es indispensable orientar la expansión escolar

³¹ P. Latapí, "Apreciación de la Reforma Educativa", en *Excelsior*, México, 24 de mayo de 1975.

³² Véanse algunas consideraciones sobre las tasas de incremento en los diversos regímenes en P. Latapí, "Falta Sentido de la Proporción", en *Excelsior*, México, 13 de septiembre de 1975.

³³ Véase esta problemática en P. Latapí, "Educación Igual a Cambio Social", en *Excelsior*, México, 6 de septiembre de 1975.

atendiendo a sus efectos sobre los procesos sociales, como la distribución del ingreso, la participación en el poder, el acceso al empleo, la evolución de la estructura de clases, etc. Armonizarla simplemente con la demanda libre implica, además de dejar al azar sus efectos sociales, dar prioridad al uso de los beneficios educativos como instrumentos de negociación política, cuando no de pacificación social.

Si no se investigan cuidadosamente las maneras como la educación puede y debe promover la transformación de la sociedad, hay el peligro de que sólo exacerbe las contradicciones, creando conflictos y frustraciones que pueden tener resultados funestos. Por otra parte, la educación no podrá colaborar eficazmente en promover una sociedad más justa, si no es dentro de una orientación global del sistema económico y político en el mismo sentido.

2. Como un aspecto particularmente importante de lo anterior, conviene mencionar el problema de la "igualdad de oportunidades educativas". Es sabido que entre nosotros la distribución de la educación ha sido tradicionalmente más desigual que la del ingreso, y el crecimiento escolar regulado por la sola demanda social ha llevado a crecientes distanciamientos tanto entre regiones geográficas, como entre el medio urbano y el rural o entre los diversos grupos de ingreso.³⁴

Por otra parte, nuestra política educativa nunca ha definido con precisión qué concepto de "igualdad de oportunidades" prefiere y qué estrategias adopta;³⁵ parece que ignora los problemas particularmente espinosos que implica la búsqueda de una mayor igualdad educativa.³⁶ Se requieren aquí tanto un esfuerzo importante de planeación que establezca otras posibilidades de solución, cuanto investigaciones longitudinales que evalúen los resultados de las diversas estrategias.

3. Las pavorosas carencias no sólo económicas sino sociales y humanas que padecen las grandes mayorías del país obligan también a reflexionar sobre la inadecuación cualitativa de la educación formal que actualmente se imparte y a plantear la necesidad de innovar en lo que respecta a otras maneras de educar. Conceptos tradicionales como el de "alfabetización" parece que debieran redefinirse en función de las necesidades mínimas de información, socialización y educación que hoy experimentan los sectores más pobres. Particularmente en el campo de la educación de adultos, tanto rurales como suburbanos, parece urgente introducir sistemas eficaces que adiestren para trabajos prácticos y sencillos y que aprovechen los recursos de la propia comunidad.

4. La relación de la educación con el empleo, en lo cuantitativo y en lo cualitativo, se torna cada vez más

³⁴ Carlos Muñoz Izquierdo, "Evaluación del desarrollo educativo en México (1958-70) y factores que lo han determinado", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, III, México, 1973, pp. 24 y ss.

³⁵ Ver ocho conceptos distintos de "igualdad de oportunidades" en P. Latapí, *Mitos y verdades de la educación mexicana*, CEE, México, 1973, p. 138, y "La Apertura en la Educación Nacional", en *Excelsior*, 29 de junio de 1974.

³⁶ P. Latapí, "La Inalcanzable Igualdad", en *Excelsior*, 25 de mayo de 1974.

problemática.³⁷ El desajuste cuantitativo debido a la carencia de empleo está teniendo efectos importantes para la movilidad social, la distribución del ingreso y el valor de los diversos tipos de educación en el mercado de trabajo.

La expansión escolar, lejos de contribuir a la redistribución más equitativa del ingreso y del acceso al empleo, está causando distorsiones graves. Por una parte, las probabilidades de empleo no sólo siguen siendo distintas sino que se distribuyen conforme a las dosis de escolaridad alcanzada; los sectores menos favorecidos escolarmente, que son los más numerosos, tienen menores probabilidades de empleo. Por otra parte, la disminución que se esperaba lograr, al expandirse la escolaridad, en la amplitud del abanico de salarios, se ha dado efectivamente, pero está afectando sobre todo a las clases medias que han ingresado más recientemente a los niveles educativos medio y superior. Además, persiste dentro del sector de egresados del nivel superior del sistema educativo una élite que logra aumentar sus ingresos promedio a una velocidad mayor que la de los demás del mismo nivel educativo, agudizando la concentración del ingreso. Es obvio, pues, que la escolaridad no vale lo mismo para todos en el mercado de trabajo, sino que beneficia más a los grupos sociales que están ya en posiciones socialmente ventajosas.

Son conocidas las proposiciones de política económica que promoverían un incremento en el empleo y la modificación de sus actuales pautas de expansión; en el supuesto de que la política económica se orientara en este sentido, habría que adoptar medidas de política educativa congruentes; ya se han esbozado algunas de ellas por parte de varios investigadores.³⁸

Entre tanto es importante estudiar de qué manera la política educativa puede contribuir a atemperar los efectos nocivos de la escasez de empleo, regulando diferencialmente el crecimiento de los diversos niveles y tipos de enseñanza, desarrollando la capacidad limitada que tiene la educación, sobre todo la tecnológica, para generar empleo, y especialmente promoviendo la investigación y la innovación tecnológica que hagan evolucionar la estructura del empleo.

En lo cualitativo, la educación tiene que adaptarse más a los requerimientos de la producción. Por lo que se ha investigado en este campo, sería ya posible adoptar criterios más claros para ajustar los perfiles educativos a los ocupacionales. El papel de la escuela, en el campo de la preparación ocupacional, debería reducirse a proporcionar una "cultura tecnológica" y una capacitación de carácter general, dejando la responsabilidad del entrenamiento específico a las entidades productivas, públicas y privadas, que serían las que lo administraran y financiaran.

5. Los requerimientos financieros del desarrollo educativo constituyen otro núcleo de problemas. Al estudio de la suficiencia de los recursos (la cual se hará más difícil a medida que se incrementen los niveles escolares superiores

que son más costosos y en que se mejore la calidad y las remuneraciones del magisterio), convendrá añadir el de la exploración de otras fuentes de financiamiento y el de algunos aspectos administrativos. Entre estos últimos sobresale el problema de la distribución actual de la carga financiera por servicios educativos entre la Federación y los estados. Algunas entidades consumen en educación proporciones tan elevadas de sus presupuestos, que difícilmente pueden atender otros campos prioritarios, por lo cual se explica que estén presionando hacia una federalización total de la enseñanza. Independientemente de esto, son necesarios criterios más racionales para distribuir el apoyo de la Federación a los gobiernos estatales (y al del Distrito Federal); parece que la Federación debiera dar más importancia a su función reguladora y compensadora en la distribución regional de sus recursos educativos.

6. De alguna manera también debe registrarse como un problema fundamental de nuestra educación su ineficacia pedagógica. Son muy bajos los niveles efectivos de conocimiento que alcanzan los alumnos y más bajos aún los de las capacidades intelectuales reales que adquieren. La baja calidad de muchos maestros, el desorden administrativo, la irresponsabilidad y un sistema de evaluación nada exigente, junto con factores extraescolares como la falta de estímulos en la familia y la desnutrición crónica, son sin duda causas de esta situación. Hay ya acciones tendientes a superar algunas de estas causas, como, por ejemplo, la orientación pedagógica de los nuevos libros de texto. Pero sería de desear que los esfuerzos por mejorar la calidad y eficacia de la enseñanza se centraran más en el maestro: debieran contemplarse programas continuos de formación y superación del magisterio en todos los niveles, incluyendo el universitario. Por otra parte, muchos factores de retraso intelectual en los medios más deprimidos no pueden atacarse sino a través de programas globales, intersecretariales, que persigan un mejoramiento integral de toda la comunidad.

Estos son algunos de los problemas que se plantean hoy a la educación mexicana. En gran parte son efecto de la estructura social, pues nuestra educación participa de las ambigüedades y contradicciones del esquema de desarrollo a que se ajusta el país. Pero en parte son independientes de esa estructura y existe un margen definido dentro del cual el esfuerzo, el rigor y la constancia pueden superarlos.

A la carencia de continuidad en aspectos muy importantes de la política educativa (cada sexenio parece ignorar los anteriores), se ha sumado la falta de un proyecto nacional de sociedad, filosóficamente coherente y políticamente viable. Su ausencia ha hecho que muchas medidas de reforma educativa, en sí positivas y acertadas, carezcan de la intencionalidad social necesaria y, por tanto, de verdadera eficacia para transformar las relaciones entre los diversos grupos que integran nuestra sociedad.

Al iniciar su camino por el último cuarto del siglo XX, la política educativa nacional está urgentemente necesitada de una fuerte dosis de pensamiento utópico que integre sus acciones en un horizonte de valores humanos y sociales, y las ubique como lo que en el fondo son: esfuerzos por responder al reto de realizar la convivencia nacional de una manera más justa.

³⁷ Carlos Muñoz Izquierdo, "Expansión Escolar y Distribución del Ingreso en México", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, I, México, 1974, pp. 9 y ss.

³⁸ Carlos Muñoz Izquierdo y Rodrigo Medellín, "Incremento de la Población, Capacitación y Empleo en México (1960-70)", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, III, México, 1974, pp. 131 y ss.