

La Educación Pública en México 1964-1970. Secretaría de Educación Pública (dos tomos), México: sep, 1970, Tomo I: 351 pp., Tomo II: 342 pp.

Esta obra “constituye la memoria de actividades de la Secretaría de Educación Pública durante el periodo presidencial del señor licenciado Gustavo Díaz Ordaz”, según lo expresan sus autores en el prólogo de la misma. El primer volumen presenta una crónica de las actividades realizadas por esa Secretaría durante el sexenio 1964/1970; y el segundo sólo contiene una colección de apéndices de carácter documental y estadístico. Los materiales que forman el apéndice documental constan de algunos decretos y acuerdos que expidió o dictó, según el caso, el Presidente de la República; de varias circulares que giró el Secretario del ramo; de la lista de los discursos que éste pronunció durante su gestión; del contenido de algunos convenios que fueron celebrados entre instituciones de enseñanza superior; así como de una lista de las publicaciones que fueron realizadas por la SEP durante el periodo señalado. A su vez, los apéndices de carácter estadístico proporcionan cifras y otros datos que informan sobre varios aspectos del sistema educativo nacional, así como sobre la educación extraescolar que organizó la Secretaría durante el sexenio en cuestión.

El primer tomo de la obra se compone de 17 capítulos, a los que se agregó un directorio completo de la Secretaría de Educación, que incluye los cambios ocurridos en dicho directorio a lo largo del sexenio. Entre los 17 capítulos que componen ese tomo son especialmente importantes los dos primeros (titulados *Política Educativa* y *La Enseñanza*, respectivamente), así como el noveno y dé-

cimo, que se ocupan de la *Acción Cultural* y de la *Acción Extraescolar*. La mayoría de los capítulos restantes proporcionan información adicional a la que aparece en los que acaban de ser mencionados, pues ellos se refieren a la acción cívica, asistencial y a otros servicios prestados; al empleo de los medios audiovisuales; a la labor editorial realizada; a las construcciones escolares y a la investigación científica. Finalmente, cinco de los seis últimos capítulos del mismo tomo tratan algunos asuntos relacionados con los aspectos administrativos de la SEP y con las relaciones que, durante el sexenio, dicha Secretaría sostuvo con organismos internacionales.

Al exponer las políticas educativas que la Secretaría siguió durante el sexenio, la Memoria menciona, entre otras cosas, una serie de recomendaciones que diversos congresos y organismos hicieron a la SEP para realizar la Reforma Educativa que pidió a la Nación el Presidente Díaz Ordaz, en septiembre de 1968. Sin embargo, la Memoria se abstiene de informar si muchas de esas resoluciones fueron ejecutadas, así como de proporcionar las razones por las que, en relación con esas recomendaciones, se procedió en un sentido o en otro.

La política educativa que recibe más atención en la Memoria es la que trató de orientar la enseñanza hacia el trabajo productivo. En relación con esta política se destaca, por una parte, la implantación de las metodologías pedagógicas llamadas “Aprender haciendo” en la enseñanza primaria y “Enseñar produciendo” en la enseñanza media. Por otra parte, se mencionan también en relación con la misma política algunos esfuerzos que tendieron a lograr que los diversos niveles educativos participasen, simultáneamente, del carácter de

intermedios y de terminales. De este modo se trataba de evitar la deserción, procurando que los egresados del sistema escolar estuviesen capacitados para desempeñar ocupaciones remuneradas. Como medidas complementarias a dichos esfuerzos, se menciona tanto la creación del Servicio Nacional de Orientación Vocacional (en octubre de 1966) como la del Servicio Nacional de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra (en junio de 1965). Podría también considerarse, dentro del mismo marco, la "acción asistencial" que desarrolló la Secretaría, ya que aquélla incluyó —como en sexenios anteriores— algunas becas con las que se trató de facilitar la continuación de los estudios de un grupo de alumnos económicamente débiles. Sin embargo, la cuantía de estas becas no parece haber sido suficientemente importante como para haber podido alterar las tasas de deserción entre los sectores sociales a que estuvieron dirigidas.

Respecto a la introducción de las metodologías que fueron citadas en primer término, hay que advertir que la Memoria no reconoce que aquéllas "fueron insuficientemente experimentadas ni que llegaron a ser plenamente empleadas debido a la falta de guía y orientación de los maestros y a que no se hizo la previsión de los recursos que eran necesarios para su aplicación" —como lo hiciera notar el Grupo de Trabajo de Ciencias de la Educación (1970: 4) que, como parte del Programa Nacional de Investigación Científica y Tecnología, fue coordinado por el Instituto Nacional de Pedagogía.

Puede decirse, en relación con las medidas que fueron tomadas para evitar la deserción (al orientar directamente la educación hacia las actividades productivas), que de la Memoria se desprende que las principales consistieron en la creación de 3 Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (que sólo representaron un incremento de 10% en relación con los que ya funcionaban en 1964), así como en varias disposiciones que tendieron a unificar los programas de la enseñanza media, en sus dos ciclos. En el primer ciclo

de dicha enseñanza, los esfuerzos que se hicieron en este sentido se reflejaron en la introducción de formación humanística en las escuelas técnicas y en la transformación de las escuelas que impartían el ciclo secundario de la enseñanza normal rural (que fueron convertidas en escuelas tecnológicas agropecuarias). En el ciclo superior de la enseñanza de ese nivel, estos esfuerzos repercutieron principalmente en la modificación de los planes de estudio de las preparatorias técnicas, lo cual se hizo con la finalidad de que los egresados de dichas escuelas "pudiesen continuar indistintamente estudios de nivel superior o de nivel [profesional] medio, al canalizar a quienes no puedan continuar [al nivel superior] hacia las carreras de Técnico y de Auxiliar Técnico Industrial" (p. 38). Las políticas seguidas en este sentido indican, de acuerdo con lo anterior, que no se llegó a crear precisamente una enseñanza media de carácter comprensivo, que hubiera sido en efecto ambivalente en sentido intrínseco. Por el contrario, la modificación de los planos de estudio que menciona la Memoria y las disposiciones que se dictaron para permitir que los egresados de las preparatorias técnicas pudiesen ingresar a instituciones de enseñanza Superior, o bien que los desertores de las ramas académicas del nivel medio pudiesen inscribirse en escuelas de preparación sub-profesional, trataron más bien de establecer una ambivalencia de carácter extrínseco. En otras palabras, dichas disposiciones sólo se refirieron a la validez formal de los estudios que se hacen en las diversas ramas de la enseñanza media, pero sin abolir la diferenciación estructural que ya existía entre dichas ramas. Esto último es importante desde el punto de vista de la función que el sistema educativo puede desempeñar como canal de la movilidad social intergeneracional, ya que la diferenciación de la enseñanza media, que fue preservada a pesar de las medidas descritas, ha tendido tradicionalmente a canalizar a los alumnos que proceden de las clases sociales menos favorecidas hacia las ramas de esa enseñanza que tienen preponderantemente

te un carácter terminal. Además, para los alumnos inscritos en las llamadas “ramas académicas” de la enseñanza media, la adquisición de habilidades directamente relevantes al mercado ocupacional continuó dependiendo del abandono de los canales no terminales de ese nivel educativo, lo que también hubiera podido evitarse si se hubiese adoptado la “unificación intrínseca” que se mencionó más arriba. Conviene agregar, como conclusión, que las políticas que en este sentido siguió la SEP parecen indicar que la Secretaría no consideró suficientemente las razones de carácter psicológico (relacionadas con el nivel de desarrollo individual que es necesario para conocer la verdadera capacidad intelectual de los alumnos) ni las de carácter sociológico (que fueron indicadas más arriba) que fundamentan la conveniencia de una enseñanza media comprensiva como una medida que puede ser funcional al objetivo de garantizar que los sectores sociales menos favorecidos participen, en la proporción que les corresponde en función de su importancia relativa, de la asignación de las oportunidades de ingresar a las instituciones de enseñanza superior.

Como ya se señaló en párrafos anteriores, la sección de la Memoria que sigue en importancia a la que acaba de ser comentada (es decir a la que expone las políticas educativas que siguió la SEP e indica las medidas concretas que se tomaron para aplicarlas) es el capítulo II, pues en él se hace un informe del desarrollo que experimentó la educación formal durante el sexenio 1964/1970. Para el conjunto del sistema escolar —y para cada uno de los niveles que lo integran— la Memoria compara las cifras relativas al alumnado, al magisterio y a las instituciones escolares que se alcanzaron en 1970, con las que correspondían al año de 1964. Esta misma comparación es hecha para el volumen de los recursos económicos que aportaron los distintos sectores que contribuyen al financiamiento de la educación nacional. Sin embargo, en ninguna parte del libro se reconoce que los crecimientos porcentuales que se obtuvieron durante

el sexenio 1964/1970 fueron inferiores a los que cada uno de los niveles escolares había experimentado durante el sexenio anterior; y mucho menos se dedican los autores de la Memoria a analizar las causas de este fenómeno. (De hecho, el ritmo de crecimiento relativo de la capacidad del sistema escolar perdió una tercera parte de la velocidad que había alcanzado durante el sexenio 1958/1964). Desde luego, para nosotros es inexplicable que este problema —y las causas que lo generaron— no hayan sido considerados por la SEP al preparar su Memoria, pues son factores demasiado importantes tanto para poder apreciar el verdadero alcance de la labor educativa que realizó esa Secretaría durante el sexenio que terminó en noviembre de 1970, como para conocer objetivamente los factores que determinarán, en un futuro inmediato, el desarrollo de la educación nacional.

En relación con la educación primaria, en la Memoria se hace notar que la inscripción de 1970 “rebasó con creces” la cifra de 7 195 461 alumnos que para ese año se había previsto cuando (en 1959) se formuló el llamado “Plan de Once años”. Resulta muy extraño, sin embargo, que los autores de la Memoria hayan elegido esa cifra para hacer sus comparaciones, en lugar de confrontar la matrícula efectivamente alcanzada en 1970 con la previsión que se hizo para ése, que fue el año terminal de dicho Plan, después de que el Censo de Población de 1960 permitió advertir que las proyecciones de la demanda escolar, que se habían considerado originalmente en el Plan, habían sido incorrectas.

Efectivamente, desde antes de que el Lic. Yáñez tomara posesión de su puesto, ya se había estimado que, en 1970, la inscripción de las escuelas primarias tendría que llegar a 8 847 000 niños para poder satisfacer la demanda escolar en la proporción que había sido contemplada por el Plan de Once Años (*cfr.* SEP, 1964: 42). La matrícula que se logró efectivamente en 1970 fue de 8 947 555 alumnos, que es sólo un 1% superior a la que preveían las citadas proyecciones corregidas, que son

obviamente las únicas que proporcionan una base aceptable para poder evaluar los esfuerzos hechos durante el sexenio 1964-1970. De esto puede concluirse, por tanto, que —al preparar la memoria que se comenta— la SEP debió simplemente haber hecho notar que la expresión cuantitativa de la enseñanza primaria fue muy semejante a la que había sido prevista como necesaria por la Administración educativa anterior, en lugar de evaluar los esfuerzos hechos durante el sexenio 1964-1970 usando instrumentos tan inadecuados como son las proyecciones originales del Plan de Once Años.

También en relación con el nivel primario del sistema, la Memoria hace notar la mejoría que se obtuvo, durante el sexenio, en el coeficiente de eficiencia terminal, considerada longitudinalmente (es decir, a lo largo de un periodo de 6 años). Este coeficiente pasó del 21.93% (en 1964) al 30.57% (en 1970). Pero también es muy extraño que la SEP no haya reconocido —explícita o implícitamente— que dicha mejoría fue insuficiente para alcanzar las metas estructurales que habían sido propuestas para 1970 por el citado Plan de Once Años; pues sólo se logró matricular en el sexto grado a un 33.5% de los niños que iniciaron su primaria en 1965, en lugar del 38% que debía haberse matriculado conforme a las metas del Plan. Además, hay que hacer notar que el ritmo al que mejoró la eficiencia terminal, durante el sexenio 1964-1970, no fue ni siquiera igual —sino inferior— al que se había observado durante el sexenio anterior. (Las tasas geométricas de mejoramiento anual fueron, respectivamente, de 5.7% y de 6.5%). Esto relativiza indudablemente el progreso que en este sentido es destacado por la Memoria que se está comentando. Pero, de mayor importancia todavía es que la misma observación es aplicable también a la referencia que la Memoria hace al progreso obtenido, durante el último sexenio, en el número de

alumnos que egresaron de las escuelas rurales (que fue del 82.02%). En efecto, el incremento logrado durante el sexenio 1958-1964 en el egreso de dichas escuelas había sido muy superior (de 129.2%). Además, la Memoria pasa por alto que el ritmo de mejoramiento del coeficiente de eficiencia terminal en las escuelas rurales fue de sólo 7.04% anual durante el sexenio 1964-1970, que también es muy inferior al de 16.29% que se había observado durante el sexenio anterior. (En las escuelas urbanas, en cambio, sí se progresó más rápidamente durante el sexenio 1964-1970 que durante el sexenio anterior. Las tasas de mejoramiento fueron de 5.39% y de 3.62% anual, respectivamente). Como consecuencia de este fenómeno, la relación que hubo en 1970 entre el coeficiente de eficiencia terminal de las escuelas urbanas y el de las rurales (6.52 a 1) fue casi la misma que ya se había alcanzado en 1964 (7.16 a 1); en tanto que, durante el sexenio anterior, se había logrado reducir dicha relación en un 50% (desde 14.3 a 1 en 1958 hasta 7.16 a 1 en 1964). Así pues, el impulso que, en relación con las escuelas urbanas, se había dado durante el sexenio 1958-1964 al mejoramiento estructural de las rurales, se detuvo casi por completo durante el sexenio 1964-1970. Este es un hecho importantísimo que no advierte quien sólo lee, en la Memoria que se comenta, que “fue especialmente significativo que los alumnos egresados de las escuelas rurales hayan aumentado de 60 805 en 1964 a 110 676 en 1970, lo cual representa una elevación de 82.02% en el rendimiento”. Con el fin de proporcionar una perspectiva más amplia, que a la vez fundamenta los comentarios que se acaban de hacer, se inserta en seguida un cuadro en que puede observarse la evaluación que experimentaron los coeficientes de eficiencia terminal de las escuelas primarias durante los sexenios 1958-1964 y 1964-1970:

Coeficientes de eficiencia terminal en las escuelas primarias

	<i>Tasas de mejoramiento Anual</i>				
	1958	1964	1970	1959-64	1965-70
Escuelas urbanas	32.90%	40.73%	55.82%	3.62%	5.39%
Escuelas rurales	2.30%	5.69%	8.56%	16.29%	7.04%
Total nacional	15.00%	21.93%	30.57%	6.53%	5.70%

Pasando ahora al ciclo básico de la enseñanza media, en la Memoria se dice que el desarrollo de ese ciclo “no fue menos espectacular que el extraordinario impulso que se ha dado a la educación primaria” (p. 64). Pero hay que advertir que este juicio carece de suficiente fundamentación, ya que la proporción de egresados de primaria que pudieron ser admitidos en el ciclo básico de la enseñanza media disminuyó del 75% (en 1964) al 63% (en 1970); lo que obviamente significa que la expansión de la capacidad de inscripción en dicho ciclo creció más lentamente que el número de alumnos que egresaron de la educación primaria.

Respecto al ciclo superior de la enseñanza media, hay dos puntos que conviene comentar. El primero se refiere a la enseñanza preparatoria y el segundo a la enseñanza normal para maestros de educación primaria. En relación con las preparatorias, en la Memoria se informa que, durante el sexenio 1964-1970, la SEP “limitó la posibilidad de crear más escuelas (federales) de este tipo y la incorporación (a la Federación) de preparatorias particulares... (pues así) se favorece a los estudiantes preparatorianos, en virtud de que su adscripción a escuelas dependientes de las universidades hace más viable su acceso al nivel superior, y no confrontan las dificultades que con alguna frecuencia se presentan al egresado de las preparatorias federales” (p. 73). Ahora bien, si esta medida se confronta con las que adoptó recientemente la UNAM, con el objeto de restringir la capacidad de sus propias preparatorias (misma que por razones semejantes a las que para ello tuvo la UNAM bien puede ser emulada por otras

instituciones de enseñanza superior), se advierte una falta de coordinación entre las diversas ramas del sistema escolar que sólo pudiera haberse evitado si las autoridades educativas hubiesen desarrollado y ejecutado efectivamente el proceso de planeación integral que anunciaron durante el primer año de su gestión.

Por lo que hace a la enseñanza normal para profesores de educación primaria, los datos que publica la Memoria permiten apreciar que la matrícula total de las escuelas federales de este tipo disminuyó en un 15.31%, durante el sexenio, mientras las escuelas estatales aumentaron su matrícula en un 12.48% y las particulares lo hicieron en un 53.98%. El resultado neto fue un incremento del 14.59% en el alumnado total de estas escuelas. Así, el conjunto de escuelas normales del país obtuvo, entre 1964 y 1969, un egreso de 68 417 alumnos (repartidos casi por partes iguales entre los tres tipos de sostenimiento que se acaban de indicar). Sin embargo, el total de plazas magisteriales que fueron agregadas en las escuelas primarias, entre los años 1965 y 1970, fue de sólo 49 128. Desafortunadamente, la Memoria no proporciona información alguna respecto a la proporción de los 19 289 egresados restantes que pudieron obtener empleo en las escuelas primarias como sustitutos de maestros que se hayan retirado por diversas razones; pero esta disparidad entre el egreso de las normales y la creación de nuevas plazas en las escuelas primarias, conjugada con evidencias que puedan recogerse de otras fuentes, sugiere que durante el sexenio se estuvo propiciando, en alguna medida, el desempleo de maestros nor-

malistas. De cualquier manera, al considerar este factor (que aquí sólo se apunta como una hipótesis) en forma conjunta con el decremento que experimentó la formación de maestros —por lo que hace a las escuelas dependientes del gobierno federal— se concluye fácilmente que la disminución que, durante el sexenio, se observó en el ritmo de crecimiento de la capacidad de las escuelas primarias pudo haber sido menos aguda si, por una parte, se hubiese aprovechado íntegramente la capacidad que ya tenían en 1964 las escuelas normales federales y si, por la otra, se hubiese aprovechado a todos los egresados de las normales que no hubieran podido conseguir empleo como sustitutos de maestros retirados.

Finalmente, las referencias que la Memoria hace al desarrollo que experimentó la enseñanza superior están dirigidas, fundamentalmente, hacia el Instituto Politécnico Nacional, lo cual es justificable pues, como se sabe, dicho Instituto es el que depende no sólo económicamente sino también en todos los demás órdenes del Gobierno Federal. Las demás instituciones de enseñanza superior (que absorben aproximadamente al 80% de la matrícula de ese nivel) sólo son consideradas globalmente en los apéndices estadísticos del segundo tomo de la Memoria. Sin embargo, es bien conocido que —en sus aspectos financieros— la mayoría de estas últimas instituciones también depende, fundamentalmente, de los subsidios que otorga el Gobierno Federal. Y el hecho de que la Memoria no considere expresamente la evolución de estos subsidios no permite que sus lectores apre-

cient que, por una parte, los ingresos de las instituciones mencionadas crecieron, en términos reales, más lentamente que el total de su alumnado; ni que, por otra parte, durante el sexenio 1964-1970 se siguió la política de favorecer cada vez menos, en términos relativos, a las universidades de provincia.

Tratando de hacer un resumen de todo lo anterior, podría decirse que la Memoria que se comenta es un documento que en sus partes principales —es decir, las que presentan las políticas educativas que adoptó la administración anterior e informan sobre las labores que ella realizó en materia de educación formal— no proporciona los elementos que son necesarios para poder formular juicios evaluativos de los hechos que presenta. Consecuentemente, varios problemas (algunos de ellos de bastante gravedad) que afectaron al sistema educativo nacional durante el sexenio no son analizados (y a veces ni siquiera mencionados) en la Memoria; por lo que los lectores de ese documento deberían tratar de recurrir simultáneamente a otras fuentes de información, no sólo para evitar el caer en el peligro de obtener una visión incompleta —como la que se obtiene en muchos de los casos en que se utiliza un solo documento como fuente informativa— sino principalmente para poder disponer de bases que sirvan para evaluar objetivamente la labor educativa que desarrolló el gobierno mexicano en los seis últimos años.

Carlos Muñoz Izquierdo
Centro de Estudios Educativos

REFERENCIAS

GRUPO DE TRABAJO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

1970 *Datos para contribuir a la Evaluación del Sistema Educativo Mexicano como Base Formativa en la Preparación de Investigadores en Ciencia y Tecnología* (Documento Número 2) México: Programa Nacional de Investigación Científica y Tecnológica.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

1964 *Obra Educativa en el Sexenio 1958-1964*. México: Ediciones de la Secretaría de Educación Pública.