

# Comentarios del CEE a los aspectos del VI Informe Presidencial Relacionados con la Educación del País

[Revista del Centro de Estudios Educativos (México), vol. VI, núm. 3, 1976, pp. 121-126]

## I. LA EDUCACIÓN DURANTE EL RÉGIMEN EN EL MARCO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO DE MÉXICO

El presente régimen gubernamental se inició después de un periodo de aproximadamente tres décadas, durante el cual el sistema económico del país experimentó una serie de transformaciones de tal intensidad que prácticamente no habían tenido precedentes en la historia. Entre otras cosas, durante el periodo mencionado, la economía nacional se caracterizó: por una tasa de crecimiento que representó, en términos reales, casi el doble de la del crecimiento demográfico del país; por una moderada tasa de inflación interna (de alrededor de 3% anual); por el sostenimiento de la paridad cambiaria frente al dólar; por una notable diversificación del aparato productivo, y, en general, por un clima de aparente bonanza que indujo a algunos analistas a considerar este proceso económico como un verdadero “milagro”.

El proceso anotado tuvo una serie de repercusiones en la estructura social de México. Algunas de ellas fueron sin duda favorables. Siendo imposible hacer aquí un análisis exhaustivo de las mismas, se pueden mencionar como ejemplos: el desarrollo de las clases medias; la urbanización; el surgimiento de nuevos polos de desarrollo, gracias a la extensión de las comunicaciones; la incorporación de fuerza de trabajo campesina a las actividades industriales y de servicios; la expansión del sistema escolar, con la consecuente reducción porcentual del analfabetismo, etcétera.

Sin embargo, hacia mediados de la década pasada se empezó a advertir que las transformaciones económicas que el país estaba experimentando habían sido incapaces de resolver integralmente una serie de problemas sociales. De hecho, algunas cuestiones tan graves como la pobreza que ancestralmente ha afectado a importantes núcleos de la población, los desequilibrios regionales, la sub-ocupación y marginalidad de importantes sectores, etc., tendieron a acentuarse durante los años de las décadas de los cincuenta y sesenta. Todo esto se puso en evidencia durante la campaña presidencial del Lic. Echeverría. Ante estos hechos, el régimen que entonces se iniciaba tenía que elegir entre diversos cursos de acción: a) empeñarse en reforzar los procesos económicos que habían operado hasta entonces; b) iniciar una profunda reorientación de la actividad económica, para que ésta fuese verdaderamente capaz de combatir los problemas mencionados; c) adoptar una política conciliatoria entre lo primero y lo segundo.

Desde el principio de su administración, el Lic. Echeverría anunció que adoptaría la segunda de estas alternativas y se comprometió a encaminar al país hacia un verdadero proceso de “desarrollo compartido”, es decir, hacia una situación en la cual los beneficios del crecimiento económico llegarían a todos los habitantes del país.

Diversas acciones emprendidas a lo largo del sexenio reflejaron el deseo de orientar el sistema económico en la dirección deseable. Entre estas acciones se

encuentran las numerosas iniciativas de ley que fueron aprobadas durante estos años, así como las modificaciones cuantitativas y cualitativas que se introdujeron en el gasto público. Como resultado de estas modificaciones, la inversión pública pudo aumentar a un ritmo de 16% anual y proporcionar así a las actividades agropecuarias importantes volúmenes de recursos adicionales a los que recibían durante el sexenio anterior. También el gasto corriente del gobierno federal aumentó sustancialmente; así, el gasto destinado por la federación al sistema educativo del país pasó de 9 445 millones de pesos a 30 707 millones de 1971 a 1975.

Para financiar estos esfuerzos, el régimen necesitaba aumentar su captación de recursos fiscales. Esto, a su vez, exigía renegociar las alianzas en que se habían apoyado los gobiernos anteriores. En otras palabras, era indispensable contar con el apoyo de determinados sectores para contrarrestar la oposición que presentaría el sector empresarial a los cambios que se introducirían tanto en las políticas fiscales como en otras de distinto tipo. Por esta razón, el gobierno recurrió a una serie de acciones que pueden caracterizarlo como un régimen de tipo "populista", pues ellas procuran distribuir beneficios entre los sectores sociales que, ya sea en virtud de su alto grado de organicidad política, o de su alta capacidad para evaluar críticamente la situación social en que se encuentran, pueden proporcionar al régimen los apoyos necesarios para hacer frente a la oposición de los grupos que resultarían afectados como consecuencia de las políticas redistributivas que se proponía introducir. Es precisamente en este marco en el que se inscriben las políticas de expansión escolar y de reforma educativa que posteriormente comentaremos, pues éstas se hallan encaminadas precisamente a favorecer a las clases medias del país y a proporcionar al gobierno —a través de la filosofía de la educación adoptada durante el régimen— la legitimidad que necesitaba para emprender las modificaciones socioeconómicas que pretendía introducir.

Como consecuencia natural de esta expansión escolar, aumentó considerablemente el número de individuos que acuden al mercado de trabajo en busca de un empleo suficientemente remunerativo que compense la inversión que hicieron en la adquisición de su escolaridad. Por otra parte, la demanda de trabajo en el sector privado no pudo aumentar al mismo ritmo. En consecuencia, el Estado tuvo que recurrir a una fuerte expansión del empleo público, pues de otro modo hubiera enfrentado una agudización de la inconformidad de los sectores medios con el sistema establecido. A su vez, esta expansión del empleo público incidió en el gasto corriente de la federación y, al no ser correspondido por aumentos proporcionales en las recaudaciones tributarias, repercutió en la inflación interna que experimentó el país durante los últimos cinco años. Paradójicamente, esta inflación afectó los niveles de vida de los sectores sociales menos favorecidos, así como la falta de competitividad de nuestros productos en los mercados internacionales. Todo esto ha puesto al país en una situación similar a aquélla por la cual atravesaron algunos países sudamericanos durante las décadas pasadas. La pregunta que surge, a la luz de lo anterior, es si el país podrá controlar en el futuro próximo la inconformidad social de todos estos sectores, por medios democráticos. La experiencia de otras naciones no nos permite hacer predicciones muy halagüeñas al respecto.

## II. REFORMA EDUCATIVA

Se decía, en el apartado anterior, que la filosofía educativa del régimen pretendió proporcionar la legitimidad indispensable para introducir una serie de cambios en

la distribución de los beneficios del desarrollo económico del país. En efecto, desde sus comienzos, el gobierno del Lic. Echeverría emprendió un conjunto de acciones encaminadas a implementar una reforma educativa, de características muy distintas de las anteriores. Se enfatizó la introducción de una filosofía de la educación encaminada a normar el desarrollo de ciertos valores acordes con la nueva política de desarrollo del régimen, lo que aparentemente significaba una ruptura con los conceptos sustentados durante los gobiernos anteriores.

Esta nueva filosofía de la educación se explicitó en la nueva Ley Federal de Educación (Cfr. exposición de motivos y artículos 2 y 5), en los documentos de la reforma educativa y en los contenidos de los libros de texto.

Los conceptos fundamentales de la reforma educativa fueron: educar para el cambio y la conciencia crítica, en contraposición a una educación orientada a adaptar al individuo a un orden establecido; desarrollar las actitudes científicas de observación, análisis, inter-relación e inducción, en contra de la simple memorización de contenidos; y, finalmente, desarrollar en los alumnos los valores congruentes con la "apertura democrática" del régimen, tales como el pluralismo ideológico, la capacidad de diálogo, la autonomía de pensamiento, la solidaridad social y la participación.

La incidencia de esta filosofía en el sistema educativo y social de nuestra patria no puede juzgarse a corto plazo por la edición y distribución de los libros de texto gratuitos, ni por la contratación de miles de maestros al principio de cada ciclo escolar, ni por la expansión y diversificación de las oportunidades educativas en todos los niveles de la enseñanza. Deben emplearse otros criterios, como la ambigüedad de los efectos sociales de todas estas acciones, y el tipo de relaciones que ha ido estableciendo el propio régimen gubernamental entre su política educativa y la legitimación de sus propios mecanismos de poder.

El señor Presidente informó que "el tiraje de nuestros libros, de los libros de la educación mexicana, ascendió durante esta administración a 543 millones de ejemplares, lo que representa un incremento de casi 200 millones respecto a los distribuidos en total durante los 10 años anteriores".

El hecho en sí es laudable. También lo es el deseo de que tales libros sean instrumentos para la liberación de las potencialidades humanas, para impulsar una conciencia crítica y para desterrar toda tendencia al conformismo inmovilizador. Es, sin embargo, sumamente dudoso que aun cuando se consiguieran estos propósitos los futuros ciudadanos encuentren los canales adecuados para una participación pluralista, crítica y dialógica.

### **III. POLÍTICA EDUCATIVA DURANTE EL RÉGIMEN**

La reforma educativa iniciada en este sexenio implicaba al mismo tiempo llevar a cabo varias tareas. Entre éstas queremos analizar dos, dada la prioridad que se les otorgó durante el sexenio y dados también los efectos sociales que de ellas se esperaban en el contexto de la política social y económica del país. Ellas fueron: la diversificación de las modalidades educativas y la expansión del sistema escolar.

#### **1. Diversificación de las modalidades educativas**

Una de las características más importantes del sexenio consistió en ofrecer educación a través de sistemas paralelos al aparato escolar tradicional.

En la educación formal fueron especialmente importantes las modificaciones introducidas en la morfología del nivel medio del sistema escolar. Resaltan las

modalidades que, además de proporcionar al alumno la oportunidad de continuar estudios profesionales, le ofrecen una capacitación ocupacional que le permita incorporarse al mercado de trabajo. En esta categoría se encuentran las escuelas e institutos tecnológicos, agropecuarios industriales y pesqueros, así como el Colegio de Bachilleres.

Aunque estas medidas representan un esfuerzo significativo, es necesario señalar que las alternativas educativas que ellas representan abarcan, según datos disponibles para el ejercicio 1974-75, alrededor del 18% de la matrícula global del ciclo básico correspondiente al nivel medio. Por tanto, estas modalidades todavía no pueden ofrecer oportunidades educativas reales para la mayoría de la población escolar de los sectores que se pretende beneficiar. Además, es importante hacer notar que estas acciones de índole educativa no han sido acompañadas de otras medidas tendientes a transformar la estructura de la demanda laboral, por lo cual es muy difícil esperar de ellas una adecuada eficiencia externa.

Por su parte, las modalidades de educación no sistematizada empezaron a implementarse a través del Plan Nacional de Educación para Adultos así como de los sistemas de enseñanza abierta. La nueva Ley Federal de Educación establece en su artículo 16, que la educación primaria es obligatoria para toda la población del país. Con el fin de atender a los 18 millones de mexicanos mayores de 15 años, que no han cursado la Primaria completa o que no cuentan con instrucción alguna, se estableció el Sistema de Primaria Intensiva para Adultos y se elaboraron libros de texto destinados a esta población. Del mismo modo, se ofreció la posibilidad de cursar educación de ni el posprimario a través de sistemas autodidácticos, flexibles y no sistematizados.

Aunque no se duda de la bondad de estas medidas, existe una serie de factores que pueden impedir que estos sistemas produzcan los efectos esperados. Conviene señalar, por un lado, que no se han establecido mecanismos adecuados para que la educación extraescolar beneficie en forma equitativa a todos los sectores de la población. Con sólo ofrecerla en forma abierta no se puede asegurar su distribución equitativa, puesto que hay un acceso diferencial a los refuerzos y apoyos necesarios para cursar con eficiencia la primaria y secundaria abiertas. Por otro lado, se ha demostrado que, ante la escasez de empleo, el valor de la educación en el mercado de trabajo tiende a decrecer. Por lo mismo, el certificado que se obtiene al terminar la primaria o la secundaria abiertas no tiene ya el valor que esperan obtener sus destinatarios.

## **2. Expansión escolar**

Los datos que proporciona el Lic. Echeverría presentan con claridad la magnitud del crecimiento del sistema educativo durante el sexenio. En efecto, considerado globalmente, el sistema educativo aumentó su inscripción de 11.5 millones de alumnos en 1970 a casi 16 millones en 1975, lo que representa un incremento del 38%.

Con relación a la educación primaria, el Lic. Echeverría mencionó la elevada proporción de recursos educativos que son destinados al campo: 6 de cada 10 nuevos maestros son enviados a las zonas rurales. Además, durante el sexenio se creó el Consejo Nacional de Fomento Educativo, que ha iniciado un esfuerzo para proporcionar oportunidades de educación primaria a la población escolar de comunidades que, por su reducida densidad demográfica, no pueden recibir los beneficios de la educación escolar convencional.

La citada redistribución de las oportunidades educativas, sin embargo, deja de ser tal cuando se considera que mientras la educación primaria tiende ya a generalizarse en las zonas urbanas, apenas empieza a distribuirse en las zonas rezagadas. Esto ocurre, además, cuando las clases medias exigen la expansión de la

educación media y superior. El crecimiento de la educación primaria rural coincide en efecto con la expansión de la educación media y superior en las zonas urbanas, que de 1970 a 1975 experimentaron un incremento de 112 y de 86%, respectivamente, en su matrícula total. Este hecho se percibe más claramente al analizar los presupuestos educativos correspondientes a cada nivel escolar. La enseñanza primaria, que representa en 1975 el 78.9% de la matrícula total (excluyendo el nivel preescolar), recibe sólo el 46.4% del presupuesto federal para educación. Por el contrario, la educación preparatoria, que representa sólo el 4% de la inscripción total, recibe el 16% del presupuesto. Lo mismo sucede con la educación superior, que representa un 3% de la matrícula y recibe el 18.1 del presupuesto educativo. Esta desproporción se ha venido acentuando a lo largo del sexenio, como se aprecia claramente en el cuadro siguiente:

	<i>Porcentaje de la matrícula*</i>		<i>Porcentaje del presupuesto</i>	
	1971	1975	1971	1975
Primaria	83.8	78.9	51.9	46.4
Media básica	11.1	13.7	22.8	19.5
Media sup.	2.9	4.2	11.9	16.0
Superior	2.2	3.2	13.4	18.1
	100.0	100.0	100.0	100.0

\*Excluye el nivel preescolar.

Lo anterior significa que los campesinos reciben, tardíamente, una educación depreciada, al mismo tiempo que se responde a las demandas de aquellos sectores que tienen posibilidades de ejercer presiones para encontrar respuestas a sus exigencias.

El fracaso de los esfuerzos por democratizar verdaderamente la enseñanza se refleja también en la imposibilidad de eliminar la deserción escolar, en el nivel primario, que afecta principalmente a los sectores sociales menos favorecidos. En efecto, de 1970 a 1974, la matrícula del nivel primario aumentó en dos millones. Sin embargo, en ese mismo periodo desertaron intracurricularmente unos 3.3 millones de niños. Aunque los índices de deserción disminuyeron, en términos relativos, durante el sexenio, el número absoluto de desertores se mantiene constante.

En síntesis la política educativa del régimen se caracterizó por una simple expansión lineal del sistema escolar que, en cuanto tal, es incapaz de garantizar que los hijos de los campesinos, de los obreros menos calificados y de muchos individuos que trabajan en los sectores no asalariados, permanezcan en la escuela siquiera lo necesario para terminar su educación primaria. Al mismo tiempo, dicha política permite y apoya el que los hijos de los profesionistas, de los empleados de clase media y de los empresarios estén en condiciones de recibir educación superior, en forma prácticamente gratuita.

En consecuencia, aunque las realizaciones educativas del sexenio hayan sido en sí mismas correctas, no resultan así si se las enmarca en el contexto político dentro del cual fueron planteadas y si se considera que ellas no fueron complementadas con otras medidas de política económica que hubieran sido indispensables para hacerlas verdaderamente eficientes.

#### IV. EL INFORME PRESIDENCIAL COMO INSTRUMENTO DE EDUCACIÓN CÍVICA

Es conveniente resaltar, una vez más, la importancia educativa de los informes de gobierno, y más ahora en que se pretende hacer un balance global de las realizaciones del sexenio.

La filosofía educativa del régimen enfatizó la necesidad de inculcar la formación de una conciencia verdaderamente crítica, así como la de desterrar toda tendencia al conformismo y a la manipulación dogmática y autoritaria, a través de una práctica constante de la democracia. Bien se sabe que tales transformaciones sólo son eficaces cuando van acompañadas de conductas paralelas en el aparato político y, en general, de un funcionamiento adecuado de otras estructuras sociales.

En este sentido, los objetivos pretendidos al introducir los cambios curriculares y pedagógicos son incompatibles con las conductas antidemocráticas y de control social que todavía subsisten en México. Así, por ejemplo, llama la atención la afirmación del Sr. Presidente según la cual “para afianzar la independencia nacional es indispensable la cohesión de las filas obreras”, indicando que “cualquier fisura sería aprovechada por los enemigos de México”, así como que “dividir el movimiento obrero es estrategia contrarrevolucionaria”.

Cabe hacer, al respecto, la reflexión siguiente: el concepto de “unidad del movimiento obrero” admite diversos significados, y en su verdadera esencia no es incompatible con la diversidad de las agrupaciones sindicales. Más aún, la genuina democracia se caracteriza por la pluralidad de los partidos políticos y la libertad de que gozan todos los ciudadanos —entre ellos los obreros— para elegir el organismo al que deseen afiliarse. No se puede rechazar, entonces, todo intento de organización sindical independiente de las ya existentes, por el temor de que dicho intento sea perjudicial para el país. En principio, estos intentos no son necesariamente incompatibles con la protección y garantía de los intereses nacionales y más bien pueden estar orientados hacia el establecimiento de un verdadero régimen democrático en el país. El rechazar *a priori* estos movimientos resulta, pues, deseducativo, ya que así se impide la formación de la mentalidad abierta y democrática que propugna la reforma educativa puesta en marcha durante el sexenio que está por terminar.

Finalmente, quisiéramos subrayar otra dimensión educativa del Informe, relacionada con la función que el Congreso debe desempeñar al evaluar críticamente la información presentada por el Jefe del Ejecutivo. Según es tradicional en México, el Representante del Congreso a quien se encomienda la respuesta del Informe, sólo se limita a exaltar los méritos personales del Presidente en turno. Esta práctica, al dejar de lado una de las principales funciones del Poder Legislativo, contradice el espíritu mismo de la reforma educativa.