

# Expansión y crisis de la educación primaria en México (una visión histórica)

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XVI, núms. 3-4, pp. 157-176

Pedro Gerardo Rodríguez\*

## I. LA EXPANSIÓN

Enarbolando la bandera del desarrollo industrial, en 1959 se inició el itinerario de la expansión escolar. Sus premisas eran que los modernos sistemas de producción industrial debían constituir el eje de desarrollo del país, que el sistema escolar tenía la responsabilidad de formar las habilidades técnicas y de transmitir los conocimientos científicos y tecnológicos requeridos por las ocupaciones modernas, y que, por tanto, era urgente crear la base de un amplio sistema de formación de recursos humanos. Así lo expresaba el informe de la Comisión encargada de elaborar el Plan de Once Años (SIC, 1961: 315): “México ya no es un país predominantemente agrícola... la industria y los servicios han desplazado a la agricultura y a la minería como ejes de la estructura económica del país”. Por tal desplazamiento, esperaban un incremento en la demanda de mano de obra y “una variación completa en la estructura de las profesiones, tanto en cantidad como en calidad”. Y la urgencia de la expansión parecía obvia: “sin contar siquiera con una base mínima de primera enseñanza, nuestra industrialización no podrá alcanzar el nivel que requiere la integración de una industria moderna”.

El postulado de que la universalización de la educación elemental es condición indispensable para el desarrollo, es producto de la ideología que arraigó en México desde finales del siglo XVIII. Ilustrados, liberales y positivistas consideraron a la instrucción elemental como instrumento

---

\* Investigador. Colabora en el Instituto Politécnico Nacional y en el CLASEP.

indispensable del progreso; sin embargo, las condiciones determinantes de la expansión maduraron después de un largo y sinuoso camino. Se requirió que el Estado laico alcanzara legitimidad política para institucionalizar su rectoría cultural y para conformar un aparato burocrático capaz de administrar el crecimiento de la oferta educativa; se requirió la preeminencia social de la racionalidad económica, de la cual se dedujeran las funciones del aparato escolar y hacia la cual se orientara la operación del modelo pedagógico; y que las relaciones entre la producción económica y la demanda educativa se volvieran progresivamente fluidas, esto es, que la formación escolar resultara relevante para el mundo del trabajo y significativa para la vida cotidiana.

Con la expansión capitalista de los años cincuenta estas condiciones maduraron plenamente. El crecimiento urbano-industrial alcanzó su fase expansiva redefiniendo todas las esferas de la vida social. Entre las más notables se encuentran la recomposición de las relaciones campo-ciudad y la paulatina reestructuración del mercado de trabajo; en lo político, destaca la redefinición de las relaciones de fuerza en favor de los grupos sociales ligados al crecimiento industrial, particularmente en su capacidad para orientar la acción cultural del Estado; y en lo ideológico, es de notarse la delimitación de un proyecto que asignaba a la educación un sentido netamente instrumental, que legitimaba la expansión en tanto que inversión económica y la formación individual en tanto que recurso potencial para la industria.

Sólo ligada al crecimiento urbano-industrial pudo surgir la demanda masiva por escolaridad, y sólo entonces la ideología educacionista resultó prácticamente cierta. No se trataba ya de extender "las luces de la Razón", ni de "desalfabetizar" a la población, sino de crear la base de un amplio y vigoroso sistema escolar. Torres Bodet recordaría aquellos momentos: "¿Tendríamos que limitarnos a vivificar la campaña alfabetizante que, desde 1946, había ido declinando y perdido mucho de su vigor? Rechacé esperanza tan engañosa... la nación reclamaba planteles donde pudiese proporcionarse a los niños enseñanza cabal hasta el sexto grado" (1972: 201). Para lograrlo el Plan de Once Años intentó la creación de un sistema racional, eficiente, integrado, equilibrado y adaptado a las necesidades sociales; el sistema educativo se organizaría racionalmente como producto de una planeación deductiva, sistémica y proyectiva, la cual debía expresarse, fundamentalmente, como determinación de objetivos, como normatividad administrativa, como instrumentación y control.

Desde la fase inicial de la expansión se establecieron siete principios normativos para organizar el sistema (CNTE, 1962: 23). El principal de

ellos era la determinación de objetivos; se pretendía orientar la actividad educativa hacia fines predeterminados, inequívocos, claros, precisos y concretos. Su segundo principio era la eficiencia, que se valoraría objetivamente por los resultados. A su vez, la integración se definió como subordinación jerárquica. Luego, los principios de equilibrio y adaptación señalaban la necesidad de adecuación entre “lo administrativo y lo educativo”. Finalmente, la organización democrática se estableció “para la mayor eficiencia de las actividades”.

El crecimiento racional del sistema implicó que el aparato administrativo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) se tornara más vasto y complejo; implicó también la centralización completa de los flujos de información, de los procesos de asignación de recursos y de la toma de decisiones, esto es, el reforzamiento de las tendencias de concentración vigentes en la realidad mexicana. El crecimiento y la complejidad de la administración corrió pareja con su inflexibilidad e ineficacia: el conservadurismo de los cuadros burocráticos, la diversidad de funciones, la heterogeneidad de las normas y la proliferación de trámites, se constituyeron en una amorfa resistencia para atender con agilidad la demanda escolar, particularmente la proveniente de las zonas rurales. La resistencia de la burocracia fue pasiva y difusa, por lo que se encuentra escasamente documentada. No obstante, se sabe que, contraviniendo la letra y el espíritu del artículo 3o. constitucional, se exigió a muchas localidades rurales la garantía de trabajo comunitario como condición para tramitar la construcción de la escuela; a otras, el hospedaje y la alimentación del instructor; y otras debieron esperar años, antes de que sus peticiones de recursos fueran satisfechas. La burocracia hizo de la expansión un proceso tortuoso.

La expansión de la escuela primaria fue progresiva, concéntrica y selectiva. Su desarrollo implicó que el nivel de matriculación creciera a una velocidad mayor que la de la cohorte demográfica correspondiente y que el gasto educativo, particularmente el federal, se incrementara concéntrica y selectivamente. El crecimiento estuvo basado en una estrategia que partió de los centros urbanos y se desplazó en forma paulatina hacia el campo; atendió progresivamente las demandas de los sectores medios y luego las de los sectores populares urbanos y de los campesinos. El crecimiento concéntrico pasó por tres grandes etapas: en la primera (1959-70) se atendió a poblaciones mayores de 1 000 habitantes (Latapí y Muñoz I., 1974); en la segunda (1970-76) se inició la atención a zonas apartadas y dispersas mediante organismos administrativos que operaron al margen de la burocracia ya constituida; en la última (1977-80) se atendió al rezago a través del programa de Primaria para Todos los Niños.

Si reconstruyésemos el proceso de expansión de la escuela primaria habría que pronunciarse sobre su selectividad. Aunque la expansión se cobijó políticamente en el artículo 3o. de la constitución, los principios prácticos que la rigieron no fueron la obligatoriedad, ni la gratuidad, ni la democratización; aunque se invocó en forma recurrente la vieja consigna liberal de propiciar la igualdad social a través de la distribución de oportunidades educativas, la forma y el ritmo de la expansión se correspondió inequívocamente con la desigualdad existente en el país.

Lo anterior no deja de sorprender, si consideramos que la creación de la SEP, en los años veinte, fue justificada como una ayuda a los estados y municipios pobres. El diputado Ramos Pedrueza dijo en 1920, ante la Cámara: "Se trata, señores, de ayudar, de fomentar, de socorrer a los municipios pobres o a los ayuntamientos cuyos recursos sean débiles para el fomento de la educación, y de esto nada más. La Secretaría de Educación Pública, según nos dijo el señor Vasconcelos muchas veces, según se desprende de su proyecto, no tiene intención alguna de injerencia, sino de ayuda, de prodigalidad amplia y generosa para que a todas partes vaya la escuela, para que en todas partes se establezcan bibliotecas, para que hasta en los riscos más altos y en los lugares más apartados exista la escuela debidamente dotada con todos los elementos necesarios" (Cfr., Carbó, 1981: 85). La SEP fue concebida por Vasconcelos como un aparato administrativo ampliamente centralizado, que poco a poco transferiría sus recursos a organismos locales: ... si se medita cuidadosamente la presente ley —escribió en la exposición de motivos— se advierte que ella crea un organismo que poco a poco se deja devorar por otro que tarde o temprano está destinado a reemplazarlo totalmente. En efecto, la Secretaría de Educación Pública Federal, que necesariamente habrá de comenzar provista de numerosas atribuciones y ricamente dotada, irá desprendiéndose de todas estas atribuciones y de todos sus tesoros en beneficio de las instituciones locales, en beneficio de los Consejos de Educación, en beneficio de las universidades, hasta que llegue el momento, tras el curso de algunos años, en que el poder ejecutivo venga a convertirse en un simple recolector de los impuestos destinados a la educación (*op. cit.*: 41).

El desarrollo de la expansión mostró que ni se mitigaron las desigualdades ni que la SEP fue "devorada" por los organismos locales. Al contrario, la estrategia seguida acentuó las desigualdades entre los habitantes del campo y la ciudad, entre las regiones geográficas y entre los sectores sociales que demandaban distintos niveles educativos (Lapí, 1964; Muñoz Izquierdo, 1973; Muñoz Izquierdo y Rodríguez, 1977).

Por su parte, la administración central y la organización corporativa de los docentes se impusieron sistemáticamente sobre las instancias de gobierno locales, sobre los organismos de la sociedad civil y sobre la eventual participación de los padres de familia.

A diferencia de la resistencia burocrática, la resistencia magisterial a laborar en el campo fue activa y organizada. A lo largo de los tres periodos de la expansión, los maestros evidenciaron una gran disposición al ausentismo y al abandono de las escuelas apartadas. Ni la coerción administrativa que se ejerció sobre los recién egresados de las normales, ni la utilización de adolescentes pobres como instructores comunitarios, ni el ofrecimiento de algunos estímulos materiales, pudieron evitar la movilidad y el desarraigo masivo. Y no deja de ser sintomático que la disposición al abandono se acentuara en los maestros jóvenes, solteros y más escolarizados (Muñoz Izquierdo, 1983). Tal resistencia fue un factor decisivo para que, en la última etapa de la expansión, sobrevinieran agudos desajustes en su mercado de trabajo (*op. cit.*: 24 y ss.).

Con todo, el abandono más importante fue el de los niños. Ya desde sus inicios, los estrategas consideraron que el abandono escolar sería el límite de la expansión. En su génesis y desarrollo, el abandono adquirió una definición paradójica: como constituyente de la estructura de la escuela primaria y, al mismo tiempo, como su contrapartida y negación. Latapí (1982: 120) señaló con amargura que la deserción es tan esencial a la escuela “que deberíamos haberla convertido ya en uno de sus objetivos”. Aunque es tan antigua como la escuela, su valoración y cuantificación corresponden a la era de la expansión escolar. Sólo con la expansión adquirió pleno significado, superando el nivel tautológico que hasta entonces había tenido (Cfr. Gallo Martínez, 1955: 101-114). Convertida la deserción en incertidumbre racional, el Plan de Once Años intentó cuantificar el volumen y la distribución de ésta. Torres Bodet escribió en sus *Memorias* (1972: 227): “procuramos averiguar el alcance de esa deserción. Y comprobamos, no sin tristeza, que, de todas las pirámides que adornan nuestro Territorio, la menos presentable a la curiosidad maliciosa de los turistas es la pirámide educativa”.

En una reveladora carta enviada al presidente López Mateos, quedó definida pragmáticamente la estrategia de expansión: “Después de un detenido estudio, la Comisión decidió medir sus proposiciones no en función de la demanda virtualmente posible de educación primaria —que suele calcularse restando del total de los niños de 6 a 14 años el total de los niños inscritos en la escuela— sino en función de un dato más realista, técnicamente más válido, pero también menos fácil de

precisar: el de los niños que constituyen la demanda probable no satisfecha". La sombra de la deserción se proyectó sobre las alternativas de expansión: "O trazar un programa que diera por sentado, como si fuera un hecho ya indiscutible, el cumplimiento cabal de la obligatoriedad de la educación primaria —que debe seguir siendo nuestro propósito—, o establecer un plan que reconociendo la deserción de centenares de miles de niños llegara en un lapso determinado a asegurar la oportunidad de inscripción gratuita para todos los que acudieran efectivamente a las aulas, hasta donde es posible preverlo en términos generales. Esta fue la opinión que prevaleció" (Torres Bodet, 1965: 530 y ss.).

En realidad, tal opinión prevalece hasta la época actual. Obviamente también los desertores prevalecieron y se incrementaron en términos absolutos. Baste mencionar que entre 1964 y 1979 abandonaron la escuela dos estudiantes por cada plaza que se creaba (Muñoz Izquierdo, 1979: 116); que en las escuelas rurales bilingües y en los cursos comunitarios, el índice de eficiencia terminal es actualmente del 10% y tiende a decrecer aún más; y que en el resto del país este índice es del 52% (Lavín, 1986: 15-16). Estas cifras son la más imparcial refutación a la falsa disyuntiva de la política expansionista.

La política de expansión redujo el significado de la universalización, implícita en el artículo 3o. constitucional, a una dimensión puramente administrativa: la necesidad del país se identificó con la demanda efectiva y la satisfacción de la necesidad social con la cohorte demográfica que se matriculaba al inicio del curso escolar. Tal conversión pudo realizarse en parte, porque el interés principal era crear el cimiento de una vigorosa pirámide escolar que, promoviendo el crecimiento industrial, redujera la desigualdad social y contribuyera a reducir la pobreza. Se creía que cuando esto ocurriera, el interés por permanecer en la escuela se incrementaría. O, como decía Torres Bodet: "Si la deserción de los escolares limita actualmente la expansión de la escuela primaria, la expansión de la escuela primaria fomentará el progreso de la comunidad y limitará, poco a poco, la deserción de los escolares" (1965: 526). Se ignoró que, históricamente, la demanda estuvo determinada por la hegemonía de la industria; que la consolidación de la demanda es culturalmente variable porque depende de cómo los distintos grupos sociales asumen, prácticamente, el significado de la escolarización.

A lo largo de toda la era de expansión se creyó que la deserción era causada, fundamentalmente, por factores económicos, externos a la escuela. El supuesto ideológico de que los niños desertan porque tienen que trabajar, permitió definir administrativamente a los flujos escolares y asumir el abandono desde una perspectiva rigurosamente fatalista.

Acorde con los postulados del Capital Humano, se sostuvo que tanto la permanencia como el abandono eran producto de una decisión basada en el interés personal y en el cálculo racional. El alumno y/o su familia estarían valorando racionalmente la utilidad objetiva de permanecer un año más en la escuela, frente a la que les reportaría ingresar al mercado de trabajo. La descripción simple de la evidencia inequívoca no se molestó con lo indefinido ni se escandalizó con lo contradictorio.

Todavía dos años después de finalizada la expansión, un documento oficial sostenía que la deserción se explicaba por el valor de los llamados “costos de oportunidad” (COPLAMAR, 1982: 40). Tal explicación no pasa de ser un lugar común que simplifica burdamente la realidad, ya que la obligatoriedad de la educación primaria, la prohibición al trabajo de los niños y, por tanto, la inexistencia de un mercado de trabajo infantil definido, nulifican absolutamente el valor de los costos de oportunidad (Schultz, 1973: 46; Blaug, 1987: 68-69). Semejante explicación es ya la consecuencia de una determinada concepción de la realidad económica y educativa; implica concebir a la educación como un objeto útil, de consumo, exterior al sujeto que se educa y, a la economía, como el tráfico de objetos útiles.

La relación entre necesidades económicas y deserción existe, pero no es causal ni lineal ni unívoca. De otra forma habría que aceptar que a determinada situación económica le correspondería, fatalmente, determinada decisión sobre permanecer o abandonar la escuela. Es imprescindible admitir la presencia de otras condicionantes. Ahora bien, ¿cuál puede ser su peso? Mientras las otras condiciones no pueden determinar la decisión de abandonar la escuela si no están acompañadas de la necesidad económica, ésta puede determinar la decisión de abandono, siempre que se vea acompañada de condiciones que sean significativas para la vida del educando (Cfr. Villoro, 1985). Y entre las condiciones significativas, las escolares ocupan un lugar preponderante. Se sabe que la deserción escolar ocurre después de que se han presentado diversas situaciones de atraso en el aprendizaje y que se encuentra inextricablemente ligada a la reprobación (Muñoz Izquierdo *et al.*, 1979). La deserción, que fuera una de las premisas de la expansión escolar, se reveló como uno de los resultados del modelo pedagógico dominante.

La expansión escolar se considera una categoría totalmente simple, de orden cuantitativo, que reduce su significado a la construcción de escuelas y al incremento de la matrícula. Sin embargo, la expansión fue, ante todo, la extensión de un modelo pedagógico que define *a priori* la

calidad del producto educativo, anticipando los modos específicos de interactuar con la realidad. La noción de demanda, que alguna vez tuvo carácter polémico (Latapí, 1964) y que llegó a ser un criterio administrativo y operacional (Prawda, 1986: 123-196) expresaba, precisamente, la cantidad de niños susceptibles de ser atendidos con tal modelo.

Durante la expansión se revivió el ideal positivista de construir un modelo único e indiferenciado; se trataba de unificar técnicamente la educación primaria con planes y programas, métodos y textos iguales para toda la República. Para ello, se institucionalizó escolarmente el llamado método científico, y el pensamiento objetivo y racional se tornó hegemónico. "Pensar objetivamente —rezaban los requisitos para elaborar planes de estudio— es concebir las cosas tal como son, independientemente de cuáles sean nuestros sentimientos y preferencias en relación con ellas. Se basa en el reconocimiento de la existencia de hechos y situaciones reales, con leyes que los gobiernan sin referencia a nuestro modo de pensar y de sentir". En tal perspectiva, el valor del pensamiento objetivo radica en que "Tiende a promover en los individuos una manera de pensar, de actuar y de sentir en consonancia con los hechos reales y las leyes naturales" (CNTE, 1962: 33-34).

El modelo convirtió al conocimiento posible en técnica de enseñanza valorable objetivamente. La subjetividad de la práctica educativa y del aprendizaje fue puesta en forma incondicional al servicio de la objetividad absoluta; y la realidad social fue reducida a los hechos demostrables, a la factibilidad simple de la materia.

El modelo sólo se refiere al contenido material de la realidad, pues los hechos son considerados como la única fuente de lo que puede ser aprendido, la única realidad por aprender. Los contenidos de aprendizaje se estructuraron bajo los principios de la ciencia moderna: los múltiples y heterogéneos significados de la realidad fueron reducidos a la univocidad de los datos. Los contenidos llegaron a valorarse por su eficacia operativa y no por su significado o relevancia. La regulación pragmática del modelo eliminó su practicidad, su referencia a necesidades e intereses concretos y orientó el aprendizaje hacia procedimientos genéricos de resolución.

El modelo es organización metódica de la enseñanza y del aprendizaje. Una y otro deben ser ordenados si quieren ser eficientes, y ser precisos si quieren ser válidos. Reducidos a un esquema metódico, su eficiencia depende de las operaciones realizadas por el docente, las cuales deben verse reflejadas en las del alumno. La organización metódica es valorada como rendimiento, esto es, por las habilidades y destrezas logradas. Puede entenderse, entonces, que la generalización

del modelo consolidara la perspectiva profesionalizante del quehacer magisterial, que tecnicizara incensantemente su formación (Olmedo *et al.*, 1981: 216 y ss.), que fundamentara su actividad intelectual y que se excluyera sistemáticamente a los padres del proceso educativo (Cfr. Schmelkes, 1979 y Rodríguez *et al.*, 1981).

El modelo permitió delimitar técnicamente el horizonte de posibilidades de la práctica escolar así como predeterminedar los productos de la enseñanza. Para ello, se independizó el contenido de aprendizaje del método de enseñanza y se convirtió a éste en el núcleo racional del proceso de formación. La práctica educativa fue esquematizada, parcializada y jerarquizada en un sinfín de operaciones puntuales, estableciéndose así el primado de la tecnología. Esta fue desarrollada para orientar, organizar y verificar el logro de los objetivos escolares. Puesto que la tecnología educativa no funciona a través de conceptos, el modelo pedagógico incidió en la práctica escolar sólo como método, fórmula o procedimiento operativo. Dado su carácter técnico y metodológico, en vano se buscarían en el modelo formulaciones en torno a la realidad contradictoria. Las formaciones política, afectiva o moral quedaron literalmente excluidas de la operación del modelo pedagógico o, mejor dicho, la racionalidad objetivista se convirtió en proceso moral, en el supremo valor.

El modelo subyace a la práctica escolar, dotándola de significado técnico y de organización metódica. Sin embargo, la idea positivista de normalizar el folklore desorganizado de la actividad cotidiana de la escuela, posee un doble sentido. La observación más ingenua de la cotidianidad escolar descubre una profunda ambigüedad en el apego a la norma. Docentes y alumnos adaptan la racionalidad propia del modelo, al tiempo y al espacio cotidiano de la escuela (Schmelkes *et al.*, 1979; Muñoz Izquierdo *et al.*, 1979; y Rockwell y Ezpeleta, s/f). De manera que si la función primordial del modelo pedagógico es organizar normativamente la práctica escolar, para transformarse en comportamiento operativo debe asimilarse a la visión del mundo, a la conciencia posible de maestros y alumnos, a la regularidad y usos vigentes en la escuela. La ambigüedad referida no es un desfase entre la normatividad y las condiciones de su aplicación, sino un producto de la mutua dependencia entre el modelo pedagógico y la práctica educativa.

Durante la época de la expansión, el rendimiento del modelo fue valorado por el de los alumnos individuales, bajo la forma de aprovechamiento escolar. Ahora bien, aunque medir el rendimiento fue una tarea constante de los maestros, no existe información sistematizada (y pública) a nivel nacional sobre la forma en que ésta fue realizada.

Los resultados pueden estimarse por las altas tasas de reprobación así como por las mediciones que se han hecho a partir de diferentes muestras (Muñoz Izquierdo y Guzmán, 1971; Muñoz Izquierdo y Rodríguez, 1976; DGC, 1979; D'Argent *et al.*, 1980). Los bajísimos puntajes obtenidos por los alumnos no condujeron a un drástico cuestionamiento del modelo, ya que éste no adquiere legitimidad por sus realizaciones con alumnos rezagados; en la lógica del modelo, la medición del rendimiento no es abstracta valoración de la eficacia ni instrumento para el reforzamiento pedagógico sino, ante todo, selección proyectiva. La medición objetivista del rendimiento tuvo el extraño destino de ser el mecanismo de selección que legitima la desigualdad en las aptitudes individuales. Así, el éxito general del modelo habría de residir en el volumen de aprobados, o en el número de egresados que demandan la secundaria.

Los egresados de la primaria fueron considerados demandantes automáticos del nivel medio básico. No obstante, al finalizar el periodo de expansión, las secundarias urbanas sólo absorbían al 72% de los egresados de primaria, mientras que las rurales captaban al 37% (Muñoz Izquierdo y Casillas, 1983: 13). Está claro que los niveles posprimarios fueron incapaces de satisfacer las expectativas creadas por la euforia expansionista, y lo mismo ocurrió con la industria. Los egresados de primaria debieron enfrentar, desventajosamente, la saturación del mercado de trabajo, así como la rigidez en los mecanismos de selección laboral.

## II. LA CRISIS

En 1980 se clausuró oficialmente la época de expansión; la escuela primaria estaba en capacidad de atender a todos los niños que lo demandaran. Después de varios periodos de reformas y ajustes, se había creado la base de un sistema educativo que formara recursos humanos para el crecimiento industrial, consolidado un modelo pedagógico homogéneo, que organizaba racionalmente la práctica escolar y desarrollado una estructura burocrática que administraba a todo el sistema. En la misma fecha, se anunció que la escuela primaria arribaba a la época dorada de la calidad. Los altos índices de reprobación, el bajo aprovechamiento y la deserción masiva pasaron a ser los saldos de la expansión y, por tanto, los retos fundamentales de la nueva época.

Al iniciarse el actual sexenio se anunció una revolución educativa, dirigida principalmente a la escuela primaria. Las medidas fundamentales se orientaban a elevar la calidad de la enseñanza a través de

la capacitación del magisterio, a restaurar la operatividad del sistema mediante la descentralización educativa, y a integrar la primaria con preescolar y secundaria, en un ciclo básico de 10 años. En 1984 fue admitida sin ambages la existencia de la crisis educativa. El entonces secretario señaló en la Cámara de Diputados que una crisis extensa, profunda y persistente afectaba a todos los niveles educativos (Reyes Heróles, 1984: 248 y ss.). Mencionó como sus indicadores esenciales la baja escolaridad de la población, la alta reprobación y deserción en todos los grados; la reprobación, particularmente del primer grado de primaria; los altos costos unitarios por alumno; el contraste entre la tendencia progresiva de la inversión educativa federal y la tendencia regresiva de la participación de los estados, municipios y particulares; los desniveles entre la educación rural y urbana; la falta de capacidad para satisfacer la demanda en preescolar y secundaria; la falta de espacios educativos convenientes; la carencia de un verdadero sistema nacional de inspección, supervisión y comprobación; y, sobre todo, la baja calidad educativa. También se refirió a que la federalización de la enseñanza se había convertido en macrocefalia e hipertrofia; a la inconexión entre niveles escolares y entre egreso escolar y empleo; a la permanencia de desigualdades; a la inadaptación de calendarios. Señaló que para enfrentar la crisis se requería descentralizar un conjunto coherente de acciones e innovaciones que restauraran la operatividad del sistema y le permitieran obtener una mayor eficacia. Se requería también adaptar la educación a las peculiaridades estatales y regionales, dar secuencia y congruencia a los niveles escolares, incorporar métodos adecuados de enseñanza, y racionalizar la egresión y el empleo.

En realidad, se trata de una versión de la crisis popularizada desde los años sesenta. Fue utilizada por primera vez en México durante el informe presidencial de 1968, para intentar explicar la naturaleza del movimiento estudiantil. Según su formulación clásica (Coombs, 1968), la crisis educativa es el producto de disparidades entre necesidades sociales y realizaciones educativas. Se trata de una crisis de adaptación al medio ambiente, cuya nota predominante es la disparidad entre los requerimientos del desarrollo nacional y las realizaciones efectivas del sistema escolar. Ello se explica por la falta de correspondencia entre la evolución del sistema educativo y los drásticos cambios en la ciencia, la tecnología, la economía y la política: existen disparidad entre la demanda social por escolaridad y la aguda escasez de recursos; desfase entre el desarrollo científico y tecnológico que prevalece en el mundo del trabajo y la obsolescencia de la tecnología que el docente aplica en el aula; y desequilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra,

debido a que los requerimientos laborales del sector moderno no se corresponden con las preferencias ocupacionales de los educandos. Cinco son los factores fundamentales de la crisis: el crecimiento inexorable de la demanda, la aguda escasez de recursos, el crecimiento de los costos, la inadaptación del producto educativo y la inercia e ineficiencia de los métodos educativos. Cinco eran también los objetivos prioritarios de una política para enfrentar la crisis: modernización de la administración docente, modernización del personal docente, modernización del proceso educativo, fortalecimiento de las finanzas de la educación y un mayor énfasis de la educación informal.

Paralelamente a la interpretación de Coombs, durante la época de la expansión se elaboraron, por lo menos, otras dos versiones de la crisis educativa. Según Iván Illich (1979: 9 y ss.), la escuela sufrió una pérdida total de legitimidad social y de credibilidad pedagógica. La escuela no es una opción educadora dado su carácter selectivo, discriminador y encubridor. Illich inserta la crisis educativa en la crisis global de la sociedad industrial moderna; en ésta, la vida social es manipulada por instituciones burocráticas y su desarrollo es guiado por un sistema destructivo de valores institucionalizados. La expresión más nítida de la crisis global se encuentra en la transformación de la práctica social en demanda de bienes y servicios, en consumo, en el uso compulsivo y repetitivo de la mercancía. Illich propone evitar soluciones superficiales a la crisis educativa, tales como actualizar la temática del currículo, incrementar la participación del alumno, crear nuevos espacios escolares, incorporar al aula nuevos métodos o modernizar la tecnología educativa. En sus propios términos: "¿Debe ser tratada esta crisis como un problema que puede y debe ser resuelto mediante la introducción de nuevos métodos y planes escolares y el reajuste del poder existente, de modo que se adapte a los planes nuevos? O bien, ¿obligará esta crisis a alguna sociedad a encarar las contradicciones inherentes a la política y la economía de cualquier sociedad que se imita a sí misma a través del proceso industrial?" (*op. cit.*: 11). La disyuntiva es clara: "O continuamos creyendo que el aprendizaje institucional es un producto que justifica una inversión ilimitada, o redescubrimos que la legislación, la planificación y la inversión, si de alguna manera encajan en la educación formal, deberían usarse principalmente para derribar las barreras que ahora obstaculizan las posibilidades de aprendizaje, el cual sólo puede ser una actividad personal" (Illich, 1974: 73). La estrategia para enfrentar la crisis es fortalecer las instituciones de convivencia que se basan en el uso espontáneo —el parque, el camino, el teléfono—, en detrimento de las instituciones-tratamiento.

Una tercera interpretación de la crisis educativa fue planteada en términos de las contradicciones que surgen del funcionamiento y tendencias del sistema escolar (Gómez, 1981: 12 y 55). Esta interpretación se realiza a través del análisis de la funcionalidad de la escolaridad en los procesos de distribución del ingreso, de estratificación y de segmentación social. Según esta explicación, la crisis surge porque los objetivos de desarrollo económico, social y cultural a los que se esperaba que la expansión de la escolaridad contribuyera, se han visto ampliamente frustrados. Aún más, los problemas educativos se agravan y profundizan en lugar de prestarse a soluciones eficaces e igualitarias. Las posibilidades de superar la crisis transformando al sistema están gravemente limitadas porque la situación actual es funcional a los intereses de reproducción y movilidad social de los grupos sociales dominantes.

Según Gómez, las principales contradicciones que caracterizan a la crisis educativa son: a) contradicción entre la necesidad de acceso al conocimiento y las grandes limitaciones inherentes a la institucionalización del aprendizaje en el sistema escolar; b) contradicción entre las necesidades de transformación del sistema escolar y los obstáculos creados por los agentes mismos del sistema; c) contradicción entre las expectativas de movilidad a través del logro educativo y su devaluación en el mercado de trabajo; d) contradicción entre el crecimiento del gasto público destinado a la expansión educativa y las necesidades de inversión productiva; e) contradicción entre el papel del sistema educativo como formador de “recursos humanos” y la descalificación de la fuerza de trabajo resultante de la racionalización y división capitalista del proceso productivo y, finalmente, f) contradicción entre el crecimiento de la demanda social y los límites económicos y organizacionales de un costoso e ineficiente sistema escolar. Las alternativas a la crisis, planteadas en forma prospectiva, poseen un fuerte sabor illichiano: “el primer paso fundamental es romper el monopolio de la escolaridad sobre el acceso al conocimiento y su acreditación mediante la desmitificación de tal función acreditadora y así crear las condiciones para la eliminación del papel de calificación y distribución social de la educación” (*op. cit.*: 22-23).

En suma, la interpretación funcionalista define la crisis educativa por las disparidades, ineficiencias y desequilibrios existentes entre la realidad educativa y el sistema económico-social. El éxito mundial de tal interpretación radicó en su análisis basado en la contrastación empírica y, sobre todo, en que sus propuestas para enfrentar la crisis se corresponden con tendencias que ya prevalecían en el sistema educativo desde los años cincuenta. Como hemos visto, tanto la racionalización normativa como el cambio centrado en la innovación modernizadora, fueron los supuestos mismos de la expansión escolar.

Desde hace mucho, el funcionalismo agotó sus posibilidades teóricas y prospectivas. Su interpretación de la crisis educativa es ahistórica porque es inadmisibile la idea de un sistema educativo al que no se le pudiera demandar mayor eficiencia o un ajuste más equilibrado con el sistema económico-social. De ser cierto el análisis de Coombs, la crisis educativa sería eterna y sus alternativas deberían ser permanentemente las mismas. Tal vez su carácter ahistórico contribuyera a explicar su invocación recurrente.

A diferencia de la interpretación funcionalista, el mérito de Illich es insertar la crisis educativa como uno de los contenidos de la crisis global de la sociedad industrial moderna. Sin embargo, al ubicar las contradicciones fundamentales de la sociedad en el uso de las mercancías —y no en su producción— sus presupuestos fueron presa fácil de la utopía. Según la versión illichiana, la escuela está en crisis porque es incapaz de promover valores auténticamente humanos; la alternativa es prohibir la escuela reglamentada, anular la discriminación social basada en la asistencia escolar y transferir los fondos públicos al individuo. La crisis educativa se identifica con el estancamiento total de la escuela y, por ello, la única alternativa que vislumbra es su extinción. Ahora bien, es cierto que la escuela perdió credibilidad pedagógica, pero dista del estancamiento total; a cambio adquirió funciones meritocráticas y credencialistas que son imprescindibles para la sociedad moderna. De hecho, el incremento progresivo de la demanda refleja que su legitimidad global se ha fortalecido a niveles insospechados por los decimonónicos promotores de la obligatoriedad.

En el análisis de Víctor Gómez la crisis se identifica con la incapacidad creciente del sistema educativo para alcanzar los objetivos que se propone; tal incapacidad es explicada por las contradicciones que le son inherentes. Las "contradicciones" del sistema educativo se identifican con las limitaciones estructurales para satisfacer las premisas de su propio funcionamiento. Sin embargo, al ser usada de manera empírica y descriptiva, la noción de contradicción no le permitió explicar el despliegue de la crisis. Y Gómez hubo de conformarse con presentar la utopía illichiana bajo el ropaje de la prospectiva; la contradicción no sólo es estancamiento sino, también, desarrollo múltiple y complejo.

Es evidente que la noción de crisis educativa palideció frente al despliegue de la crisis económica; el debate se extinguió con la muerte de Reyes Heróles. No obstante, bajo el peso de la inflación, la noción de crisis ha tenido el villano destino de convertirse en lugar común: si antaño se mantuvo circunscrita al ambiente académico o a la tribuna política, actualmente es tema de murmuración callejera.

Asumida bajo el esquema convencional de la medicina —la noción de crisis es de origen médico—, se le tiene por una enfermedad que reclama diagnóstico, tratamiento y curación. La crisis pasa por ser una situación observable objetivamente en ciertos hechos, un evento más o menos permanente que se expresa en ciertos indicadores cuantificables, o un estado de deterioro que se manifiesta bajo el signo del estancamiento crónico.

Asimismo, la hegemonía de la crisis económica sobre la vida social ha generalizado la opinión de que la crisis es externa e independiente de los procesos educativos. A tal opinión le ha correspondido un ardoroso esfuerzo por registrar sus impactos en la realidad educativa: limitaciones en la atención a la demanda por la reducción del gasto educativo, incremento en la deserción por el deterioro en el nivel de vida, desempleo en los egresados por reducción de la estructura ocupacional, etc. Sin embargo, debe desecharse la idea de que, por sí misma, la crisis económica altera esencialmente las dinámicas prevalecientes en la educación. Sus llamados impactos son simplemente el resultado del proyecto ideológico que la considera como oportunidad para administrar con eficiencia los recursos disponibles, como momento propicio para arrancar al docente de la vulgaridad de sus preocupaciones salariales. En rigor, la crisis ha sido oportunidad para consolidar el poder racional y normativo, para eliminar proyectos educativos alternativos y para reducir los presupuestos destinados a la investigación.

Los periodos de crisis son por antonomasia los del cambio profundo, los de reestructuración y transformación de la realidad. Pero como todo cambio está determinado por las condiciones previas de su desarrollo, los periodos de crisis son también los del estancamiento. La crisis es desarrollo regresivo, es actualización de las contradicciones esenciales de la realidad, es la posibilidad de la parálisis.

No es difícil darse cuenta de los límites, la ineficiencia y el estancamiento de la escuela primaria. En los últimos años ha sufrido un deterioro progresivo en sus dinámicas de crecimiento y equilibrio; atraviesa por un periodo de incertidumbre, confusión y parálisis, debido a la persistencia de problemas irresueltos. Bajo los frustrados intentos por elevar la calidad, por integrarla en un ciclo básico y por descentralizarla, se agitan las contradicciones que maduraron en su estructura y que en la actualidad frenan las posibilidades de un cambio cualitativo. Simultáneamente, sus logros y realizaciones están a la vista: se consolidó el modelo racional que norma la práctica educativa; se consolidó la base del sistema escolar, determinando el volumen de los niveles posprimarios; se modernizaron y desconcentraron los sistemas administrativos.

Si durante el proceso de expansión la crisis educativa se identificó sólo con las deficiencias, limitaciones y estancamiento del sistema escolar, hoy habrá que valorarla explicando su estancamiento por sus logros; habrá que identificarla con su fuerza progresiva.

El modelo pedagógico racional es el nudo crítico de la primaria; los métodos y técnicas llegaron a ser el proyecto mismo de formación. Ellos concretizan los objetivos escolares, resumen prácticamente la intencionalidad del currículo, norman la práctica educativa y, por tanto, determinan la calidad como rendimiento cuantitativo e individual. Más allá de los contenidos de aprendizaje, de las intenciones formativas o de los objetivos programáticos, los métodos de enseñanza han llegado a ser en sí mismos el fundamento del proceso educativo. Su carácter imprescindible y esencial explica la imposibilidad actual de un cambio en el significado de la calidad.

Sin embargo, el logro más sorprendente de la etapa de expansión es que la organización corporativa y la administración racional parecen ser capaces de contener la transformación cualitativa de la escuela primaria. Las resistencias gremiales y burocráticas, sin ser localizables en forma unívoca, han sido capaces de reaccionar, silenciosa y eficazmente, a todos los intentos de cambio.

El despliegue del modelo abolió la autonomía docente, y el absolutismo de la metodología desembocó en el estancamiento de su función intelectual. La incertidumbre sobre el ciclo básico y la parálisis de la descentralización enfrentan a los agentes de la expansión con sus propios logros.

Son evidentes las dificultades para una salida "docente" a la crisis educativa. La ausencia de agentes torna inviable cualquier alternativa y, paradójicamente, hace que el cambio sea más urgente que nunca. En rigor, la salida de la crisis no parece demandar agentes capaces de construir futuros luminosos; tampoco parece reclamar soluciones puntuales ni transformaciones globales. Reclama el desdoblamiento de sus principales contradicciones.

La escuela primaria perdió su fuerza expansiva y, por ende, su fuerza ideológica. En su lugar crece el interés por su integración con preescolar y secundaria; un interés similar se muestra en torno a su descentralización democrática. Ambas son condiciones necesarias, pero no suficientes para el cambio; ninguna de ellas podrá lograrse sin la democratización del poder público y de las organizaciones que le sirven de base.

Puesto que la legitimidad pedagógica del modelo se induce de sus realizaciones, el futuro de la escuela primaria parece depender de la capacidad técnica para adaptarse a los intereses inmediatos de la

gigantesca masa de reprobados y desertores. Por otra parte, el abatimiento del rezago y, sobre todo, la crisis económica, impiden que la escuela primaria siga deduciendo su legitimidad histórica del artículo 3o. constitucional, o del crecimiento del sistema educativo, o del desarrollo industrial. En tal sentido, una nueva legitimidad histórica debería incluir una redefinición constitucional de la obligatoriedad, de la gratuidad y de la laica neutralidad científica.

En todo caso, el despliegue de la crisis pondrá a prueba la hipótesis de que tanto las fuerzas centralizadoras y burocráticas como la racionalidad del modelo pedagógico son capaces de contener, en un plazo previsible, la transformación cualitativa de la escuela primaria, de posponer su redefinición legal, así como de obstruir su integración en un ciclo básico y su descentralización democrática.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLAUG**, Mark, "El *status* empírico de la teoría del capital humano: una panorámica ligeramente desilusionada", en *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*, Madrid, Alianza Universidad, Textos, 1983.
- CARBO**, Teresa (ed.) *El nacimiento de una Secretaría. (Documentos sobre la creación de la SEP: 1920-1924)*, México, Cuadernos de la Casa Chata, No. 46, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1981.
- CONSEJO NACIONAL TÉCNICO DE LA EDUCACIÓN**, "Reforma Educativa, principios en que se funda el Sistema Educativo Nacional. Objetivos y Requisitos de los Planes de Estudios", México, Biblioteca del CEN-TE, Vol. I, Nos. 2 y 3, 1962.
- COORDINACIÓN GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS (COPLAMAR)**, *Necesidades esenciales en México. Educación. Situación Actual y Perspectivas en el año 2000*, México, Siglo XXI, 1982.
- COOMS** H. Philip, *La crisis mundial de la educación*, Barcelona, Ed. Península, 4a. ed., 1968.
- D'ARGENT**, Charles *et at.*, *Alfabetismo funcional en el medio rural*, México, El Colegio de México, 1980.

**DIRECCIÓN GENERAL DE ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN, SEP**, "Evaluación del Rendimiento", México, mimeo, 1979.

**GALLO** Martínez, *Problemas Educativos de México*, México, Talleres del Instituto Tecnológico de la Universidad de Guadalajara, 1955.

**GÓMEZ**, Víctor Manuel, "Expansión, crisis y perspectivas de la educación en América Latina", en *Revista de Educación e Investigación*, Año 3, No. 10, México, Querétaro, CIIDET, 1981.

**ILLICH**. Iván, *La sociedad desescolarizada*, México, Ed. Joaquín Mortiz/Planeta, 1974.

\_\_\_\_\_, "Después de la escuela ¿qué?", en *Un mundo sin escuelas*, México, Ed. Nueva Imagen, 3a. ed., 1979.

**LATAPÍ**, Pablo, *Diagnóstico educativo nacional*, México, Imprenta Universitaria-CEE, 1964.

**LATAPÍ**, Pablo y C. Muñoz Izquierdo, "Conveniencia de redefinir la 'demanda residual' por educación primaria en México", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, Vol. IV, No. 3, México, 1974.

\_\_\_\_\_, *Temas de Política Educativa (1976-1978)*, México, SEP-Ochentas, FCE, 1982.

**LAVÍN**, Sonia, "Exclusión y Rezago Escolar: elementos para una interpretación y prospectiva", Ponencia presentada al Coloquio sobre el Estado Actual de la Educación en México, México, mimeo, 1986.

**MUÑOZ** Izquierdo, Carlos, "Evaluación del desarrollo educativo en México (1958-1970) y factores que lo han determinado", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, Vol. III, No. 3, México, 1973.

\_\_\_\_\_, *El problema de la educación en México: ¿Laberinto sin salida?*, México, CEE, 1979.

\_\_\_\_\_, *Los maestros de Educación Básica: estudios de su mercado de trabajo*, México, CEE-GEFE, 1983.

**MUÑOZ** Izquierdo, Carlos *et al.*, “Síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. IX, No. 3, México, 1979.

\_\_\_\_\_, *Presente y futuro de la educación secundaria*, CEE-GEFE, México, 1983.

**MUÑOZ** Izquierdo, Carlos y Pedro G. Rodríguez, “Factores determinantes del rendimiento escolar asociados con diferentes características de los educandos”, México, CEE, mimeo, 1976.

\_\_\_\_\_, “Origen, distribución y eficiencia del gasto educativo en México”, en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, Vol. VII, No. 3, México, 1977.

**MUÑOZ** Izquierdo, Carlos y Teódulo Guzmán, “Una exploración de los factores determinantes del rendimiento escolar en la educación primaria”, en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, Vol. I, No. 2, México, 1971.

**OLMEDO**, Javier *et al.*, “Formación de trabajadores para la Educación”, Documento base presentado en el Congreso Nacional de Investigación Educativa, Vol. I, México, 1981.

**PRAWDA**, Juan, Teoría y praxis de la planeación educativa en México, México, Ed. Grijalbo, 1986.

**REYES** Heróles, Jesús, “Comparecencia en la Cámara de Diputados. 4 de Dic. de 1984”, en *Educación para construir una sociedad mejor*, Vol. I, México, SEP, 1985.

**ROCKWELL**, Elsie y Justa Ezpeleta, “La escuela: relato de un proceso de construcción inconcluso”, México, DIE-CINVESTAV/IPN, s/f.

**RODRÍGUEZ**, Pedro *et al.*, “La participación de la comunidad en la escuela primaria rural”, México, CEE, mimeo, 1981.

**SCHMELKES**, Sylvia *et al.*, “Estudios exploratorios de la participación comunitaria en la escuela rural básica formal”, México, CEE, mimeo, 1979.

**SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIC)**, *Fundamento estadístico del Plan de Once Años de Educación Primaria*, Departamento de Muestreo, México, 1981.

**SHULTZ**, Theodore, *O valor econômico da educação*, Río de Janeiro, Ed. Zahar, 1973.

**TORRES** Bodet, Jaime, *Discursos (1941-1964)*, México, Ed. Porrúa, 1965.

\_\_\_\_\_, *Memorias. La Tierra Prometida*, México, Ed. Porrúa, 1972.

**VILLORO**, Luis, "El concepto de actitud y el condicionamiento social de las creencias", en *Investigación Humanística*, Año I, No. 1, México, UAM, otoño de 1985.