

LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA (1988-1994)

Josefina Zoraida VÁZQUEZ
El Colegio de México

CUALQUIER EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN pública mexicana exige considerar la rémora que representa el sexenialismo presidencialista. El empeño del ejecutivo en turno de darle sello propio a la política, ha impuesto la tradición nefasta de cambiar las prácticas educativas cada seis años sin que medie un estudio de su pertinencia e impidiendo que los esfuerzos sean sostenidos. Desde los años sesenta, los anuncios de “reforma educativa” se repitieron,¹ aunque sólo en tres momentos hubo cambios sustanciales: el Plan de Once Años (1959-1964), la “reforma educativa” de 1970-1976 y la “modernización educativa” del periodo salinista.²

El Plan de Once Años intentó enfrentar los problemas que planteó la explosión demográfica, tratando de prever las necesidades que anunciaban las proyecciones de crecimiento de población con una planeación que permitiera preparar aulas, maestros y materiales para enfrentarla. Se aplicaron medidas de emergencia en construcción de aulas y capacitación de personal y se instituyó el libro de texto gratuito en la escuela primaria.

La expansión acelerada de la educación fue acompañada de una baja en la calidad de todos los sectores, al tiempo

¹ Véase LATAPÍ, 1975.

² *Programa*, 1989. “Acuerdo Nacional. Modernización de la Educación Básica”, 464 (19 mayo 1992), pp. 8. México (f 372.972/189).

que la expansión espectacular del conocimiento, requería cambios educativos. Por eso la reforma de los años setenta que se plasmó en la ley de educación de 1974, promovía un cambio de métodos de enseñanza destinado a desplazar el memorístico para preparar a los niños para un proceso permanente de aprendizaje. Se pretendía entrenarlos para inquirir e investigar, procesar la información y responder a problemas variados. Se agruparon los conocimientos transmitidos en la educación elemental dos lenguajes, español y matemáticas y dos ciencias, sociales y naturales. Esta enseñanza por áreas significó un cambio fundamental en las concepciones y prácticas pedagógicas tradicionales. Por otra parte, hubo el intento decidido de eliminar trabas reglamentarias para la acreditación de conocimientos y de ampliar la educación media para que el ciclo no sólo fuera preparación para entrar a instituciones superiores, sino que proveyera alternativas terminales (agrícolas o técnicas) que posibilitaran la incorporación al trabajo.

Pero las reformas fueron incapaces de cubrir el rezago educativo y mejorar la calidad de la escuela pública mexicana,³ cuyos contenidos no resultaban pertinentes para enfrentar los retos del desarrollo económico. Todas las reformas se emprendieron sin diagnósticos y sin la experimentación y evaluación adecuadas ante la bendita prisa de aplicarla en el término de un sexenio presidencial, lo que le resta la solidez que la importancia de la educación amerita, amén de implicar el abandono de excelentes ideas y de sustituir grupos de trabajo eficientes y calificados por otros improvisados que volvieron a partir de cero.

Ahora bien, las críticas negativas que siempre despierta la educación pública mexicana es necesario situarlas en el marco de su gran complejidad, para calibrar el tamaño del reto que ha enfrentado. México es un país de contrastes y gran desigualdad, tanto social como geográfica. Con una población multiétnica que habla más de 50 lenguas diferentes y con una mayoría concentrada en el centro y sur del país hasta hace unas décadas, los grupos monolingües vi-

³TIRADO, 1986 y 1990.

ven en zonas aisladas, lo que hace difícil su incorporación. Esta situación de por sí problemática, la ha complicado la impresionante explosión demográfica que ha presenciado el país a partir de 1940 y que le ha hecho pasar de 20 a más de 90 000 000, en 1995, lapso en el que también se transformó de rural, en predominantemente urbana. A pesar de esos impresionantes obstáculos, la educación pública logró bajar el analfabetismo de 46% en 1940, a 12% en 1990, aunque todavía excesivamente alto, en especial en el contexto de Norteamérica (cuadro 1). Una de las víctimas no podía sino ser la calidad de la enseñanza, pues la demanda de escuela ha superado todas las proyecciones.

Cuadro 1
ÍNDICE DE ANALFABETISMO, GRUPO DE EDAD 15 AÑOS O MÁS
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL)

<i>País</i>	<i>Índice</i>	<i>Año</i>
Estados Unidos	0.5	1979
Canadá	3.4	1986
Chile	6.6	1990
Costa Rica	7.2	1990
México	12.4	1990

FUENTE: *Anuario Estadístico*, UNESCO, 1992.

A estos problemas de por sí graves, se ha venido a sumar el impacto que han representado las crisis económicas en el gasto educativo. De 1970-1981, el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) gastado en educación había subido de 1.76 a 5.5% y entre 1982-1988 se redujo de 3.25 a 1.39%, lo que en términos de educación superior significó pasar de 0.5 a 0.2% en el mismo periodo.⁴ Como resultado se abandonaron proyectos importantes, se dejaron de adquirir materiales y libros y el salario de los maestros y profesores sufrió un deterioro que condujo a muchos a abandonar las aulas.⁵

⁴ IBARRA COLADO, 1993 y FUENTES MOLINAR 1990a.

⁵ FUENTES MOLINAR, 1990, pp. 339-343.

EL PROYECTO EDUCATIVO DE 1989-1994

Los temas educativo y de la difusión de la cultura estuvieron presentes en la campaña presidencial de 1988 y, por supuesto, se anunciaron reformas. De todas formas, fue el amplio campo de la difusión de la cultura el primer aspecto que encaró el nuevo presidente. A siete días de la toma de poder, Carlos Salinas de Gortari anunció la creación de un Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, como entidad autónoma adscrita a la Secretaría de Educación Pública (SEP), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) iba a coordinar todos los aspectos de la difusión. La decisión respondía a la presión que había ejercido durante la campaña, uno de los principales grupos de intelectuales para que se creara una Secretaría de Cultura, pretensión que contravenía la meta básica del adelgazamiento del Estado. Además de absorber las instituciones existentes (Instituto Nacional de Bellas Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Conservatorio, Dirección de Publicaciones, etc.), creó una nueva burocracia.

La nueva institución sufrió un cambio de dirigencia y con ésta, de una parte de sus lineamientos. El Consejo emprendió la promoción de eventos artísticos y culturales de la más alta calidad, tal vez excesivos para un país con las carencias de México. También producción de cine y grabación de videos de cine clásico para venta y para préstamo en las bibliotecas públicas, subvención a la televisión cultural (incluyendo la fundación de un nuevo canal cultural), financiamiento de excavaciones en muchas zonas arqueológicas, así como exhibiciones museográficas, dentro y sobre todo fuera del país (incluso el financiamiento de una sala de culturas precolombinas en el Museo Británico que por cierto quedó algo escondida). En cambio, no logró darle coherencia a su ambiciosa labor editorial que favoreció a las editoriales privadas.

Es claro que planear los cambios en educación formal tenía mayores dificultades. El sexenio de Salinas, centrado en la transformación económica del país, cuyos objetivos, prioridades y estrategias se definieron en el Plan Nacional de De-

sarrollo, 1989-1994, reconoció que la educación era parte del cambio “inevitable” exigido por las transformaciones mundiales para que una nación en vías de desarrollo pudiera “competir y avanzar en sus intereses, anticipando las nuevas realidades”. Según rezaba el plan, “mejorar la calidad de la educación y de sus servicios de apoyo es imperativo para fortalecer la soberanía nacional, para el perfeccionamiento de la democracia y para la modernización del país”.⁶

Se consideraba fundamental estimular la educación y la investigación de alto rango para mejorar el ejercicio de la ciencia y la tecnología y evitar la dependencia del exterior, pero las exigencias del Banco Mundial aseguraron que la educación básica se convertiría en prioridad para el desarrollo.⁷ Por tanto, la agenda de “modernización” de la educación fijó como objetivos: mejorar la calidad del sistema educativo, elevar la escolaridad de la población, descentralizar la educación y fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

Aunque a lo largo del sexenio la educación pública recorrió presupuesto (cuadro 2), la continuidad de las tareas se vio obstaculizada por cuatro cambios en el ministerio, no experimentadas desde los años cuarenta. Manuel Bartlett ocupó la cartera del 1° de diciembre de 1988 al 7 de enero de 1992; Ernesto Zedillo del 7 de enero de 1992 al 30 de noviembre de 1993; Fernando Solana del 1° de diciembre de 1993 al 11 de mayo de 1994 y de esa fecha a fin de noviembre, Ángel Pescador Osuna, lo que conllevó también relevo de algunos encargados de área.⁸

⁶ *Documentos* 1, 1994, pp. 9-10.

⁷ *Documentos* 1, 1994, p. 23. Véase LOCKHEED y VERSPOOR, 1988.

⁸ Con Bartlett la Coordinación Educativa estuvo a cargo de Fernando Elías Calles; la Educación Media, de Jesús Liceaga; la Educación Elemental, de Juan de Dios Rodríguez; Educación e Investigación Tecnológica, de Raúl Talán, y Educación Superior, de Luis Eugenio Todd. Con Zedillo se encargó de Coordinación Educativa, Pascual García Alba; Educación Básica, Gilberto Guevara y Olac Fuentes; Educación e Investigación Tecnológicas, Raúl Talán; Educación Superior, Antonio Gago Huguet, y Servicios Educativos para el Distrito Federal, José Ángel Pescador; con Pescador Osuna, la Coordinación volvió a estar a cargo de Fernando Elías Calles; en Educación Básica permaneció Olac Fuentes; en Educación e Investigación Tecnológica, Raúl Talán; la Educación

Cuadro 2
GASTO EDUCATIVO NACIONAL RESPECTO AL PIB, 1980-1994

	PIB*	Total	<i>Gasto Educativo*</i>		
			<i>Federal</i>	<i>Estatat y municipal</i>	<i>Particular</i>
1980	4470	219	166	38	15
%	100.00	4.91	3.72	0.85	0.34
1981	6128	326	256	52	19
%	100.00	5.32	4.17	0.84	0.30
1982	9798	515	415	74	26
%	100.00	5.26	4.24	0.75	0.27
1983	17879	674	553	90	31
%	100.00	3.77	3.09	0.50	0.17
1984	29472	1248	931	206	111
%	100.00	4.24	3.16	0.70	0.38
1985	47392	1919	1481	290	149
%	100.00	4.05	3.12	0.61	0.31
1986	79443	3126	2384	447	295
%	100.00	3.93	3.00	0.56	0.37
1987	193312	7047	55519	845	683
%	100.00	3.65	2.86	0.44	0.35
1988	390451	13843	11077	1512	1253
%	100.00	3.55	2.84	0.39	0.32
1989	507618	19282	14752	2878	1651
%	100.00	3.80	2.91	0.57	0.33
1990	686406	29015	21627	4988	2401
%	100.00	4.23	3.15	0.73	0.35
1991	865166	38499	30110	6258	2130
%	100.00	4.45	3.48	0.72	0.25
1992	1018600	51550	40953	7190	3406
%	100.00	5.06	4.02	0.71	0.33
1993	1135500	65021	53321	7852	3849
%	100.00	5.73	4.70	0.69	0.34
1994**	1229700	75238	62935	8256	4047
%	100.00	6.12	5.12	0.67	0.33

FUENTE: Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, Secretaría de Educación Pública.

* En miles de millones de pesos corrientes.

** Cifras estimadas.

Superior pasó a manos de Javier Barros Valero y los Servicios Educativos para el Distrito Federal a Benjamín González.

La campaña presidencial había organizado foros sobre “reformas educativas”, pero ni los participantes ni los temas abordados se adoptaron en el plan definitivo,⁹ cuyo sello fundamental fue el de remover al poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), obstáculo insalvable para poder aplicar la descentralización de la educación que se venía prometiendo. Durante el sexenio de José López Portillo se había iniciado una “desconcentración” administrativa al establecer delegaciones generales en las entidades federativas, a cargo de los asuntos educativos estatales, pero con personal nombrado por el titular de la SEP. En 1982, el presidente Miguel de la Madrid anunció la “descentralización” de las educaciones básica y normal, como existía antes de 1921, pero se redujo a sobreponer unas direcciones de servicios coordinados, o sea una nueva estructura sin eliminar el centralismo.¹⁰ El “reto de la descentralización” para sustituir el esquema centralizado que parecía agotado, estaba en el ambiente¹¹ y se concebía como instrumento para desencadenar

[...] las fuerzas de nuestra sociedad contenidas en todas las regiones del país... [y que] acerque la atención de la función educativa a los problemas y realidades de su entorno más inmediato, y cuente con la participación de todos los sectores de la comunidad local,

evitando al mismo tiempo no abandonar “el mandato constitucional de una educación nacional integradora, éticamente orientada y al servicio de objetivos nacionales”.¹² La modernización educativa se definió como ruptura de

⁹ Enrique González Pedrero organizó el 8 de diciembre de 1987 un “Diálogo Nacional sobre Educación”. El exsecretario de Educación, Jesús Reyes Heróles, también realizó un diagnóstico sobre educación básica. CAMPA, 1989.

¹⁰ *Documentos* 2, 1994, pp. 8-9.

¹¹ HEVIA RIVAS, 1991 y NORIEGA, 1993.

¹² *Programa*, 1989, pp. 6-7.

[...] usos e inercia para innovar prácticas al servicio de fines permanentes; es superar un marco de racionalidad ya rebasado y adaptarse a un mundo dinámico... [lo que] en el campo educativo significa una nueva relación entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil.¹³

EL PRIMER PASO HACIA LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA

Es posible que al ser la descentralización una medida política prioritaria y delicada, Salinas ofreciera la cartera de Educación al licenciado Manuel Bartlett, encargado del control político en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid, quien estrenaría sus tareas amagado por paros magisteriales.

Como parte del paquete de conquista de legitimidad que caracterizó el primer año de la gestión salinista, antes de iniciarse el mes de mayo de 1989 la Presidencia anunció la renuncia de Carlos Jongitud Barrios, cacique del magisterio durante 17 años¹⁴ y la elección de Elba Esther Gordillo, maestra formada junto al viejo dirigente, para sustituirlo. La maestra Gordillo no tardó en desplazar al grupo Vanguardia Revolucionaria que respondía a su antecesor.

El plan de Modernización Educativa se haría hasta octubre de 1989. El Programa para la Modernización Educativa empezaba por hacer un diagnóstico pesimista que subrayaba el rezago educativo: 4.2 000 000 de analfabetas mayores de quince años, 20.2 000 000 de adultos sin concluir la primaria, 16 000 000 de adultos sin terminar la secundaria; un índice de analfabetismo de 100% en comunidades indígenas, 2% en algunas regiones de la República; 300 000 niños sin acceso a la escuela, 880 000 alumnos desertores del sistema en el primer año de primaria.

Como solución, el programa proponía dar cobertura nacional a la primaria, dando prioridad a las zonas marginadas (urbanas, rurales e indígenas), mediante el uso de

¹³ *Programa*, 1989, p. 17.

¹⁴ CAMPA, 1989a.

medios electrónicos de comunicación. Se expresó también la intención de abandonar la enseñanza por las áreas de estudio: “ciencias sociales” y “ciencias naturales”, para volver a las asignaturas tradicionales, respondiendo a una exigencia del magisterio.

El modelo de modernización educativa se encaminaba a eliminar las desigualdades geográficas y sociales, hacer más eficiente y de mejor calidad la enseñanza, integrar el proceso educativo al desarrollo económico, emplear modalidades no escolarizadas para ampliar la educación y reestructurar la organización del sistema. Entre las metas se repetía la eliminación del aprendizaje memorístico, actualización de contenidos y métodos de la enseñanza, el mejoramiento de la formación de maestros y el reentrenamiento de los que estaban en servicio. Una novedad estaba en involucrar en el proceso de enseñanza-aprendizaje a los padres de familia, maestros y otros grupos sociales¹⁵ para hacerlos participar en la resolución de problemas concretos, para hacer a la tarea educativa integral y comprometida en la solución de los problemas nacionales, de acuerdo con viejos ideales de la década de los veinte.

El programa citaba entre sus objetivos: cultivar el talento y la creatividad en la niñez y la juventud, vincular el aprendizaje a la producción, en todos los grados, y promover la innovación científica y tecnológica, el rigor en el pensamiento y la sistematización en la acción, para generar culturas científica y tecnológica. Todo sugería un nuevo pragmatismo: una educación al servicio de la transformación económica, que subrayaba la racionalización del empleo de recursos en todos los ámbitos.

De inmediato, el programa sufrió el boicot de la dirigente del SNTE, quien percibió los peligros que la descentralización de la administración educativa significaba para el sindicato. La lideresa sindical exigió mayor auscultación

¹⁵ Con la ley de educación los padres de familia y sus asociaciones, maestros y su sindicato, las autoridades educativas y otros sectores de la sociedad, como la Iglesia, interesados en la educación, iban a formar Consejos de Participación Social en los ámbitos estatal, municipal y de cada escuela. *Documentos* 2, 1994, pp. 13-14.

entre maestros y profesores y logró que una parte de la prensa se hiciera eco de sus críticas.¹⁶

El secretario, preocupado por la calidad y con la perenne idea de que los de fuera tienen respuestas mejores a nuestros problemas, gestionó la visita de cuatro expertos de la UNESCO para que prestaran asesoría. El grupo trabajó con diversos grupos de maestros del SNTE y del CONALTE y como conclusión el Consejo Técnico de la Educación publicó el documento titulado *Hacia un nuevo modelo pedagógico*, que anunciaba la reformulación del “marco teórico conceptual” de la educación mexicana. En éste se fijaban “los perfiles de desempeño”, es decir conocimientos, habilidades y valores que un alumno debía tener al entrar y salir de cada uno de los sectores de la educación básica, lo que iba a servir de base para elaborar los nuevos programas de estudio.¹⁷

El boicot de las organizaciones magisteriales y la incapacidad del Consejo Técnico de la Educación retardaron la puesta en marcha de la descentralización y la reforma. El Consejo difundió algunos planteamientos y cambió varias veces los programas de las asignaturas de educación secundaria, imposibilitando la elaboración de libros de texto. Algunos grupos formados por la Subsecretaría de Educación Elemental trabajaron en la preparación de paquetes con material didáctico para actualizar a los maestros y también para los alumnos. En cambio los programas de primaria no pasaron del estadio experimental.

FEDERALIZACIÓN Y EDUCACIÓN BÁSICA

El retardo con que el secretario Bartlett puso en práctica la descentralización administrativa, sumado a la pugna que sostenía con el SNTE, determinaron su salida de la Secretaría el 7 de enero de 1992 y su relevo por el doctor Ernesto

¹⁶ Pascal BELTRÁN DEL RÍO se hacía eco de las acusaciones del SNTE, en *Proceso*, 723 (10 sept. 1990).

¹⁷ CAMPA, 1991.

Zedillo, quien de inmediato anunció cambios en el proyecto de modernización educativa. Entre ellos estuvo convertir a los ciclos primario y secundario en educación básica y obligatoria y promover una reformulación de los contenidos y materiales educativos, con un aire del *back to the basics* estadounidense, para promover capacidades básicas: “alfabetización, conocimientos de aritmética elemental y aptitudes de comunicación y para resolver problemas”. Se enfatizó la necesidad de subrayar el aprendizaje de la lengua, lectura y escritura y las nociones esenciales de matemáticas, conocimientos que, asimilados firmemente, permitirían seguir aprendiendo toda la vida. A éstos se agregó la “historia patria”, para cimentar la identidad nacional, preocupación gubernamental constante con motivo de la apertura comercial y la invasión de los medios de comunicación. También se impuso una ampliación de días efectivos de clase.

Desde un principio, el entendimiento con la lideresa del SNTE, permitió al doctor Zedillo encauzar su gestión, incluso lograr un acuerdo para poner en marcha la meta fundamental de la descentralización administrativa. Los nuevos equipos trabajaron aceleradamente y para el 18 de mayo de 1992, el SNTE, la SEP y los gobernadores de los estados, en presencia del presidente Salinas, firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. El documento fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* junto a un decreto presidencial “para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo nacional”. Se definía la meta como promoción del desarrollo integral del país a través de la “federalización”¹⁸ de la educación, por lo que uno de sus puntos fundamentales era el traspaso de las enseñanzas preescolar, primaria, secundaria y normal de la SEP a los gobiernos estatales. La SEP quedaba a cargo de la educación en el Distrito Federal y la vigilancia del cumplimiento de las leyes, la transferencia de recursos

¹⁸ Se entendió por federalización finalmente, devolver a los estados la autoridad sobre el gasto educativo y la administración de los recursos, manteniendo la Secretaría sólo autoridad sobre los programas.

financieros y la revisión de materiales didácticos y programas en todo el país. Se reiteraba otra idea de Salinas: la intención de involucrar a la comunidad en el proceso educativo.

El acuerdo advertía que, junto al control del presupuesto y el gasto educativo, los estados asumían la responsabilidad de las relaciones laborales. Según precisaría más tarde la ley de educación, quería decir que los problemas laborales de los maestros tendrían que ser dirimidos en su propio estado, aunque el SNTE continuaba siendo el titular del contrato colectivo. También se anunció que la importancia del cambio de programas de contenidos en la educación básica, se aplicaría un programa emergente para reformular los contenidos de las enseñanzas primaria y secundaria, por la urgencia que se sentía de fortalecer la lectura, la escritura y las matemáticas; se insistía en restablecer el estudio de la historia, la geografía y el civismo como asignaturas separadas, aunque la primera había sido el eje del área de ciencias sociales y, por tanto, nunca se había eliminado.

Para responder al reclamo del magisterio de la pérdida de poder adquisitivo del salario, se concedió un aumento general, pero de acuerdo con la política neoliberal, se estableció la carrera magisterial y un sistema de estímulos para premiar el rendimiento y la actualización magisterial, para estimular el mejoramiento de su desempeño y preparación. Se prometió, además, un programa de construcción de viviendas y de promoción de una revaloración del ejercicio magisterial.¹⁹ Para ello se establecieron premios estatales y federales para los mejores maestros.

El acuerdo constituyó una parte importante en el contenido de la nueva Ley General de Educación Pública promulgada el 13 de julio de 1993.²⁰ La ley subrayaba la obligatoriedad de las educaciones primaria y secundaria y

¹⁹ "Decreto presidencial para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo para la modernización de la Educación Básica" y "Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica", 1992, pp. 7-12.

²⁰ "Ley", 1993.

su carácter laico.²¹ Se proveían “medidas tendientes a establecer las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo”, con la participación de toda la sociedad en el proceso educativo. Un aspecto importante de la reforma del artículo 3º era la eliminación de la exclusión de las iglesias del ámbito educativo.²² Desde que se hizo cargo de la Secretaría, el doctor Zedillo mostró gran preocupación por “fortalecer” la enseñanza de la historia patria, que declaró abandonada desde hacía dos décadas, lo cual era inexacto. Para ello encargó a un grupo de historiadores prestigiados, comprometidos con el gobierno, elaborar el texto de historia de México que se utilizaría en la enseñanza en 4º, 5º y 6º grados,²³ lo cual rompía con todo esquema de enseñanza de la historia que, antes de 1972 se dividía en efemérides de historia patria (1º y 2º), historia local (3º), historia de México (4º), historia de América (5º) e historia universal (6º). Las reformas de 1972 habían sustituido historia, geografía y civismo por el área de ciencias sociales; ésta empezaba con la transmisión de los conceptos de tiempo y pasado (1º) para proseguir despertando el interés en las historias local (2º), de México (prehispánica y colonial en 3º) y nacional (4º). La historia universal, que dejaba de ser la simplemente europea tradicional, transmitida hasta entonces y que incluía las de América, Asia y África (5º y 6º).

La decisión de 1992 de declarar que la enseñanza de la historia patria sería la única abordada en el ciclo primario,

²¹ En la exposición de motivos de la iniciativa de ley se precisaba que el Estado impartirá educaciones preescolar, primaria y secundaria a todo el que la solicite, pero “no será obligatorio que los niños cursen la educación preescolar. Entre otras razones para esta limitación sobresale la potestad que deberán conservar los padres ya sea de dar directamente y en el hogar una instrucción inicial a los niños, o bien, de hacer que la reciban en planteles adecuados”, “Exposición”, 1993, pp. 18-19.

²² *Diario Oficial de la Federación* (5 mar. 1993).

²³ En el caso de los textos de los años sesenta, se convocó a un concurso y en el de los setenta, se encargó a dos instituciones de educación superior: los de español y ciencias sociales, a El Colegio de México y los de matemáticas y ciencias naturales al Centro de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.

era paradójica, pues estaba en abierta contradicción con la política de apertura general del gobierno. La enseñanza de una historia universal, tan importante en un mundo empujado por los medios de comunicación, estaba más en consonancia con la apertura de la economía que el nacionalismo obsoleto que se restablecía.

Se confió la aplicación pedagógica a la editorial española Santillana que había venido apoderándose del mercado latinoamericano, por tanto, los historiadores prepararon sólo los textos básicos. La premura por hacerlos en unos cuantos meses se tradujo en un gasto muy alto, pero los libros estuvieron listos en junio de 1992. Su presentación era impecable y el contenido, en conjunto, correcto; en cambio la adaptación “pedagógica” resultó pésima en el libro de 4º. Como todo libro tenían errores, disculpables en una primera edición, pero el cambio de algunas interpretaciones tradicionales y la eliminación de algunas figuras secundarias de la historia, permitieron que maestros y padres de familia estimulados por la retórica de su participación en la educación criticaran aspectos menores y hasta ridículos.²⁴ Los intelectuales se concentraron en la crítica al gasto excesivo en la preparación de los textos y la interpretación del porfiriato considerado como justificativo de la política salinista. Como los textos provocaran un escándalo mayúsculo y no el éxito que se esperaba, la SEP decidió retirarlos, en lugar de tratar de corregirlos, como hubiera sido aconsejable.

Pero a un error se sumó otro. Se procedió a convocar un concurso para todos los libros de texto y un jurado de “alto nivel”, pero sin experiencia en el rubro, premió a los mejores. Después, alguna de las autoridades internas consideró que los premiados en historia eran poco satisfactorios y la SEP decidió no imprimirlos.

²⁴Un ejemplo fue no mencionar dos mitos: el Pípila y los “Niños Héroes”, que habían desaparecido desde 1972. Otro, fue lo que consideraron una mínima mención a Emiliano Zapata y “revalorar” el régimen de Porfirio Díaz, en cierta forma también iniciado en 1972, pero entonces los críticos de derecha se concentraron en la inclusión de Marx, Fidel Castro, Maosedung, etc., VÁZQUEZ, 1992 y 1994.

La inseguridad ante el espinoso problema de una interpretación de la historia aceptable para todos, condujo a retardar la redacción de los textos de historia y encargar a un escritor, la redacción de una cartilla mínima de historia de México, “inspirada en los textos desplazados”. Los textos de las otras asignaturas fueron apareciendo, pero la serie completa de textos estuvo lista a fines del 1994, es decir, al final del sexenio.

La búsqueda de la armonía con el SNTE hizo que la renovación de contenidos, programación y textos quedara en manos de maestros, lo que los condenará a cierto retraso, ya que no se les puede pedir que estén al tanto de los conocimientos más recientes. Ideas fundamentales como la utilización de la vía lingüística y la lógica matemática para enseñar los dos lenguajes, fueron desechadas ya que muchos maestros las habían recibido en los años setenta con desconfianza y se volvió a métodos tradicionales que seguramente están más alejados de las necesidades actuales.

El programa de Solidaridad otorgó fondos para el proyecto “escuela digna”, que promovió la reconstrucción de escuelas y la reparación del mobiliario de las aulas, obteniéndose cierto éxito en algunas áreas marginadas y rurales.

Con una educación pública al servicio del desarrollo económico, las políticas tanto de Bartlett como de Zedillo, subrayaron la mejora de las educaciones técnica y superior y promovieron la investigación. Se incrementó el presupuesto destinado a estas ramas y se amplió el sistema de becas, tanto para estudiantes como para proyectos de investigación. El fondo para la modernización de la infraestructura proveyó de computadoras y material cuando las comisiones evaluadoras aprobaron los proyectos presentados. Se evitó el incremento salarial general, creándose estímulos al “desempeño académico” y ampliando el Sistema Nacional de Investigadores inaugurado en 1984, para mejorarlos con base en evaluación de preparación y productividad. Esto no ha dejado de crear situaciones delicadas, aunque hay que reconocer la necesidad de estimular la productividad y la dedicación. Esto ha condenado a unos sueldos base excesivamente bajos, que por desgracia son los que rigen el retiro.

Una de las grandes preocupaciones de la Secretaría ha sido la de optimizar el uso de recursos y mejorar la calidad de la educación superior. Con ese objetivo se estableció en 1989, una Comisión Nacional de Evaluación, que iba a revisar los informes anuales institucionales, sobre labores cumplidas y avances en su calidad. En 1991, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, promovió la constitución de una Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior que llevara a cabo la evaluación de las instituciones a través de Comités Inter-institucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), que aplicaron mecanismos adecuados. Estos CIEES han elaborado un método que les permite identificar logros y deficiencias de las instituciones y programas y hacer recomendaciones para modernizar sus estructuras, programas, contenidos, métodos, etc. El programa busca promover la modernización de la educación e inyectarle espíritu de superación a las instituciones de educación superior, aunque es difícil todavía hacer predicciones.²⁵

LOGROS Y TAREAS PENDIENTES

El doctor Zedillo renunció en noviembre de 1993 para hacerse cargo de la campaña del candidato Luis Donaldo Colosio, y los movimientos políticos ocasionaron dos cambios más en la SEP, aunque fueron menos perceptibles y prevaleció la continuidad en la mayoría de los programas.

Nunca es fácil evaluar los logros en la educación pública, pero resulta aún más en un sexenio con tantos cambios políticos y afectado del retraso generado por crisis económicas de dos décadas. A pesar de que el aumento del porcentaje del PIB dedicado a la educación pública llegó a 6%, según declaraciones de Pescador Osuna²⁶ la educación

²⁵ Hay siete CIEES: de administración, ciencias agropecuarias, ciencias de la salud, ciencias naturales y exactas, ciencias sociales y administrativas y difusión y extensión de la cultura e ingeniería y tecnología. En 1994 había realizado 118 evaluaciones, tenía en proceso 143.

²⁶ "Reconoce la SEP fallas en programas", 1994.

pública dejaba mucho que desear al fin del sexenio,²⁷ pues todavía es reflejo de la terrible desigualdad social del país y no sólo injustamente distribuida en el territorio nacional, sino concentrada en las áreas urbanas:²⁸ “100 000 comunidades todavía no tienen ningún servicio educativo”, lo que no deja de despertar la pregunta ¿de qué sirve declarar que la educación básica obligatoria incluirá la secundaria, si no hemos logrado una educación primaria completa para todos los niños? La justificación para establecerla se atribuyó a que la experiencia internacional revela que una escolaridad adicional, “impulsa la capacidad productiva de la sociedad” y “promueve una más equitativa distribución del ingreso al generar niveles más altos de empleo bien remunerado [...]”.²⁹ Estas razones olvidan mencionar que el aumento de población es el problema esencial del rezago educativo, que convendría atacar frontalmente, sin las tibiezas que la representación mexicana desplegó en el Congreso Mundial de Población en El Cairo.

Aunque resulte menos impresionante sería más lógico esforzarse en proporcionar educación preescolar, tan importante para un mejor desarrollo infantil, puesto que las razones para no hacerla obligatoria resultan poco convincentes y esforzarse en lograr que todas las comunidades tengan primarias completas. En los últimos diez años el déficit de atención en educación primaria se duplicó (de 319 000 a 695 000 niños), con una preocupante concentración en algunos estados. Así, mientras el Distrito Federal, Chihuahua, Nuevo León y Sonora atienden a 100% de la demanda, Aguascalientes, Colima, Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Puebla y San Luis Potosí tienen índices menores a 90%. La deserción conduce a que sólo cuatro de cada diez niños que se inscriben en la escuela elemental, terminen su educación secundaria. La baja eficiencia de la escuela también se concentra en los estados de Campeche, Oaxaca,

²⁷ DÍAZ DE COSSÍO, 1994; CARRANZA, 1994; MORALES, 1994; TALÁN, 1994; GORDILLO, 1994; ALZATI, 1994; BARROS VALERO, 1994; GUEVARA, 1994, y PESCADOR, 1994, pp. 523-636.

²⁸ MARTÍNEZ RIZO, 1992, pp. 59-118.

²⁹ “Exposición”, 1993, p. 17.

Veracruz, Yucatán, Guerrero y Chiapas (menos de 50%). Esta baja eficiencia del sistema, hace que de 100 niños que entran a primaria, sólo 62 la terminen y de éstos, 80%, o sea, 52 entren a la secundaria y la concluyan 42.³⁰ Eso condena a simple retórica la decisión de alargar a nueve años la educación básica obligatoria para todos, pues los problemas educativos de México son tan complejos y agudos que eluden empeños simplemente desarrollistas.

El Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), ha mostrado poca creatividad y eficiencia en su tarea de alfabetizar y aún existen 5 800 000 analfabetas y, según reconoció el secretario Pescador Osuna, no se logró la meta de reducir el índice de analfabetismo de 12-8% durante el sexenio y sólo se redujo 11%. Es muy lamentable que en los estados de Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán rebasen el 19%.³¹ Las críticas más constantes al INEA, atribuyen el hecho a lo inapropiado del material didáctico utilizado para alfabetizar a los adultos, pero seguramente tiene que ver con la excesiva pobreza de algunos grupos (cuadro 3).

Cuadro 3
BAJO PORCENTAJE

*Tasa de educación superior en relación
con la población 20-24 años*

Estados Unidos	76.2
Argentina	43.2
Francia	39.7
España	35.4
Israel	34.4
Uruguay	30.5
Portugal	22.7
Bolivia	22.6
Cuba	20.9

³⁰ DÍAZ DE COSSÍO, 1994, p. 533-534.

³¹ "Reconoce", 1994, p. 3 y PESCADOR 1994, p. 632.

Cuadro 3 (conclusión)

*Tasa de educación superior en relación
con la población 20-24 años*

Chile	20.7
Ecuador	20.1
México	15.2

FUENTE: Estadísticas UNESCO, 1993.

Más difícil resulta juzgar la calidad de la enseñanza tan ligada al mejoramiento de la formación y actualización de los maestros³² y de la provisión de material didáctico, laboratorios, bibliotecas y, algo que todavía es casi inexistente en las instituciones públicas mexicanas, las computadoras y otros medios audiovisuales. Se hicieron esfuerzos encomiables en el sexenio para proveer material didáctico y bibliotecas, pero no llegaron a todos los rincones del territorio.

El mejoramiento de la calidad de la enseñanza depende de la que obtengan los maestros y el proyecto confió en que esto se logrará con la creación de la carrera magisterial, “relacionando preparación y calidad del trabajo a mejores ingresos”,³³ pero es temprano para juzgar su éxito. No logró aplicarse todo el programa de actualización y, según parece, el proyecto de viviendas para los maestros quedó en el tintero.³⁴ El éxito del sistema creado para otorgar estímulos salariales a la preparación, actualización y desempeño, por desgracia depende del grado de democratización de un SNTE hondamente afectado de corrupción.

La educación secundaria ha ampliado su cobertura, en especial mediante la telesecundaria, cuyo desempeño se ha ido afinando durante tres décadas, a pesar de que no se han modernizado los libros utilizados y no llega a lugares remotos. La educación técnica, en la que se ponen grandes esperanzas para la modernización de la producción mexi-

³² REYES y ZÚÑIGA, 1994.

³³ GORDILLO, 1994, pp. 581-590.

³⁴ “Fin” 1994, p. 8.

cana, alcanzó, en 1994, una matrícula superior al millón de estudiantes. No obstante, una gran parte de los alumnos carece de una instrucción media que les permita adquirir un entrenamiento sólido, por eso una parte del esfuerzo se ha volcado en capacitación en el lugar de trabajo. Sin duda hay que dar mayor coherencia de los diversos sistemas existentes³⁵ y conseguir la franca colaboración de los empresarios, a quienes beneficiaría. Sobre la educación técnica pesa también el prejuicio hispánico contra el trabajo de cuello azul y, a pesar de garantizar muchas veces buenos sueldos, las familias y los estudiantes aspiran hacer carreras universitarias. De esa manera, los bachilleratos bivalentes creados para seguir carreras técnicas o agrícolas, se utilizan muchas veces como trampolín para proseguir las carreras tradicionales.

El mundo de la educación superior, tanto tecnológica como universitaria, abarca 863 instituciones con políticas diversas de las cuales sólo unas cuantas realizan investigaciones concentradas en las instituciones públicas y fundamentalmente en la Universidad Nacional Autónoma de México. La educación superior es reducida, aun en comparación con otros países de la región (cuadro 3) y sufre de la misma desigualdad que padece la básica y está concentrada en la ciudad de México, aunque se han empezado a crear polos de excelencia en provincia.

Por otra parte, los movimientos sindicales y políticos estudiantiles han hecho perder prestigio a las instituciones públicas. Esto incluye a la Universidad Nacional Autónoma de México, a pesar de su impresionante labor de docencia y de investigación, lo que se ha traducido en menores oportunidades de trabajo para sus graduados y una preferencia para las instituciones privadas. El fenómeno se refleja ya en la vida pública y los graduados de instituciones privadas han remplazado en puestos clave a los de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Politécnico Nacional.

Para mejorar la educación superior y generar investigación científica, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecno-

³⁵ TALÁN, 1994, pp. 566-580 e IBARROLA, 1993.

logía (Conacyt) incrementó el presupuesto asignado a la ciencia y la tecnología y creó una serie de Fondos para promoverla, aunque todavía México está retrasado en este aspecto comparado con otros países de la región, pues cuenta con sólo 2.2 investigadores por cada 10 000 habitantes, lo que significa menos de 10% de los países desarrollados.³⁶

La evaluación de la educación realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), concluye que los marcos legal e institucional mexicanos para la ciencia y la tecnología, es obsoleto, que no hay coordinación ni control de la investigación entre los diversos sectores y se carece de criterios uniformes,³⁷ crítica que parece válida, a pesar de que el documento, en general, pasó por alto la complejidad de la situación mexicana y desconoció los esfuerzos hechos por aumentar el nivel de eficiencia, como lo expresó el doctor José Sarukhan, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.³⁸

La forma acelerada en que se aplicó el proyecto económico ante la ilusión de que la apertura hiciera un milagro, impidió hacer los cambios sustanciales en la educación que el nuevo orden requería, por lo tanto, la tarea fundamental está por delante. Sería conveniente que el gasto se ajustara a la austeridad que requiere que buena parte de nuestra población viva en una miseria vergonzosa. Es importante proyectar la imagen de México en el exterior, pero como podemos ver en los números recientes de *Time*, *Newsweek*, *National Geographic* y periódicos de todo el mundo, los empeños por mostrar nuestra herencia cultural no borran los que generan los inconcebibles contrastes sociales que resultan sorprendentes a fines del siglo XX.

³⁶ *Pacime*, 1994, p. 11.

³⁷ El documento "Revisión de la política de ciencia y tecnología de México" de la OCDE fue presentado a la SEP el 10 de octubre del presente. *La Jornada* (11 oct. 1994) y *Proceso*, 937 (17 oct. 1994).

³⁸ "Objeta", 1994.

REFERENCIAS

"Acuerdo"

- 1992 "Acuerdo Nacional de la Educación Básica", en *Diario Oficial de la Federación*, 464:II (19 mayo), pp. 4-14.

ALZATI, Fausto

- 1994 "Una Visión sobre la Modernización de México: Ciencia y Tecnología", en Instituto de Investigaciones Legislativas, *Democracia Mexicana. Economía, Política, Sociedad*. México: Secretaría de Educación Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pp. 592-597.

BARROS VALERO, Javier

- 1994 "El Sistema de Educación Superior en México", en Instituto de Investigaciones Legislativas, *Democracia Mexicana. Economía, Política, Sociedad*. México: Secretaría de Educación Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pp. 598-612.

BELTRÁN DEL RÍO, Pascal

- 1990 "El pragmatismo estilo estadounidense llega a la educación. Bartlett va imponiendo su proyecto: menos clases, menos maestros, menos alumnos, en *Proceso*, 723 (10 sep.), pp. 6-8.

CAMPÁ, Homero

- 1989 "La revolución educativa se vuelve modernización y traerá consulta", en *Proceso*, 637 (16 ene.), pp. 30-31.
- 1989a "En los Pinos y Gobernación el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación cambió con todo y líderes", en *Proceso*, 652 (1º mayo), pp. 14-18.
- 1991 "La modernización será ahora a partir de criterios de la UNESCO. Apenas iniciados, reforma la Secretaría de Educación Pública los planes para reformar la educación", en *Proceso*, 749 (14 mar.), pp. 24-27

CARRANZA, José Antonio

- 1994 "La educación Básica en el Proyecto Educativo Mexicano", en Instituto de Investigaciones Legislativas, *Democracia Mexicana. Economía, Política, Sociedad*. México: Secretaría de Educación Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pp. 544-555.

“Decreto”

- 1992 “Decreto presidencial para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo para la modernización de la Educación Básica”, en *Diario Oficial de la Federación*, 464 (19 mayo 1992), p. 3.
- 1993 “Decreto que declara reformados los artículos 30 y 31 fracción 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, (5 mar.), pp. 2-3.

DÍAZ DE COSSIO, Roger

- 1994 “La Educación y la Cultura. Retos, Perspectivas y Propuestas”, en Instituto de Investigaciones Legislativas, *Democracia Mexicana. Economía, Política, Sociedad*. México: Secretaría de Educación Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pp. 532-543.

Documentos

- 1994 *Documentos de Trabajo para su discusión. 1. Los fines y objetivos de la Educación en los albores del nuevo milenio*, Primer Congreso Nacional de Educación. México: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- 1994 *Documentos de Trabajo para su discusión. 2. La Federalización de la Educación Básica. ¿Mecanismo apropiado para la reorganización del sistema educativo mexicano?*, Primer Congreso Nacional de Educación. México: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

“Exposición”

- 1993 “Exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales, presentada por el presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari”, en *Artículo 3o. constitucional. Ley General de Educación*. México: Secretaría de Educación Pública, pp. 13-25.

“Fin”

- 1994 “Fin de Sexenio. Política Educativa. Educación, sector rezagado”, en *La Reforma* (30 oct.), p. 8.

FUENTES MOLINAR, Olac

- 1990 “Los retos educativos del sexenio. Educación territorio devastado”, en Rosa Albina Garavito y Augusto Bolívar (ed.), *El cotidiano. México en la década de los ochenta. La modernización en cifras*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 339-343.

- 1990a "La modernización educativa", en *Cero en conducta*, 5:20 (jul.-ago.), pp. 12-16.

GORDILLO, Elba Esther

- 1994 "Formación, Actualización y Superación Profesional de los Educadores y Calidad de la educación", en Instituto de Investigaciones Legislativas, *Democracia Mexicana. Economía, Política, Sociedad*. México: Secretaría de Educación Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pp. 583-591.

GUEVARA, Julieta

- 1994 "La Cultura Nacional", en Instituto de Investigaciones Legislativas, *Democracia Mexicana. Economía, Política, Sociedad*. México: Secretaría de Educación Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pp. 613-629.

HEVIA RIVAS, Ricardo

- 1991 *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Educación de la Ciencia y la Cultura-REDUC.

IBARRA COLADO, Eduardo

- 1993 "Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la conformación de un nuevo modelo", en *La universidad ante el espejo de la excelencia*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 117-182.

IBARROLA, María

- 1993 *Industria y Escuela Técnica. Dos experiencias mexicanas*. México: Fundación Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

LATAPÍ, Pablo

- 1975 "Reformas educativas en los últimos cuatro gobiernos (1952-1975)", en *Comercio Exterior*, 25 (12 dic.), pp. 1323-1334.

"Ley"

- 1993 "Ley General de Educación Pública", en *Diario Oficial de la Federación*, 478 (13 jul.), pp. 2-13.

LOCKHEED, Marlene E. y Adrian M. VERSPOOR

- 1988 "El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: examen de las opciones de política". Washington: Banco Mundial.

MARTÍNEZ RIZO, Felipe

- 1992 “La desigualdad educativa en México”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 22:2, pp. 59-118.

MORALES, Sofía Leticia

- 1994 “Nueva relación entre el Estado y la Sociedad. Educación de Adultos y con Adultos”, en Instituto de Investigaciones Legislativas, *Democracia Mexicana. Economía, Política, Sociedad*. México: Secretaría de Educación Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pp. 556-565.

NORIEGA, Margarita

- 1993 “La descentralización educativa. Los casos de Francia y México”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 23:1, pp. 22-31.

“Objeta”

- 1994 “Objeta el rector de la UNAM las recomendaciones internacionales”, en *Proceso*, 938 (24 oct.), pp.37-39.

Pacime

- 1994 *Pacime. Programa de Apoyo a la Ciencia en México. Reglas de Operación*. México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

PESCADOR, José Ángel

- 1994 “El Futuro de la Educación en México”, en Instituto de Investigaciones Legislativas, *Democracia Mexicana. Economía, Política, Sociedad*. México: Secretaría de Educación Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pp. 630-636.

Programa

- 1989 *Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994*. México: Poder Ejecutivo Nacional.

“Reconoce”

- 1994 “Reconoce la SEP fallas en programas”, en *La Reforma*, (19 oct.), p. 3.

REYES, Ramiro y Rosa María ZÚÑIGA

- 1994 *Diagnóstico del Subsistema de Formación Inicial*. México: Fundación Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

TALÁN, Raúl

- 1994 "Educación Técnica y la Formación de Recursos Humanos para el trabajo", en Instituto de Investigaciones Legislativas, *Democracia Mexicana. Economía, Política, Sociedad*. México: Secretaría de Educación Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pp. 566-581.

TIRADO, Felipe

- 1986 "La crítica situación de la educación básica en México", en *Ciencia y desarrollo*, xv (nov.-dic.), pp. 81-94.
- 1990 "En torno a la calidad de la educación pública en México: antes y ahora", en *Ciencia y desarrollo*, xvi (mar.-abr.), pp. 59-69.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida

- 1992 "Nuevos y viejos libros de texto" en *La Jornada* (3 sep.), p. 6.
- 1994 "Política sexenal y desperdicio de recursos, problemas torales en educación", en *Excelsior* (8 sep.), pp. 12.