

Índice Capítulo 2

2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO.	2
2.1 LA EDUCACIÓN EN MÉXICO HASTA 1950.	2
2.1.1 La educación prehispánica.....	2
2.1.2 La educación durante la Colonia.....	2
2.1.3 La educación en el periodo postindependiente.	3
2.1.4 La educación en el porfiriato.	4
2.1.5 De la revolución mexicana al periodo de conciliación y consolidación (1910-1958).....	5
2.2 LA EDUCACIÓN EN MÉXICO. 1950-1990.	8
2.2.1 La expansión del sistema educativo.	8
2.2.2 La política educativa del gobierno federal, 1952-1993.	13

2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO.

2.1 LA EDUCACIÓN EN MÉXICO HASTA 1950.

2.1.1 La educación prehispánica

La educación en la familia, el trabajo, la religión y la guerra, de acuerdo con algunas evidencias, tuvo características comunes en las culturas mesoamericanas¹. Tal es el caso de los templos-escuelas, instituciones encargadas de transmitir a los niños y jóvenes, bajo una rígida disciplina, conocimientos religiosos y militares.

En el Valle de México, a partir del predominio mexica, los gobernantes dispusieron que cada *calpulli*² tuviera templos-escuelas, denominados *calmécac* para los hijos de la nobleza y *telpochcalli*³ para los plebeyos. Ahí se preparaban los varones para la guerra. Los jóvenes trabajaban en el servicio eclesiástico para el dios tutelar, participaban en trabajos colectivos y, como cada *calpulli* tenía alguna especialidad profesional, posiblemente aprendían oficios. Según su desempeño, los jóvenes podían ascender en la jerarquía social del estrato al que pertenecieran, noble o plebeyo. Los nobles que permanecían indefinidamente en ellos adoptaban funciones sacerdotales (López, 1985: 26-28; Escalante, 1985: 17).

Los hijos pequeños de los nobles eran cuidados y vigilados en su conducta por servidores, mientras que los niños del pueblo aprendían y heredaban el oficio de sus padres y les ayudaban en las actividades cotidianas. Las niñas aprendían las tareas de la madre, generalmente relacionadas con el trabajo del hogar o el comercio (Escalante, 1985: 16).

2.1.2 La educación durante la Colonia.

En la Colonia se distinguen diversos tipos de enseñanza: la evangelizadora, el adiestramiento en artes y oficios, la femenina, la formación de religiosos y la universitaria. Las actividades educativas fueron asumidas por diversas órdenes religiosas. A partir de la segunda mitad del siglo XVI, los jesuitas llegarían a ejercer una gran influencia intelectual en la sociedad novohispana.

En la Nueva España, la educación escolar fue una empresa de poca magnitud pero de gran importancia para la consolidación ideológica y religiosa del dominio español. La Conquista, en este sentido, no fue sólo producto de la supremacía técnica y militar sino también un proceso de implantación, sustitución, eliminación y/o combinación de ciertas concepciones y categorías mentales y de nuevos esquemas y formas de vida. No obstante, la inicial preocupación por la evangelización y la formación intelectual de los indios fue desplazada por la atención casi exclusiva hacia los criollos. La educación para los indígenas fue perdiendo importancia y se les excluyó de los niveles educativos superiores (Gonzalbo, 1985b: 9).

Durante las primeras décadas de la Conquista, los franciscanos ofrecieron educación en internados conventuales a los hijos de señores y principales mexicas, con el doble objetivo de enseñarles la lectura y la escritura del español y evangelizar a los indígenas. Esos jóvenes mexicas participaron eficazmente en la labor catequizadora. Los internados adoptaron elementos de los templos-escuelas que guardaban semejanzas con la educación conventual, como el rigor de la vida de los internos, la retórica ceremonial y la formación moral (Kazuhiro, 1992: 1-28; López, 1985: 26).

A fines del siglo XVI ya existía una peculiar forma de educación religiosa, destinada a los vasallos: la educación en el atrio de las iglesias, en donde se congregaba a los conversos para enseñarles la doctrina cristiana.

Impulsados por Don Vasco de Quiroga en el siglo XVI, los hospitales-pueblo, de corta duración y situados en sólo dos poblaciones, se distinguieron de los internados conventuales por reunir hombres, mujeres y niños sin privilegios especiales. Recibían las primeras letras, se les instruía en la doctrina y trabajaban en beneficio de la comunidad (Gonzalbo, 1985b: 15-16).

El fracaso de la enseñanza del catecismo por mímica o a través de intérpretes, llevó a los religiosos a estudiar lenguas indígenas y adoctrinar a la población en sus lenguas, iniciativa que tiempo después volvería a ser retomada por maestros y misioneros que nuevamente intentaron atraer a los indios (Gonzalbo, 1985b: 17).

Las medidas para la educación inicial adoptadas por el estado español poco se cumplieron y no fueron determinantes. Tal fue el caso de las disposiciones de Fernando el Católico y de Carlos I que obligaban a los beneficiados por la *encomienda* a educar a los indios *encomendados*. Algo semejante ocurrió con las Ordenanzas de los Maestros en el Nobilísimo Arte de Enseñar a Leer, Escribir y Contar, que no fueron observadas por los instructores. (Bolaños, 1981: 13-14).

Las instituciones de educación femenina fueron escasas y crecieron poco durante la Colonia. La mayoría de las niñas y jóvenes no tenía otra escuela que la catequesis dominical en parroquias y conventos y las enseñanzas de su madre y de mujeres mayores del hogar. Pocas niñas asistían a las escuelas que daban instrucción cristiana, lectura y, a veces, escritura y aritmética elemental. Algunos colegios internaban a niñas huérfanas o necesitadas y los conventos recibían jóvenes de cualquier grupo étnico. Los conventos ofrecían una educación más completa, en especial a las que más tarde profesarían en ellos. Los internados aristocráticos exigían que las alumnas fuesen españolas o descendientes de españoles. (Gonzalbo, 1985b: 15-16).

En los primeros años del virreinato, se establecieron instituciones como el Colegio de San José de Belén de los Naturales, el de Nuestra Señora de la Caridad, el de Estudios Mayores del pueblo de Tiripitío, el de Santa Cruz de Tlatelolco y la Real y Pontificia Universidad de la Nueva España (Bolaños, 1981: 13). Dedicado a la enseñanza de indígenas, el Colegio de la Santa Cruz de Tlatelolco, también conocido como el Primer Colegio de América, fue la primera institución de educación superior, pero tuvo una corta duración. Los jesuitas, al momento de su expulsión en 1767, tenían 24 colegios, 10 seminarios o internados y 19 escuelas. Fundada en 1551 y regida por los estatutos de la Universidad de Salamanca, la Real y Pontificia Universidad de la Nueva España, recibió esa denominación pues, como las demás universidades hispánicas, se creó por concesión del Monarca y del Papa (Rangel, 1983: 11-12.).

En el último tercio del siglo XVIII, influido por las ideas de la Ilustración, el gobierno Real fundó los colegios superiores de Cirugía, Grabado, Nobles Artes de San Carlos, Real Estudio Botánico y Real Seminario de Minería. A fines del siglo la Corona creó la Real y Literaria Universidad de Guadalajara (Rangel, 1983: 11-12; Tanck, 1985: 16-17).

Las ideas de la Ilustración que circularon en medios académicos e intelectuales no influyeron en la educación básica. Se sabe, sin embargo, que el ayuntamiento de México ordenó que los frailes y párrocos establecieran escuelas gratuitas de primeras letras a niños y que se fundaran las dos primeras escuelas municipales, una para niños y otra para niñas (Tanck, 1985: 19)

A principios del siglo XIX los liberales españoles que luchaban contra el absolutismo borbón y los insurgentes mexicanos aceptaban la necesidad de atender la educación. Los ordenamientos en la materia estipulados en la Constitución de Cádiz de 1812 sólo parcialmente fueron aplicados por los virreyes Venegas y Calleja, entre otras razones, porque coincidían con los anhelos libertarios de los independentistas. En la Constitución de Apatzingán de 1814, que nunca entró en vigor, los insurgentes establecieron que la instrucción era necesaria para todos los ciudadanos y que debía ser favorecida por la sociedad «con todo su poder» (Bolaños, 1981: 16).

2.1.3 La educación en el periodo postindependiente.

Una vez consumada la independencia de México, se abrió un periodo de intensas luchas entre liberales y conservadores, dentro de un proceso histórico de construcción del Estado nacional. En cuatro décadas el país perdió la mitad de su territorio, sufrió la intervención armada de Estados Unidos de Norteamérica y de Francia y estuvo gobernado durante algunos años por un noble austríaco, impuesto por la alianza que establecieron los sectores conservadores con Napoleón III.

Los liberales y los conservadores coincidían en que la educación era fundamental, pero sus profundas diferencias político-ideológicas y los conflictos con el exterior dificultaron la construcción del Estado y, con ello, la definición de políticas educativas. No obstante, si se compara con el periodo colonial, la educación en este periodo tuvo avances, en especial la primaria «que se extendió a gran parte del país» (Staples, 1992: 70).

El papel de la iglesia en la educación y la noción de libertad educativa fueron puntos de conflicto desde 1824. Los liberales de las primeras décadas del México independiente propusieron la libertad de enseñanza con el objetivo de acabar con el monopolio eclesiástico sobre la educación. Al mismo tiempo, pensaban que cualquier intervención del Estado en la educación destruía la doctrina liberal. Sin embargo, en la década de los años treinta, con el mismo propósito de excluir a sectores eclesiásticos y conservadores, los liberales modificaron su opinión y propusieron el control estatal sobre la educación.

La reforma liberal de 1833 que impedía al clero intervenir en la educación, no pudo aplicarse pues en 1834 fue suprimida ante la respuesta adversa de los sectores conservadores. Esa reforma brindó las bases de la propuesta liberal de educación pública en los años venideros, a partir del principio básico de la integración nacional⁴. Buena parte de la educación continuó en manos del clero, pero a mediados de la década cincuenta, aunque tuvo vigencia el principio de la libertad de enseñanza, se operó «un cambio de espíritu que llevaría a un control mayor de la educación por el Estado.» (Vázquez, 1992: 94)

En 1842, ante la carencia de instituciones que pudieran organizar la educación, el Estado encargó a la Compañía Lancasteriana el manejo de la Dirección de Instrucción Pública (Tanck, 1992: 50-52; Staples, 1992: 83-84). Tres años más tarde, los ayuntamientos volvieron a hacerse cargo de las escuelas y de su financiamiento, pero la invasión norteamericana, las guerras de castas en Yucatán, la Revolución de Ayutla de 1854, la guerra de reforma, la intervención francesa y la guerra contra Maximiliano de Habsburgo, afectaron la operación de muchas escuelas, «por la impostergable necesidad de tomar los fondos destinados a sueldos para financiar la actividad bélica» (Staples, 1992: 85). En suma, la inestabilidad política, militar y financiera del periodo impidieron durante más de dos décadas que la acción educativa del Estado se ampliara.

En 1867, tras la victoria definitiva de Juárez, se promulgó la Ley Orgánica de Instrucción Pública. En ella se establecía la educación primaria «gratuita para los pobres y obligatoria», se proponía la unificación educativa, se excluía del plan de estudios toda enseñanza religiosa y se incorporaba la enseñanza de «moral». La libertad de enseñanza garantizada en la constitución, encontraba sus límites en el laicismo obligatorio de los establecimientos oficiales. La ley del 67 también contenía disposiciones para la educación secundaria, entre las cuales destaca la creación, bajo los principios del positivismo⁵, de la Escuela de Estudios Preparatorios, la cual habría de dar una base homogénea a la educación profesional. La ley sólo regía al D.F. y territorios federales, pero ejerció influencia sobre las leyes estatales⁶. (Vázquez, 1992: 95-102; Bolaños, 1981: 32).

A mediados del siglo el número de escuelas sostenidas por el Estado era muy pequeño, pero a partir de la restauración de la república en 1867 se multiplicó rápidamente. En 1843 existían 1310 escuelas primarias, 2,424 en 1857 y 4,570 en 1870. El empeño liberal fue patente en 1874, año en el que el número de escuelas se elevó a 8,103⁷. No obstante, sólo el 19.4% de los niños en edad escolar asistieron a la escuela.

CUADRO 2.1.1

Escuelas por tipo de sostenimiento. 1874

Sostenimiento	Escuelas	%
Federación, Estados y Municipios	5843	72,11
Corporaciones o individuos part.	378	4,66
Clero y Asociaciones Religiosas	117	1,44
Privadas de paga	1581	19,51
Sin clasificar	184	2,27
Total	8103	100

Fuente: Vázquez (1992). Datos tomados por la autora de José Díaz Covarrubias. *La Instrucción Pública en México. México, 1875, Imprenta del Gobierno.*

El cuadro 2.1.1 muestra que los poderes públicos sostenían al 72.1% del total de escuelas, de las cuales 64.4% dependía de los municipios, mientras que el 1.44% pertenecía a sectores religiosos. Aún suponiendo que las escuelas privadas fueran de tendencia confesional, sólo constituían la cuarta parte del total (Vázquez, 1992: 99-100).

2.1.4 La educación en el porfiriato.

En el porfiriato, el poder y los recursos económicos tendieron a centralizarse a costa de las autonomías locales y estatales⁸. La antigua base municipal de la educación fue erosionándose por la supresión de las alcabalas. La falta de recursos locales y nacionales dificultaron el desarrollo de un sistema nacional y unitario de educación pública (Martínez, 1992: 107-113).

Joaquín Baranda, Ministro de Justicia e Instrucción durante 19 años (1882-1901), diseñó un sistema nacional de educación que sólo pudo aplicarse en el D.F. y los territorios federales. En su gestión se fundaron cuatro escuelas normales, una de ellas con carácter federal y nacional, que se sumaron a

por lo menos otras cuatro que existían en distintos estados. Desde su fundación, la Normal Nacional adquirió la facultad exclusiva de expedir títulos para la enseñanza (Martínez, 1992: 113-116).

En 1888 se promulgó una Ley de Instrucción Obligatoria con alcance jurisdiccional para el D.F. y los territorios federales. Con el objetivo de lograr que los ordenamientos se aplicaran en otros estados y conseguir la unificación educativa nacional, Baranda convocó a dos Congresos de Instrucción en los que se reunieron pedagogos, maestros, intelectuales y autoridades, y cuyos resultados contribuyeron a definir el proyecto estatal de educación pública⁹ (Martínez, 1992: 116-118).

Con la llegada de Justo Sierra a la Subsecretaría de Instrucción Pública se abrió un segundo momento de la educación durante el porfiriato. Destacado intelectual y político, Sierra se preocupó por organizar la educación nacional, expandirla a todos los sectores sociales y elevar los niveles de escolaridad (Martínez, 1992: 124). Como continuador de los ideales liberales de unidad nacional y progreso, confirió una función civilizatoria a la labor educativa, la cual debía estar organizada como un todo en un sistema con diferentes niveles de enseñanza. El Estado tenía que tutelar la educación primaria para «transformar la población en un pueblo, en una democracia». Como cúspide del sistema, a la universidad le correspondía «la educación nacional en sus medios superiores e ideales, logrando la incorporación del conocimiento universal a las necesidades nacionales y con una visión nacionalista» (Sierra, citado por Martínez, 1992: 129). La tenacidad de Sierra se hizo patente con la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, de la que fue su primer titular en 1905 y con la fundación de la Universidad Nacional en 1910.

Durante el porfiriato la educación continuó siendo un sistema pequeño y de lenta expansión. De 1878 a 1900, se registró una tasa de crecimiento anual de la escolaridad por cada 1,000 habitantes de 3.2%. En una segunda fase, de 1900 a 1907, el ritmo disminuyó para situarse en una tasa de 2.7%. Según datos aproximados, la tasa de escolaridad efectiva (relación entre la matrícula y la población de 5 a 15 años) era de 23%. Entre 1878 y 1907 sólo surgieron alrededor de 162 escuelas, un crecimiento de 2% en 30 años (Martínez, 1992: 132).

En la administración porfiriana aparecieron en pocas ciudades y en número muy pequeño los primeros jardines de niños. La educación primaria sólo llegó a las ciudades importantes, atendiendo principalmente a una porción de las clases medias urbanas y semiurbanas. En cambio, la educación superior recibió mayor atención: la escuela preparatoria surgió en todos los estados del país, los institutos científicos y literarios se multiplicaron y sus contenidos y equipos didácticos mejoraron. En casi todos los estados se contó con escuelas normales, en algunos se desarrolló la educación artística y, al final del periodo (1910), se creó la Universidad Nacional.

En el terreno de las ideas, las realizaciones más destacadas del porfiriato fueron los cuatro grandes congresos pedagógicos nacionales, el desarrollo de teoría educativa y el diseño de distintos enfoques educativos (la educación popular, integral, liberal, nacional y para el progreso)¹⁰ (Álvarez, 1981: 111).

2.1.5 De la revolución mexicana al periodo de conciliación y consolidación (1910-1958).

Durante la revolución mexicana (1910-1917) la educación tuvo un escaso desarrollo. Sin embargo, en algunos estados de la República los gobernadores revolucionarios impulsaron leyes que favorecieron la educación popular y, en algunos casos, pese a las grandes dificultades económicas, crearon escuelas y ampliaron el número de profesores (Gómez, 1981: 136-137).

El Congreso Constituyente de 1917 elevó por primera vez a rango constitucional el precepto de la educación laica, obligatoria y gratuita. El Congreso estableció la prohibición al clero y a las asociaciones religiosas de organizar o dirigir escuelas de educación primaria. La Constitución otorgó mayores facultades educativas al Estado, el cual debía vigilar las escuelas primarias oficiales y privadas. Sin embargo, la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes determinada por el Congreso, dificultó al gobierno federal impulsar el sector educativo. Los municipios tuvieron a su cargo la educación, pero muchas escuelas cerraron por falta de recursos técnicos y humanos. Esta situación cambió en 1921, cuando por iniciativa de José Vasconcelos fue creada la Secretaría de Educación Pública (SEP), de la cual fue el primer titular. La creación de la SEP inaugura una tendencia hacia la «federalización» educativa¹¹.

Vasconcelos desplegó una intensa actividad educativa, guiado por la convicción de unificar a la heterogénea y dispersa población mediante un nacionalismo que integrase las herencias indígenas e hispánicas de los mexicanos. Con esos principios impulsó la alfabetización, la escuela rural, la instalación de bibliotecas, la edición de libros de texto gratuitos, los desayunos escolares, las bellas artes y el

intercambio cultural con el exterior. Uno de los aportes más importantes de la gestión de Vasconcelos fue la educación rural: se crearon escuelas primarias y algunas normales rurales, y se formaron las Misiones Culturales, grupos de maestros, profesionistas y técnicos que se dirigieron a diversas localidades rurales para capacitar maestros y trabajar en favor de la comunidad (vacunación, organización productiva, recreación) (Iturriaga, 1981: 159; Mejía, 1981: 199, 208-209).

En 1917, la Universidad Nacional de México era la única institución que agrupaba diversas escuelas y colegios de educación superior. A raíz de un conflicto estudiantil en 1929, la Universidad obtuvo su autonomía, conservando el financiamiento público. En 1933, la autonomía fue «plena», es decir, se extendió también al plano financiero.

Entre 1917 y 1930 se crearon cuatro universidades y entre 1930 y 1948 otras siete¹². Entre 1916 y 1931 se fundaron cinco escuelas técnicas superiores y cerca de treinta escuelas técnicas industriales de nivel medio superior y de carácter propedéutico.

En el sexenio del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) fue modificado el artículo tercero constitucional para dar lugar a la educación «socialista» y, por primera vez en el texto constitucional, obligar a las escuelas privadas a seguir los programas oficiales.

Aunque el significado de este concepto fue impreciso, la nueva orientación propuso ampliar las oportunidades educativas de los trabajadores urbanos y rurales. En esos años se crearon internados, comedores y becas; se impulsó la creación de escuelas vinculadas a centros de producción y se alentó la educación técnica. En este último aspecto, la realización más importante del periodo fue la fundación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y de otros establecimientos tecnológicos. Al mismo tiempo, se crearon escuelas regionales campesinas para formar maestros rurales y cuadros para la agricultura, se establecieron escuelas vocacionales de nivel medio superior y centros educativos indígenas (Guevara, 1985: 9-16). Por otra parte, fueron creados el Instituto de Antropología e Historia y El Colegio de México (Prawda, 1987: 28).

Como puede observarse en los cuadros 2.1.2 y 2.1.3, la educación creció en forma constante a partir de 1907. De 1921 a 1940, la educación primaria creció más del doble. Destacan los periodos de 1921-1925 y de 1935 a 1940. En el primero, la matrícula creció 25.6% y el número de escuelas se incrementó 19%. Al finalizar la década treinta, México tenía 1,960,755 alumnos y 21,874 escuelas de educación primaria en las que trabajaban cerca de 40 mil maestros¹³. Comparadas con las de 1935 estas cifras representaron un crecimiento de 30% en la matrícula, de 20.7% en el número de escuelas y de 29% en el profesorado¹⁴.

CUADRO 2.1.2
Matrícula por niveles. 1907-1940

	Preesc.	Prim.	Secund. Preparat.	Sup. y Normal	Técnica	Total
1907	8880	657843	5782	9984	ND	682489
1921	ND	868040	ND	ND	ND	ND
1925	11623	1090616	12435	16218	ND	ND
1930	17426	1299899	17392	23713	40152	1358430
1935	21174	1509386	25358	15261	ND	ND
1940	33848	1960755	ND	ND	ND	ND

Fuentes: Solana, Fernando, et al. (1981) y Meneses (1986 y 1988).

Nota: Estos datos deben considerarse como aproximados, pues las fuentes originales son diversas y no siempre coincidentes.

CUADRO 2.1.3
Escuelas por niveles. 1907-1940

	Preesc.	Prim.	Secund. Preparat.	Sup. y Normal	Técnica	Total
1907	79	9541	42	74	-	9736
1921	-	11041	-	-	-	-
1925	74	13187	50	119	-	-
1930	125	11379	81	147	179	11911
1935	322	18118	164	114	-	-
1940	334	21847	ND	ND	-	-

Fuente: Solana, Fernando et al. (1981).

Nota: Estos datos deben considerarse como indicativos pues las fuentes originales son diversas y no siempre coincidentes.

La industrialización iniciada en los años treinta cobró mayor impulso con el modelo de sustitución de importaciones puesto en práctica frente a la escasez de productos industriales que generó la segunda guerra mundial. En esa nueva fase, México experimentó un rápido crecimiento demográfico y transitó hacia la urbanización, de modo que al finalizar la década de los cincuenta la población rural pasó a ser minoritaria. Al asumir la presidencia en el contexto de la guerra mundial, Manuel Ávila Camacho (1940-1946) propuso una política de unidad nacional que tuvo expresiones en la doctrina y en las políticas educativas del gobierno. Durante la posguerra, en el periodo conocido en México como de conciliación y consolidación, Miguel Alemán, sucesor de Ávila Camacho, dio continuidad a la política de industrialización y a la política educativa del gobierno anterior.

Entre 1940 y 1952, se redujo a 50% el analfabetismo de la población adulta. Entre 1940 y 1950 la cobertura educativa continuó creciendo. En primaria, la matrícula se expandió 60% y en preescolar 276.4%. El número de maestros de este nivel aumentó 66.7% (1942-1952), (cuadro 2.1.4) pero la cantidad de escuelas sólo se incrementó 8.9%. Por su parte, hacia 1952 la matrícula de educación secundaria ascendía a casi 70 mil estudiantes, la de educación media superior a 37 mil y la de superior a poco más de 30 mil (cuadro 2.1.5).

CUADRO 2.1.4

Matrícula, profesores y escuelas de Educación Preescolar y Primaria. 1940-1952.

	1940	1945	1950	1952	Increment.%
Preescolar					
Matrícula	38848	61410	115378	127396	276,4
Profesores	ND	2139	2892	3443	61*
Escuelas	334	655	835	1007	201,5
Primaria					
Matrícula	1960755	2624841	2997054	3141107	62,2
Profesores	43931**	54136	66577	73245	66,7***
Escuelas	21874	20966	23818	25331	15,8

* Período 1945-1952

** Dato de 1942

*** Período 1942-1952

Fuente: Dirección General de Programación de la SEP, en Solana F., et al. (1981: 596, 598).

CUADRO 2.1.5

Matrícula, profesores y escuelas de Educación Secundaria, Media Superior y Superior, 1950-1952

	1950	1952
Secundaria		
Matrícula	69547	76021
Profesores	8702	11295
Escuelas	411	469
Media Superior		
Matrícula	37329	42599
Profesores	6599	7407
Escuelas	192	186
Superior		
Matrícula	29829	31953
Profesores	6126	5673
Escuelas	157	145

Fuente: Dirección General de Programación de la SEP, en Solana F., et al., (1981: 596,598).

En 1944 se fundaron el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, el cual abrió normales en diversas partes del país. En 1946 se fundó el Instituto Nacional de Bellas Artes. Algunos años más tarde, se crearon el

Instituto Nacional Indigenista (1948), la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) (1950) y el Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL) (1951). En 1952 se inauguró la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En 1943 tuvo lugar la unificación de los sindicatos magisteriales. El nuevo Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) fue reconocido mediante un decreto presidencial en 1944 como el único organismo representativo de todo el magisterio nacional (Sotelo, 1981: 317).

La reforma del artículo 3º Constitucional en 1946, suprimió la educación socialista y en su lugar postuló nuevos principios, como la educación integral, científica, democrática y nacional, basada en la libertad, la justicia y la paz para mejorar la convivencia humana. (Sotelo, 1981: 325).

2.2 LA EDUCACIÓN EN MÉXICO. 1950-1990.

2.2.1 La expansión del sistema educativo.

Entre 1920 y 1950 el sistema educativo mexicano creció en forma constante pero moderada. Durante esos años, la enseñanza primaria se concentraba principalmente en el medio urbano y los niveles superiores tenían un carácter restringido. Ese patrón de crecimiento acabó a mediados de la década cincuenta, dando lugar a un gran ciclo expansivo de treinta años que concluyó en los años ochenta.

CUADRO 2.2.1

Matrícula, profesores y escuelas. 1950-1990.

	Mat. Total	Profesores	Escuelas
1950	3249200	90896	25413
1960	5994079	145377	36018
1970	11177294	316734	54954
1980	20683158	723793	104144
1990	24504543	1113495	159968

Fuente: INEGI (1990); Salinas (1992); SEP (1991a)

CUADRO 2.2.2

Matrícula, profesores y escuelas, crecimiento porcentual. 1950-1990.

	Mat. Total	Profesores	Escuelas
50-60	84,48	59,94	41,73
60-70	86,47	117,87	52,57
70-80	85,04	128,52	89,51
80-90	18,48	53,84	53,60

Desde la década cincuenta la acelerada urbanización, el crecimiento de la industria, los nuevos patrones de consumo de algunos sectores de la población, la ampliación y diversificación del Estado y el crecimiento demográfico impactaron al sistema educativo (Fuentes, 1979: 230-233). La expansión se hizo más veloz, la educación adquirió grandes dimensiones y comenzó a incorporar a sectores sociales antes excluidos, el cuerpo de profesores se ensanchó considerablemente, el sistema diversificó las ofertas educativas y amplió el número de instituciones (cuadros 2.2.1 y 2.2.2). Algunos establecimientos, en especial de educación superior, crecieron en grandes proporciones.

A partir de 1982, bajo el impacto de la crisis económica, el sistema educativo mexicano se internó en un nuevo periodo con dos momentos claramente definidos: disminución progresiva de los ritmos de crecimiento y decremento absoluto en el número de estudiantes. Esta última fase constituye un fenómeno que no se había presentado en ningún otro momento de la historia escolar postrevolucionaria (Fuentes, 1989: 10; 1992: 69).

a) Crecimiento de la matrícula.

De 1950 a 1980 la población de 6 a 24 años creció notoriamente en términos absolutos y relativos, dentro de un proceso de rejuvenecimiento demográfico. En 1950 sumaba 11.7 millones, lo cual equivalía al 45.4% de la población total. En 1980, había 33.2 millones de niños y jóvenes, el 49.7% de la población

nacional. En treinta años, la población en edad escolar creció 183.3%, mientras que la población total 159.2%. La tendencia de alto crecimiento del grupo de 6 a 24 años se modificó sensiblemente en los años ochenta al crecer a ritmos menores y disminuir su proporción en la población total (cuadro 2.2.3).

CUADRO 2.2.3

Evolución de la población total y del grupo 6-24 años. 1950-1990.

	1950	1960	1970	1980	1990
(a)Total	25791017	34923129	48225238	66846833	81249646
Incr.%	0	35,41	38,09	38,61	21,55
(b)6-24	11716002	16157697	23205902	33189372	36328944
Incr.%	0	37,91	43,62	43,02	9,46
b/a %	45,43	46,27	48,12	49,65	44,71

Fuente: Censos de Población y Vivienda

En 1950 el sistema educativo atendió al 27.7% del conjunto de mexicanos en edad escolar y en 1980 al 62.3%. El número absoluto de población no atendida se incrementó, pero en términos proporcionales disminuyó notoriamente. Entre 1980 y 1990 el número total de la población potencial no atendida disminuyó en términos absolutos (cuadro 2.2.4)

CUADRO 2.2.4

Matrícula y grupo de edad 6-24 años. 1950-1990

	(a)Matrícula	(b)G.E.6-24	a/b
1950	3249200	11716002	27,73
1960	5994079	16157697	37,1
1970	11177294	23205902	48,17
1980	20683158	33189372	62,32
1990	24504543	36328944	67,45

Fuentes: Censos de Población y Vivienda; Estadísticas Históricas de México y Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional.

El crecimiento de la matrícula implicó el tránsito a un sistema de grandes magnitudes. En 1950, la matrícula total fue de 3,249,200 estudiantes y al finalizar la década setenta de 20,683,158 (cuadro 2.2.4). En esas décadas, la primaria creció a un ritmo superior que el grupo de edad de 6 a 12 años hasta llegar en 1980 a una tasa bruta de escolarización primaria superior al 100%¹⁵. La educación primaria alcanzó en ese año una matrícula de poco más de 14 millones y medio de alumnos (cuadro 2.2.5). El ritmo de crecimiento fue mucho más acelerado en los niveles preescolar y postbásicos, debido a un efecto combinado de la ampliación de la demanda real y de las políticas estatales de expansión de estos niveles, especialmente en las décadas sesenta y setenta. Una expresión del crecimiento fue el cambio en las proporciones de la matrícula en los distintos niveles. En 1950 la primaria ocupaba más del 90% de la matrícula total y en 1980 alrededor del 70%.

Durante esas tres décadas el sistema educativo mexicano creció en forma ininterrumpida. Destacan las décadas de los cincuenta y setenta con un crecimiento acumulado de la matrícula de 77.1% y 74.7% y con tasas medias anuales de 6.6% y 6.4% respectivamente. La década de los ochenta constituye por el contrario, un periodo distinto. A partir de 1979 las tasas anuales de crecimiento comienzan a disminuir constantemente hasta llegar a un decremento absoluto en el número de alumnos. En 1990, el sistema tenía alrededor de 250 mil alumnos menos que en 1986. El crecimiento acumulado entre 1981 y 1990 es de 18.5%, con un reclutamiento de 3,821,385 nuevos alumnos. La tasa media anual de crecimiento en esos años se sitúa en 1.71%.

CUADRO 2.2.5**Grupos de edad, matrícula de primaria y tasas de escolarización. 1980-1990.**

	6-12	6-14	Matrícula	TE. 6-12	TE. 6-14
1980	13816597	17295147	14666257	106,15	81,0
1990	14701697	18835378	14401588	97,96	76,46
Incr.%80-90	6,41	8,91	-1,80		

Fuentes: Censos de Población y Vivienda y Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional

A pesar de la pérdida de dinamismo en el crecimiento y de los decrementos absolutos de la matrícula al finalizar el periodo, el crecimiento fue superior en términos relativos al de la población de 6 a 24 años. Entre 1980 y 1990 la matrícula total creció 18.5% mientras que dicha población creció 9.5%. Sin embargo, en el caso de la educación primaria hubo 1.8% alumnos menos en 1990 con respecto a 1980, en tanto que, en el mismo lapso, el grupo de edad de 6 a 14 años creció 8,9% (cuadro 2.2.5).

Desde 1979 y hasta 1985 la educación preescolar tuvo un crecimiento sin paralelo en la historia educativa nacional, alcanzando tasas anuales superiores al 20%. En los primeros cuatro años de la década de los ochenta, más de un millón 300 mil nuevos alumnos se incorporaron a este nivel educativo. No obstante, en la segunda mitad de la década la velocidad del crecimiento se redujo notoriamente. En el decenio, la tasa media de crecimiento anual fue de 9.8%, superior a las registradas en los otros niveles educativos (cuadros 2.2.6 y 2.2.7).

A partir de 1980 la primaria inicia un periodo que va de la disminución de los ritmos de crecimiento al decrecimiento absoluto de la matrícula. En esa década la primaria presentó una tasa media anual negativa (-0.18%) (cuadros 2.2.6 y 2.2.7). A pesar de ello, se redujo el abandono escolar del primero al segundo grados, disminuyó ligeramente el porcentaje de población repetidora en esos grados y mejoró significativamente la eficiencia terminal. En 1981-82 la población repetidora de primero y segundo grados era de 30.2% y en 1989-90 de 29.3%. En 1980 la eficiencia terminal fue de 49.7% y en 1990 de 57.9%.

La secundaria creció a una tasa media anual de 3.3% en el decenio, adquiriendo un millón 156 mil alumnos más que en 1980. En los cuatro primeros años de la década el crecimiento de la matrícula tendió a estabilizarse, pero a partir de 1984 se inició una caída constante en las tasas anuales de crecimiento (cuadro 2.2.7). Conviene señalar que, aunque la eficiencia terminal de la primaria mejoró, el primer ingreso a la secundaria sólo representó en 1991-92 al 82.9% del egreso de la primaria. La eficiencia terminal del nivel, por otro lado, tendió a disminuir: en 1980-81 era de 75% y en 1990-91 de 73%.

La enseñanza media superior creció 78% durante los años ochenta a ritmo veloz hasta 1984, año a partir del cual la velocidad de crecimiento disminuyó sensiblemente. Al finalizar el periodo el nivel prácticamente dejó de crecer. En promedio la tasa anual de crecimiento se situó en 5.9% (cuadro 2.2.7). El primer ingreso a la educación media superior tuvo un crecimiento de 29.5% entre 1981 y 1991, pero el nivel de absorción de egresados de secundaria disminuyó.

La educación superior presentó un crecimiento acumulado de 47.4% en la década, es decir, casi 293 mil alumnos más. El ritmo de ese crecimiento fue, sin embargo, mucho menor que el registrado en las dos décadas anteriores. Mientras que en los años setenta creció a una tasa anual promedio de 12.3%, en los ochenta lo hizo en 4%. A partir de 1987, la tasa de crecimiento de la matrícula fue menor que las del grupo de edad y del egreso de la educación media superior, concluyendo el gran ciclo expansivo de la enseñanza universitaria (cuadros 2.2.6 y 2.2.7).

CUADRO 2.2.6**Matricula por niveles. 1980-1992.**

	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media Sup.	Superior	Total
1980	1071619	14666257	3033856	1180135	731291	20683158
1981	1376248	14981156	3348802	1363695	785419	21855320
1982	1690964	15222916	3583317	1535434	840368	22872999
1983	1893650	15376153	3841673	1627518	879240	23618234
1984	2147495	15219245	3969114	1744883	939513	24020250
1985	2381412	15124260	4179466	1897236	966384	24548758
1986	2547358	14994642	4294596	1936077	988078	24760751
1987	2625678	14768008	4347257	2012268	989414	24742625
1988	2668561	14656357	4355334	2070471	1033207	24783930
1989	2662588	14493763	4267156	2091920	1069565	24584992
1990	2734054	14401588	4190190	2100520	1078191	24504543
Incr.% 80-90	160,5	-1,8	38,1	78,0	47,4	18,5

Fuentes: Salinas (1992).

CUADRO 2.2.7**Tasas anuales de crecimiento por niveles. 1980-1992.**

	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media Sup.	Superior	Total
1980-81	28,43	2,15	10,38	15,55	7,40	5,67
1981-82	22,87	1,61	7,00	12,59	7,00	4,66
1982-83	11,99	1,01	7,21	6,00	4,63	3,26
1983-84	13,41	-1,02	7,21	7,21	6,86	1,70
1984-85	10,89	-0,62	3,32	8,73	2,86	2,20
1985-86	6,97	-0,86	5,30	2,05	2,24	0,86
1986-87	3,07	-1,51	2,75	3,94	0,14	-0,07
1987-88	1,63	-0,76	1,23	2,89	4,43	0,17
1988-89	-0,22	-1,11	0,19	1,04	3,52	-0,80
1989-90	2,68	-0,64	-2,02	0,41	0,81	-0,33
Tasa anual media	9,82	-0,18	3,28	5,94	3,96	1,71

b) Acceso social a la educación y desigualdades regionales.

El proceso de expansión del sistema educativo mexicano modificó los viejos patrones elitistas de acceso a la educación y amplió las oportunidades de escolarización en las entidades federativas más rezagadas. Sin embargo, la desigualdad en las oportunidades de escolarización de los diferentes sectores sociales ha tendido a transferirse hacia los niveles educativos postbásicos, particularmente los niveles medios superior y superior, y persisten disparidades educativas entre los estados y regiones del país.

Aunque hay pocos estudios al respecto, las evidencias existentes permiten señalar que la permanencia y la promoción escolares están relacionadas con factores económicos, sociales y culturales de las diversas regiones del país y con el origen socioeconómico de los estudiantes. Sin embargo, es difícil establecer relaciones directas entre escolaridad y origen social. En los últimos años estas relaciones son particularmente evidentes en los extremos de la pirámide social pero inciertas en los estratos intermedios¹⁶. En éstos las posibilidades de escolarización «están mediadas por la disponibilidad real de una oferta accesible y sobre todo por las condiciones culturales de la familia, en particular por la valorización asignada en la escuela» (Fuentes, 1989:17).

Pese a la selectividad social y a las desigualdades regionales, cada año se fueron generando oportunidades escolares que aumentaron el nivel educativo medio de la población mexicana y disminuyeron el tamaño del grupo totalmente marginado de la escuela. Entre 1970 y 1990, el sector de la población que no recibía atención escolar de algún tipo se redujo significativamente. Según datos censales, el 36.1% de la población de 6 a 14 años en 1970 no asistía a la escuela y el 13.4% en 1990.

En las entidades federativas la distribución social de las oportunidades de escolarización es diversa y persisten desigualdades en el ingreso, la permanencia y el egreso escolares. Todo ello, por supuesto, está relacionado históricamente con factores socioeconómicos, políticos y culturales de los estados.

En las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta los estados de menor desarrollo socioeducativo tendieron, en general, a incrementar la atención educativa básica con ritmos más rápidos que los estados de mayor desarrollo. Sin embargo, no alcanzaron los índices de cobertura logrados por estos últimos. Mientras los estados de bajo desarrollo emprendían una veloz carrera por ampliar sus sistemas, particularmente en los niveles básicos, los estados con mayor desarrollo pudieron centrar buena parte de sus esfuerzos expansivos en niveles postprimarios¹⁷ (Muñoz, 1973: 33).

En la década ochenta esa tendencia general continuó, con una variación importante en el nivel superior. Por ejemplo, Chiapas, el estado con los mayores índices de rezago educativo, registró uno de los crecimientos porcentuales más altos de las matrículas en todos los niveles. En el extremo opuesto, el Distrito Federal presentó una disminución absoluta de su matrícula total. Casi todos los estados del norte, en general situados en el país con indicadores altos de alfabetización y eficiencia terminal, también tuvieron tasas de crecimiento menores a los de la media nacional y, en muchos casos, las matrículas de primaria tuvieron decrementos absolutos. A pesar de su mayor expansión proporcional, los estados más rezagados no alcanzaron los indicadores de los estados de desarrollo educativo medio y alto.

La variación de la tendencia en lo que respecta a la educación superior consistió en la estabilización y en algunos casos decremento de las matrículas en los estados con sistemas históricamente grandes. Las tasas de crecimiento de la educación superior registraron una declinación general en la década ochenta, pero los estados de escolarización «tardía» y de menor desarrollo del nivel educativo superior las tasas fueron consistentemente altas lo cual indica que todavía tiene un amplio campo de reclutamiento social que probablemente permita la expansión durante unos años más (Kent, 1992: 15-16)¹⁸.

En general, todas las entidades federativas han abatido los porcentajes de población analfabeta. Sin embargo, según datos del censo de 1990, sólo Baja California, el Distrito Federal y Nuevo León registran un porcentaje de analfabetos menor a 5%. Por el contrario, 11 estados superan el promedio nacional y, dentro de éstos, hay algunos con proporciones superiores a 20%, como Chiapas (30%), Oaxaca (27.5%), Guerrero (26.8%), Hidalgo (20.7%). Estos estados han mejorado sus índices de alfabetismo a mayor velocidad que otros, pero conservan una situación de gran rezago. Por ejemplo, en 1950 sólo el 34.6% de la población chiapaneca sabía leer y escribir, mientras que en 1990 el 70% ya estaba en esa condición; en el otro extremo, el alfabetismo en el Distrito Federal en 1950 llegaba al 86.9% y en 1990 al 94.1%.

Los avances en la eficiencia terminal del nivel primario presentan diferencias significativas en cada entidad. En 1980, por ejemplo, la tasa de eficiencia terminal de primaria en Chiapas fue de 24.7% y en 1990 de 28.2%. Se registró un avance, sin lugar a dudas, pero las tasas son muy inferiores a las de Nuevo León, donde el 68.7% de sus alumnos terminaban la educación primaria en 1980 y el 73.7% en 1990.

c) Crecimiento del número de establecimientos.

La expansión del sistema educativo implicó la multiplicación de escuelas en todo el país. En 1950 había 25,413 escuelas de todos los niveles y en 1990 la cifra llegó a 156,165. La década de los setenta, en especial su segunda mitad, destaca por el gran aumento de escuelas (cuadro 2.2.8).

En la primera mitad de la década de los ochenta, el crecimiento en el número de escuelas se mantuvo alto, principalmente por la expansión del nivel preescolar que ganó 22,708 escuelas. En la segunda mitad de la década, el crecimiento disminuyó. Al finalizar la década, destaca la reducción del número de escuelas normales: de 858 normales existentes en 1985 se llega a 461 en 1990 (cuadro 2.2.8) Esta disminución se presentó en todas las modalidades de educación normal, excepto en las normales para secundaria. Las causas de este fenómeno deben encontrarse en el desestímulo de la demanda a raíz del aumento de los requisitos de ingreso, de la elevación del grado académico y de las bajas remuneraciones salariales que afectaron al magisterio en esos años¹⁹.

CUADRO 2.2.8
Escuelas por nivel. 1950-1990

	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media Sup	Normal	Superior
1950	25,413	835	23,818	411	192		157
1955	29,812	1,294	27,520	611	220		167
1960	36,018	1,852	32,533	1,140	360		133
1965	42,358	2,469	37,288	1,858	505		238
1970*	53,885	3,077	45,074	4,249	869	250	366
1975	68,893	4,156	55,618	6,798	1,494	324	503
1980	101,638	12,941	76,024	8,873	2,428	538	834
1985	135,154	35,649	76,690	15,657	4,953	858	1,347
1990	156,165	46,736	82,280	19,228	6,222	461	1,238

Fuentes: INEGI (1990); Salinas (1993a).

* A partir de 1970, datos de Salinas (1993a).

CUADRO 2.2.9
Escuelas por nivel. Crecimiento porcentual. 1950-1990

	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media Sup.	Normal	Superior
50-55	17,31	54,97	15,54	48,66	14,58		6,37
55-60	20,82	43,12	18,22	86,58	63,64		-20,36
60-65	17,60	33,32	14,62	62,98	40,28		78,95
65-70	27,21	24,63	20,88	128,69	72,08		53,78
70-75	27,85	35,07	23,39	59,99	71,92	29,60	37,43
75-80	47,53	211,38	36,69	30,52	62,52	66,05	65,81
80-85	32,98	175,47	0,88	76,46	104,00	59,48	61,51
85-90	15,55	31,10	7,29	22,81	25,62	-46,27	-8,09

Fuentes: INEGI (1990); Salinas (1993a).

2.2.2 La política educativa del gobierno federal, 1952-1993.

a) La presidencia de Adolfo Ruiz Cortines, 1952-1958.

El gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines consolidó las realizaciones educativas de los gobiernos anteriores. En esos años el gobierno aumentó los gastos en educación, especialmente los subsidios a las universidades y los salarios de los profesores, y en general aplicó con mayor eficacia y economía los fondos federales. Los servicios educativos continuaron creciendo pero no se llevaron a cabo reformas en los métodos, programas de estudio o los textos escolares (Cardiel, 1981: 348).

En este periodo presidencial se creó el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) y el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV-IPN). En el Instituto Nacional de Bellas Artes las actividades se multiplicaron, se crearon institutos regionales, grupos artísticos y centros de educación estética en varias ciudades del país y se construyeron instalaciones para las artes dramáticas en la ciudad de México, entre ellas el Auditorio Nacional, los edificios de la Escuela de Teatro y de la Académica de la Danza Mexicana (Cardiel, 1981: 354-356).

b) La presidencia de Adolfo López Mateos, 1958-1964.

Adolfo López Mateos consideró prioritario ampliar las oportunidades educativas y apoyar la educación normal y la capacitación para el trabajo. La educación había registrado avances, pero todavía en 1958 uno de cada dos mexicanos no sabía leer y las insuficiencias de los servicios así como la inequitativa distribución de la oferta hacían que el nivel básico fuese poco accesible para amplios sectores de la población. En esas condiciones, el gobierno promovió la expansión acelerada del servicio educativo: se incorporaron poco más de dos millones 800 mil estudiantes, se duplicaron en términos reales los recursos federales destinados a la educación, se construyeron más de 21 mil aulas, se

fortalecieron los servicios de mejoramiento profesional del magisterio y se reformaron planes y programas de educación normal. Entre las políticas más importantes del sexenio, se encuentran la formulación e inicio del *Plan de Once Años*, la implantación del libro de texto gratuito para la primaria y la reforma de los planes y programas de estudio de primaria y secundaria (Noriega, 1985: 19-20).

El *Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México*, conocido como Plan de Once Años por el lapso en que se cumplirían sus objetivos, propuso satisfacer toda la demanda de educación primaria. Al cabo de los 11 años el objetivo central no logró cumplirse²⁰: en 1970 aún quedaban fuera de la escuela alrededor de 2 millones de niños y persistieron diferencias entre el medio rural y urbano, que sólo atendieron al 83% y al 62% de la demanda respectivamente. No obstante, el Plan constituyó «un gran salto hacia adelante en el intento de proporcionar educación primaria a todos los mexicanos» (Caballero, 1981: 371) y, como señaló Prawda (1987: 29), fue «el primer intento de planificación oficial del sistema educativo mexicano».

La gratuidad y la obligatoriedad de la primaria fundamentó la iniciativa para elaborar libros de texto gratuitos, los cuales beneficiaron a miles de estudiantes de bajos recursos y a los que su ubicación geográfica dificultaba el acceso a materiales educativos. La propuesta fue ofrecer a los alumnos un mínimo de conocimientos y destrezas sin distinción de condiciones sociales. Para editar los libros se creó la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito (CONALITEG) y se convocó a un concurso público para elaborarlos. Sin embargo, la falta de calidad de muchas obras presentadas llevó a la CONALITEG a encargar la redacción de textos a maestros de competencia reconocida. La primera edición alcanzó casi 15 millones y medio de ejemplares y entre 1960 y 1964 se editaron más de 107 millones de libros y cuadernos de trabajo (Caballero, 1981: 376). Algunos sectores ligados a la educación privada se opusieron a la obligatoriedad de los libros de texto gratuito²¹.

En cuanto a la formación de maestros se desplegaron diversas políticas. En 1959 las escuelas normales de preescolar y primaria reformaron sus planes y programas de estudio. Las escuelas normales y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, encargado de capacitar maestros a distancia, recibieron aumentos en sus recursos. Se crearon dos Centros Normales Regionales y las Normales de Capacitación para el Trabajo Industrial y Agrícola. Se construyeron los edificios de las escuelas normales de Especialización y Superior de Maestros y del Instituto Nacional de Pedagogía. El Instituto Federal de Capacitación del Magisterio capacitó y tituló más de 17 mil maestros, descentralizó su funcionamiento y desarrolló un amplio programa editorial con un tiraje de dos millones y medio de ejemplares de diversos títulos (Caballero, 1981: 386).

El nivel medio superior duplicó su matrícula, un crecimiento que dio inicio a la masificación de los niveles educativos superiores, y sus planes y programas de estudio fueron reformados, con el objetivo de integrar las preparatorias²² de tipo universitario en un bachillerato único promovido por la ANUIES (Noriega, 1985: 26).

La educación superior, por su parte, recibió mayores recursos financieros. Fueron creados el Centro Nacional de Educación Tecnológica Industrial y el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV-IPN). Al mismo tiempo se abrieron Institutos Tecnológicos Regionales, se concluyeron las obras de la Unidad Profesional Zacatenco y de otras escuelas del IPN, y se creó la Subsecretaría de Enseñanza Técnica Superior. Las universidades en los estados ampliaron sus matrículas y las instituciones particulares iniciaron su expansión (Noriega: 1985, 26-29; Caballero, 1981: 391; Prawda, 1987: 28-29).

Con el objetivo de ofrecer salidas laterales que posibilitaran la incorporación al trabajo a los alumnos que no accedieran a los niveles educativos superiores, entre 1963 y 1964 se implantó un amplio conjunto de programas de adiestramiento para el trabajo industrial y agrícola (Caballero:1981, 392-394).

c) La presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1964-1970.

Las propuestas educativas del presidente Díaz Ordaz fueron semejantes a las del gobierno que lo precedió. Sin embargo, el ritmo de crecimiento del sistema disminuyó. El crecimiento acumulado de la matrícula total fue de 42.2%, mientras que en el sexenio anterior acumuló 58.2% (cuadro 2.2.10).

Entre 1964 y 1970, se instaló la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, se implantaron algunas medidas para ampliar la cobertura de la educación elemental, abatir sus costos y aliviar la presión de la demanda por estudios superiores, como el uso experimental de medios masivos de comunicación para la enseñanza primaria, la secundaria y la alfabetización, la creación del Sistema Nacional de Orientación Vocacional y la apertura de nuevas posibilidades en la enseñanza media

superior. Por otra parte, se inició la unificación de los calendarios escolares y se intentó modernizar la administración (Noriega, 1985; Prawda, 1987: 30).

Durante el sexenio la educación secundaria creció un 150% y recibió especial atención. Todas las escuelas de este nivel pasaron a registrarse por un mismo plan y programas de estudio; por cada secundaria general se creó una técnica; y se impulsaron las escuelas secundarias técnicas agropecuarias (González, 1981: 413; Meneses, 1991: 123).

d) La presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1970-1976.

En el marco de una política de reforma educativa, el gobierno de Luis Echeverría propició una considerable expansión y diversificación de los servicios educativos, la multiplicación de las instituciones en todo el país y su crecimiento interno, la reforma a los planes y programas de primaria y secundaria, la edición de nuevos libros de texto gratuito y la promulgación de nuevas leyes en materia educativa y de patrimonio cultural²³.

Durante el sexenio se crearon diversas instituciones de enseñanza media superior y superior, así como el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Centro de Estudios de Métodos y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). En ese sexenio se impulsó la enseñanza abierta, se creó el Sistema de Primaria Intensiva para Adultos, se fundaron escuelas para el aprovechamiento de recursos marinos y la investigación educativa a través del Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV-IPN y del Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

En 1972 se promulgó la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la cual afirmó la propiedad nacional del patrimonio histórico y artístico, así como su protección y exploración (González, 1981: 423).

La Ley Federal de Educación de 1973 estableció que la educación es un servicio de carácter público que ejerce el Estado y la iniciativa privada bajo las condiciones que éste señale; organizó al sistema educativo nacional; estableció la función social educativa, las bases del proceso educativo y los derechos y obligaciones sobre la materia. Dicha ley reiteró la gratuidad de la educación impartida por el Estado y el derecho que todos los habitantes del país tienen de recibir educación con las mismas oportunidades; estableció las modalidades escolar y extraescolar y nuevos procedimientos de revalidación y equivalencia de estudios; y aseguró el principio de libertad educativa (González, 1981: 416).

La Ley Nacional de Educación para Adultos de 1976, normó y reguló la educación para los mayores de 15 años que no habían cursado o concluido la primaria o la secundaria. Esta educación fue concebida como educación extraescolar, basada en el autodidactismo y la solidaridad social, y cuyos planes y programas favorecerían la capacitación para el trabajo (González, 1981: 419).

Para dar curso a la intensa actividad y a la expansión acelerada del sistema, la Secretaría de Educación Pública modificó su estructura orgánica y creó la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa (Meneses, 1991: 330). La SEP inició la desconcentración técnico-administrativa con la creación de 39 unidades y subunidades de servicios descentralizados en las ciudades más importantes de las nueve regiones en las que fue dividido el país (Noriega, 1985: 71). Al mismo tiempo, la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa impulsó medidas técnico administrativas para mejorar el control escolar, generar estadísticas confiables, asignar maestros de primaria y elaborar los programas y el presupuesto educativos. Asimismo se implantó un nuevo reglamento de escalafón de los trabajadores de la SEP y se emitieron varios acuerdos para regular la titulación y regularización de maestros (Prawda, 1987: 31).

El nivel preescolar creció 52% a lo largo del sexenio, lo cual indica que se incorporaron más de 200 mil nuevos estudiantes (cuadro 2.2.10). Pero la expansión todavía fue limitada puesto que en 1976 sólo el 14% de los niños entre cuatro y cinco años asistía a este nivel (Noriega, 1985: 58).

La primaria fue uno de los principales núcleos de la reforma educativa. Sin embargo, no alcanzó el ritmo de crecimiento del sexenio anterior. Mientras que entre 1964-1970 la matrícula creció 34%, en este periodo se incrementó 31.5%, a pesar de que se abrieron opciones para ampliar la oferta mediante cursos comunitarios, albergues escolares y centros regionales de educación elemental (cuadro 2.2.10). La eficiencia terminal, aún baja, mostró una mejoría de 16% con respecto a la generación de 1965-1970, debido en gran parte a la expansión de los servicios urbanos con escuelas de organización completa. Al finalizar el periodo existían 21 mil escuelas incompletas, de las cuales el 15% eran escuelas unitarias ubicadas en pequeñas poblaciones rurales (Noriega, 1985: 59-60).

Por otra parte, los nuevos programas y libros de texto de primaria sustituyeron las asignaturas de geografía, civismo e historia por el área de ciencias sociales; en ciencias naturales se incluyeron temas de educación sexual que despertaron polémicas en algunos sectores sociales y se introdujeron la gramática estructural y un nuevo enfoque en la matemática. El tiraje de libros educativos ascendió a 543 millones de ejemplares, un incremento de casi 200 millones respecto a los distribuidos en total durante los 10 años anteriores.

La matrícula de secundaria registró un crecimiento de 94.9%, inferior también al del sexenio anterior que había alcanzado un crecimiento acumulado de 150% (cuadro 2.2.10). No obstante, dio cabida a poco más de un millón de nuevos alumnos, un tercio más que en el sexenio anterior. Las secundarias técnicas fueron objeto de especial apoyo, bajo la premisa de formar cuadros para el desarrollo socioeconómico.

La reforma educativa no logró implantarse en todas las escuelas del nivel. En 1974, la SEP autorizó a las escuelas secundarias a optar por los nuevos programas de áreas o por los anteriores de asignaturas.

En el nivel medio superior se desarrolló una vigorosa política expansiva. Al finalizar el período presidencial de Luis Echeverría, el nivel había acumulado un crecimiento de 188% (cuadro 2.2.10). Las preparatorias universitarias y otras opciones terminales y ambivalentes (terminales y propedéuticas) fueron apoyadas. Así, se crearon el Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM y el Colegio de Bachilleres, se impulsaron los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT), los Centros de Estudios Tecnológicos (CET), los Centros de Estudios Tecnológicos Agropecuarios (CETA) y los Institutos Tecnológicos Agropecuarios y Pesqueros²⁴, creados en 1973. Al mismo tiempo, se iniciaron experiencias de educación abierta en el D.F. y en Monterrey. Con ello, la absorción de egresados de secundaria se elevó del 72% en 1970 a casi 80% en 1976 (Noriega, 1985: 63-65).

En las instituciones de nueva creación, se atendieron las recomendaciones formuladas por la ANUIES en 1971 para implantar un sistema de cursos semestrales, articular a las instituciones del nivel, dividir los contenidos escolares en tres áreas y aplicar un sistema de créditos académicos (Noriega, 1985: 65).

La educación superior creció 156%, es decir, matriculó a 332,301 estudiantes más que en 1970 (cuadro 2.2.10). La matrícula sumó 545,182 estudiantes. Un hecho notorio fue la tendencia a la «federalización» del gasto en este nivel, es decir, al aumento de la participación del financiamiento federal, el cual superó el 50% de los ingresos de las universidades estatales. Otra tendencia importante, aún incipiente pero en ascenso, fue la desconcentración de la matrícula. Paulatinamente, instituciones ubicadas en los estados comenzaron a aumentar su participación en el total de matrícula, en tanto que la matrícula de instituciones del D.F., en especial la UNAM y el IPN, disminuyó en términos porcentuales. En este proceso influyó la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), con cinco unidades en el D.F.. La UAM fue una novedosa propuesta, que modificó los esquemas con los que tradicionalmente se habían organizado las universidades públicas, mediante una estructura de unidades, divisiones por grandes áreas profesionales y departamentos. (Noriega, 1985: 67).

En lo que se refiere a la educación para adultos, los servicios continuaron ampliándose. Los centros de alfabetización pasaron a ser Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA), los cuales operaban en centros urbanos, y se establecieron los sistemas abiertos de enseñanza. La población atendida creció en forma significativa: de 13,500 en 1971 se pasó a 125,000 en 1976. El presupuesto asignado a este rubro, por su parte, se incrementó casi doce veces. No obstante, dentro de la población mayor de 15 años, en 1976 aún existían más de 6 millones de analfabetos, 12 millones con primaria inconclusa y 9 millones con primaria completa pero sin secundaria. (Noriega, 1985: 69).

La educación normal también experimentó un crecimiento importante. En 1970 habían 56 mil estudiantes en las escuelas normales de preescolar, primaria, educación física, técnica industrial y técnica agropecuaria, y 136 mil en 1976. La mayor parte de esa matrícula se encontraba en escuelas particulares. En 1975 se abrió el programa de actualización y mejoramiento del magisterio para ofrecer el nivel de licenciatura en educación a través de cursos abiertos y talleres de verano. En 1976 había 60 mil maestros inscritos en el programa. (Noriega, 1985: 69-70).

e) La presidencia de José López Portillo, 1976-1982.

El gobierno de López Portillo elaboró el Plan Nacional de Educación (PNE). Dicho Plan consistió en un diagnóstico y en un conjunto de programas y objetivos. En 1978 se declaró prioritaria la educación preescolar y se puso en marcha el Programa de Educación para Todos cuyo objetivo fue atender a todos los niños que demandaran la escuela primaria. Durante el sexenio se impulsó la educación terminal, se

buscó regular, mediante la planeación, a la educación superior y se creó la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). En este sexenio adquirieron relevancia las preocupaciones sobre la calidad y la atención al rezago educativos.

El diagnóstico del PNE llamó la atención sobre diversos problemas de la educación preescolar: la atención a la demanda potencial era baja; la distribución de oportunidades era desigual al concentrarse en el medio urbano y atender casi exclusivamente a sectores sociales medios y altos; y los bajos índices de eficiencia en los primeros grados de la primaria estaban asociados con la inasistencia de los niños a la educación preescolar. Ante ello, el gobierno se trazó la meta de atender al 70% de los niños de cinco años, porcentaje que no pudo alcanzarse al finalizar el sexenio²⁵. Sin embargo, se consiguió aumentar la matrícula en 1,830,000 alumnos, lo cual representó un incremento de 178% en 1982 con respecto a 1976 (cuadro 2.2.10). Al mismo tiempo, la creciente demanda de escolarización en el nivel, generada entre otras razones por el aumento de madres trabajadoras, hizo que la oferta privada de preescolar canalizara una parte de la demanda. Así, el sector particular aumentó su participación porcentual en la matrícula total, pasando del 8% en 1976-77 al 12.1% en 1981-82 (Noriega, 1985: 82).

En la educación primaria, el reto fue atender a la población marginada de la escuela, cerca de 1.8 millones de niños en 1977-78²⁶. El programa logró aumentar la matrícula en 3.2 millones de alumnos, un crecimiento de 26.6% en 1982 en relación con 1976; completar 16 mil escuelas incompletas; ofrecer primaria en 25,400 localidades que no contaban con el servicio; elevar la eficiencia terminal de 46 a 53% y atender a casi 200 mil niños mediante cursos comunitarios, un crecimiento de 166% con respecto a 1976²⁷ (cuadro 2.2.10). A partir de septiembre de 1980, todos los niños en edad escolar que solicitaron inscripción en la escuela primaria fueron matriculados. No obstante, debe mencionarse que el abandono escolar continuó siendo elevado, que los desequilibrios regionales persistieron²⁸ y que muchos niños permanecieron al margen de la escuela por motivos socioeconómicos.

La secundaria registró un crecimiento de 70% entre 1976 y 1982, inferior, empero, al 150% acumulado en el sexenio anterior. En total, este nivel incrementó la inscripción en 1.47 millones de alumnos. En 1981-82, las escuelas federales atendieron al 68% de la matrícula total, 9.3% más que en 1975-76, en tanto que las privadas disminuyeron su participación de 25.8 a 16%. La secundaria absorbió en 1981-82 a cerca del 90% del egreso de primaria y elevó su eficiencia terminal de 70.7% en 1976-77 a 74.5% en 1981-82 (Noriega, 1985: 85-86).

En conjunto, la educación media superior creció 73% entre 1976 y 1982 (cuadro 2.2.10). Dentro de este nivel, la educación profesional media (media superior terminal) registró el mayor crecimiento porcentual: en 1982 la matrícula se había incrementado 271.9%. Por su lado, el bachillerato (media superior propedéutica o bivalente) acumuló un crecimiento de 103% en el mismo periodo. Ello indica el fuerte impulso otorgado a la educación vinculada al trabajo, dentro de una estrategia de descongestionamiento de la demanda de educación superior y de incorporación de egresados jóvenes a las actividades económicas. Para ello se creó en 1978 el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), el cual en 1983 sumó 167 planteles en todo el país, con 87.6 mil alumnos²⁹.

En lo que se refiere a los bachilleratos generales, el gobierno federal impulsó principalmente los bachilleratos no universitarios, a través del Colegio de Bachilleres. En 1977 el Colegio reunía alrededor de 75 mil alumnos y en 1981 221 mil, de los cuales el 61% se localizaba en los estados del país y el 16% estudiaba en sistemas abiertos. Por su parte, las escuelas particulares aumentaron su porcentaje en la matrícula total del nivel, al pasar de 22.8% en 1976-77 a 26% en 1981-82.

Durante el sexenio de López Portillo se avanzó en el diseño e instrumentación de un marco general para coordinar y planear la educación superior. En 1976 la SEP creó la Coordinación General de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, la cual en 1978 se transformó en Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica; en 1978 fue promulgada la Ley Nacional de Coordinación de la Educación Superior; en 1979 se constituyó la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES); en 1980 la autonomía universitaria fue elevada a rango constitucional; y en 1981 se dio a conocer el Plan Nacional de Educación Superior.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior, primera ley nacional referida a este nivel educativo, establece las bases para la distribución de la función educativa entre el gobierno federal, los estados y los municipios y la previsión de las aportaciones económicas correspondientes. Asimismo la ley reúne un conjunto de principios para ordenar las condiciones de integración, composición, expansión y desarrollo de la educación superior (Rangel, 1983: 68, 92-105).

La CONPES quedó integrada por el Secretario de Educación Pública, los rectores del Consejo Nacional de la ANUIES y funcionarios de la SEP. La CONPES se dio a la tarea de instalar ocho Consejos Regionales de Planeación (CORPES) y 31 Comisiones Estatales (COEPES). Cada una de las instituciones de educación superior, a su vez, creó unidades especiales para la planeación. De este modo, se constituyó un Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior con niveles nacional, regional, estatal e institucional.

En julio de 1981, la CONPES presentó ante la XX Reunión de la Asamblea General de la ANUIES el proyecto de Plan Nacional 1981-1991, mismo que fue aprobado por los rectores y directores de las universidades e instituciones de educación superior. El Plan Nacional constituye el primer instrumento en su género diseñado con la participación de las IES, la ANUIES y el gobierno federal. La fundamentación central del Plan fue racionalizar el crecimiento y coordinar este nivel educativo con las necesidades de desarrollo nacional.

Ese complejo sistema de organismos y normas para la educación superior buscó a mediano y largo plazo orientar el desarrollo de las instituciones de educación superior, mediante el apoyo financiero a proyectos específicos. Cabe recordar que una porción importante de instituciones gozan de autonomía universitaria y que se han desarrollado con lógicas y dinámicas locales y bajo la presión de la demanda social, orientada por patrones tradicionales de selección de carreras. En ese panorama, el marco legal y de planeación de la educación superior tendría la función de orientar y coordinar el desarrollo universitario con el objetivo de regular el crecimiento del sistema, en especial el de las grandes instituciones, y redistribuir la demanda en las diversas ofertas formativas.

En 1980 el Artículo Tercero Constitucional incluyó el concepto de autonomía universitaria. En esa adición constitucional la autonomía fue concebida como el ejercicio de ciertas facultades que el Estado otorga a entidades públicas no centralizadas. La autonomía se otorga, así, mediante un acto jurídico emanado del Poder Legislativo, federal o estatal, e implica el derecho y la obligación de las instituciones a autogobernarse, expedir sus normas y reglamentos, realizar sus fines con respeto a la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas, determinar sus planes y programas de estudio, fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico y administrar su patrimonio (Rangel, 1983: 112-119).

En lo que se refiere a la expansión de la educación superior, la matrícula disminuyó sensiblemente sus ritmos de crecimiento durante el sexenio de López Portillo. En 1982, la matrícula fue de 840.4 mil estudiantes, casi 400 mil estudiantes más que en 1976. A lo largo de esos seis años acumuló un crecimiento de 54%, que contrasta con el 156% registrado en el sexenio anterior (cuadro 2.2.10). La UNAM redujo su ritmo de crecimiento y el IPN disminuyó su matrícula. La UAM canalizó una porción de la demanda y los Institutos Tecnológicos Regionales sobrepasaron el doble de su inscripción al finalizar el sexenio (Noriega, 1985: 89).

Por otro lado, en 1978 las autoridades educativas calculaban que existían seis millones de adultos analfabetos y 13 millones sin concluir la primaria. Ante ese panorama, en 1978 el gobierno federal puso en marcha el Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados y en 1981 elaboró el Programa Nacional de Alfabetización y creó el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA). En 1980 se atendieron poco más de un millón y medio de adultos en alfabetización, primaria, secundaria y capacitación no formal para el trabajo. Dentro de éstos, 481 mil fueron atendidos por el servicio de alfabetización. En 1982 poco más de dos millones de adultos recibieron algún tipo de servicio educativo, de los cuales 687,216 correspondieron a servicios de alfabetización ofrecidos por el INEA, las Misiones Culturales y las Salas Populares de Lectura³⁰. Esta última cifra representó el 10% de población mayor de 15 años que según el censo de 1980 no sabían leer y escribir.

Uno de los proyectos más importantes del sexenio en materia de formación de maestros fue la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) en agosto de 1978. La UPN ofreció dos especialidades y cinco licenciaturas, organizadas en un número de asignaturas que conforman un tronco común, el cual es seguido por materias específicas para cada licenciatura³¹. Al iniciar sus actividades en 1979, la UPN matriculó 845 estudiantes en las licenciaturas, 441 en las especializaciones y, a través del Sistema de Educación a Distancia, incorporó a cerca de 60 mil estudiantes de las licenciaturas que venían operando en los estados del país, bajo la Dirección de Mejoramiento Profesional del Magisterio³² (Fuentes, 1980: 19-20; Noriega, 1985: 93-94).

En el Plan Nacional de Educación se incluyó un programa prioritario referido a la elevación de la calidad de la educación normal, con metas precisas en cuanto a su crecimiento. En 1979 se formó el

Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal como máxima autoridad deliberativa. El Consejo se orientó por establecer convenios con las entidades federativas para regular la inscripción de alumnos de primer ingreso a las normales, en especial las particulares. En 1982 se realizó una Consulta Nacional para analizar los proyectos elaborados por el Consejo Consultivo y sus implicaciones en el plan y los programas de estudio. La consulta concluyó que no era conveniente iniciar la reforma a la normal en septiembre de 1982 (Pescador, 1983).

La ampliación del nivel preescolar impactó el crecimiento de los estudios para formar profesores de este nivel, los cuales se expandieron a un ritmo superior que en el sexenio anterior. Particularmente las normales del sector privado triplicaron su matrícula, alcanzando en 1981 el 58% de la matrícula total. Las normales estatales disminuyeron su participación en el total y las federales registraron un crecimiento pequeño. El crecimiento de las normales primarias tuvo restricciones, pues se consideró que existía sobreoferta de maestros para el nivel. Las normales federales y las particulares crecieron menos que las estatales. Por su parte, las normales superiores, destinadas a formar maestros de secundaria, triplicaron su alumnado. Las escuelas particulares pasaron de ocupar el 19% de la matrícula total en el inicio del sexenio al 33% en 1982 (Noriega, 1985: 94-95)

f) La presidencia de Miguel de la Madrid, 1982-1988.

El Presidente Miguel de la Madrid inició su gobierno justo en el momento en que se desencadenó una fuerte crisis económica. El gasto del gobierno, en especial el destinado a las áreas sociales sufrió una drástica caída. Si en 1982 el gasto educativo público y privado había presentado el 5.5% del PIB, en 1988 sólo representó el 3.5% de un producto también en contracción. La crisis afectó la demanda de escolaridad en los sectores de menores ingresos y aumentó las probabilidades de abandono y reprobación escolar. En esas condiciones, el sistema educativo mexicano interrumpió las tendencias expansivas que lo habían caracterizado desde décadas anteriores.

En los primeros años del gobierno de Miguel de la Madrid la situación educativa en México presentaba serios problemas: más del 27% de la población no tenía los mínimos educativos y se calculaba que existían seis millones de analfabetos, 15 millones de personas mayores de 15 años que no habían concluido la primaria y otros siete sin terminar secundaria. La eficiencia terminal de la primaria se situaba en alrededor de 50% y existían 29 mil escuelas incompletas, de las cuales cerca de 24 mil eran unitarias; la educación preescolar sólo cubría el 40% de la demanda de niños de cinco años.³³

El gobierno de Miguel de la Madrid presentó en 1983 el *Programa Nacional de Educación, Recreación, Cultura y Deporte*. Entre las políticas que se delinearon se encuentran ofrecer un año de educación preescolar a todos los niños de cinco años de edad, descentralizar la educación y reformar los estudios de normal.

Los antecedentes directos de la descentralización propuesta por el gobierno de Miguel de la Madrid fueron las medidas de desconcentración administrativa desarrolladas en la administración anterior, las cuales habían permitido mayor coordinación en la administración local y habían hecho más fluidos los procesos de decisión. En 1984, el Poder Ejecutivo Federal expidió un decreto para establecer acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, los cuales implicaron la creación de consejos estatales de educación con representación de las autoridades federales, estatales y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y el establecimiento de direcciones generales de servicios coordinados en cada entidad, órganos de coordinación de las dependencias educativas ya existentes.

En 1983 la matrícula total conservó un crecimiento superior al del grupo demográfico en edad escolar. Todavía hasta 1986 la matrícula presentó un pequeño crecimiento, pero entre 1986 y 1987 sufrió un leve descenso absoluto. En el sexenio la matrícula creció 8.4%, porcentaje muy bajo comparado con el 41.4% del sexenio anterior (cuadro 2.2.10).

La enseñanza preescolar perdió el impulso que había recibido a partir de los últimos años de la década setenta. En 1982 el crecimiento con respecto al año anterior fue de 22.9%, mientras que entre 1987 y 1988 sólo creció 3.1%.

La primaria, por su parte, fue el nivel educativo más afectado, con una reducción neta de 566,559 estudiantes. El primer ingreso disminuyó, en parte, por el abatimiento del rezago, la normalización de la edad de ingreso a la escuela y la baja expansión demográfica (Fuentes, 1988: 54). Al mismo tiempo, el egreso también decayó, en gran medida debido al impacto de la crisis económica en sectores pobres de la población y a factores internos del sistema educativo, como la reprobación.

La educación secundaria perdió dinamismo hasta llegar al estancamiento en 1988. Esto obedeció a la reducción de la cantidad de egresados de primaria y a que un número cada vez mayor de éstos interrumpió sus estudios.

La educación media superior disminuyó sus ritmos de crecimiento. En este sexenio la matrícula creció 34.9% (cuadro 2.2.10). El crecimiento del primer ingreso también disminuyó: en 1981 el 86.6% de los egresados de secundaria se matriculaba en el bachillerato en la profesional media, pero en 1988 sólo lo hicieron el 76.2%³⁴.

Al finalizar el sexenio de Miguel de la Madrid, la matrícula de educación superior alcanzó poco más de un millón de estudiantes, un crecimiento de 23% en relación con 1982 (cuadro 2.2.10). El crecimiento del primer ingreso avanzó a un ritmo lento, registrando incluso un decrecimiento absoluto en 1986. Este comportamiento fue desigual en los distintos subsistemas de educación superior. Mientras que la UNAM y el IPN estabilizaron su crecimiento, las instituciones tecnológicas federales y los establecimientos privados conservaron sus posibilidades de expansión. A diferencia de su reducida participación en otros niveles educativos, el sector privado absorbió más de un tercio del crecimiento de la educación superior experimentado desde 1982 (Fuentes, 1989: 14) y aumentó su participación porcentual en la matrícula total del nivel.

En 1984 se le otorgó el carácter académico de licenciatura a los estudios de normal y se requirió a los aspirantes a ingresar en esta modalidad educativa tener estudios concluidos de bachillerato. Esta reforma afectó la matrícula que disminuyó rápidamente. La elevación de los requisitos de ingreso y las bajas percepciones salariales del magisterio fueron factores que desestimularon la demanda y que, al combinarse con altas tasas de abandono de la profesión y con la baja incorporación al empleo de nuevos maestros, generaron un déficit en la disponibilidad de maestros.

CUADRO 2.2.10
Crecimiento porcentual de la matrícula por sexenios. 1952-1988.

	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media Sup.	Superior	Total
1952-58	51,48	38,65	103,13	43,79	-14,25	40,08
1958-64	58,28	50,90	180,54	170,30	315,23	58,16
1964-70	31,00	34,00	149,86	86,07	87,10	42,15
1970-76	51,93	31,48	94,91	187,97	156,10	45,08
1976-82	178,14	26,58	69,85	73,07	54,14	41,40
1982-88	57,81	-3,72	21,54	34,85	22,95	8,35

Fuente: INEGI (1990), Salinas (1993a)

Notas

¹ Sobre las características comunes y las diferencias entre las culturas mesoamericanas, así como las fuentes históricas disponibles, consúltense las consideraciones de López (1985: 21) y de Escalante (1985: 16).

² Forma de organización social de los grupos emparentados, «unidos por vecindad, profesión, templo y dios protector común, que tenía dirigentes para asuntos internos y que pagaba en conjunto sus tributos en trabajos comunales y en la participación en la guerra» (López, 1985: 24). Usualmente se emplea el término «barrio» para traducir *calpulli*.

³ No parece haber existido una separación total entre plebeyos destinados al *telpochcalli* y nobles al *calmécac*, pero pocos plebeyos ingresaban a este último (López, 1985: 28)

⁴ Entre las medidas más importantes de la reforma de 1833, se pueden señalar: la creación de la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y territorios federales; la declaración de que la educación sería libre, pero sujeta a las disposiciones del gobierno nacional; la sustracción de la enseñanza de las manos del clero; el fomento a la instrucción elemental para hombres y mujeres y para niños y adultos; y la promulgación de la fundación de escuelas normales para preparar maestros. También se adoptaron medidas sobre planes y programas de las escuelas y sobre disciplina escolar. La Universidad fue suprimida «por haberse convertido en reducto de la reacción y centro de formación de grupos privilegiados» (Bolaños, 1981: 20-21)

⁵ Véase al respecto el pormenorizado estudio del positivismo realizado por Zea (1943).

⁶ Otras leyes y decretos posteriores (1869 y 1874) también suprimieron la enseñanza religiosa y las prácticas de cualquier culto en los establecimientos públicos. (Vázquez, 1992: 98-102).

⁷ La autora del texto del que provienen estas cifras advierte que «las estadísticas que nos quedan, aunque malas, nos pueden dar de todas formas una idea» de la multiplicación de escuelas (Vázquez, 1992, p.99)

⁸ En la época de Juárez el municipio fue el «principal propulsor» de la educación porque, entre otras cosas, las dinámicas regionales no podían ser controladas desde el centro (Martínez, 1992: 107-113)

⁹ En 1891, poco después del Segundo Congreso, se aprobó una ley reglamentaria de la educación elemental que además de la gratuidad, la laicidad y la obligatoriedad de la enseñanza elemental en el D.F. y territorios federales, establecía disposiciones sobre la edad escolar, las materias y sus programas de estudio, los deberes de los padres, las penas a los infractores y la creación del consejo de vigilancia. La educación primaria quedó dividida en elemental y superior y se creó el Consejo Superior de Educación Pública. Sobre los Congresos de Instrucción véanse: Martínez (1992: 116-122) y Moreno (1982: 41-82).

¹⁰ Acerca de las ideas pedagógicas del periodo consúltense la antología de Bazant (1985).

¹¹ La «federalización» fue un proceso en el cual el gobierno federal asumió la coordinación y operación del sistema en los estados, en el inicio en forma parcial y, posteriormente, casi total. Ese proceso no anuló la posibilidad legal de que estados y municipios contaran con servicios educativos. Meneses (1988: 209-211, 240) relata en detalle la «federalización».

¹² 1917-1930: Michoacán, Yucatán, San Luis Potosí y Guadalajara. 1930-1948: Nuevo León, Puebla, Sonora, Sinaloa, Guanajuato, Colima y Veracruz (Rangel, 1983: 14)

¹³ El dato de profesores fue tomado de Sotelo (1981: 303).

¹⁴ Los datos de profesores aparecen en Sotelo (1981: 303). Esos datos, a su vez, fueron tomados de 50 Años de Revolución Mexicana en Cifras. México, 1963, Nacional Financiera, p. 176.

¹⁵ Debemos considerar cautelosamente las relaciones entre la matrícula y los grupos de edad empleados en este trabajo, pues una importante proporción de los alumnos en los diferentes niveles están abajo o arriba de los grupos de edad que suelen emplearse para determinar las tasas brutas de escolarización. Las relaciones aquí expuestas deberán considerarse, por lo tanto, sólo en forma indicativa.

¹⁶ Al respecto se puede consultar para los años cincuenta y sesenta el trabajo de Muñoz (1973), para la década setenta los estudios de Fuentes (1979) y de la COPLAMAR (1989), y para la década ochenta el texto de Fuentes (1992).

¹⁷ En lo que respecta a la educación superior, en 1960 más de dos tercios de la matrícula nacional se concentraba en el Distrito Federal, sobre todo en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en el Instituto Politécnico Nacional (IPN), y en cuatro entidades del país no existían instituciones de este nivel (Baja California Sur, Quintana Roo, Chiapas y Aguascalientes). A nivel nacional, sólo el 2.7% de la población de 20 a 24 años de edad asistía a las instituciones superiores. La matrícula del D.F. concentraba al 1.8% del total nacional de la población en ese grupo de edad, seguido por Nuevo León, con el 0.26% (Kent, 1992: 15-16).

¹⁸ De acuerdo con la propuesta de Kent (1992: 15-16), en los estados con sistemas educativos superiores grandes, parece haberse llegado a un cierto «límite social» en la absorción del grupo de edad en condiciones de acceder a los estudios superiores.

¹⁹ En 1984, la educación normal exigió el bachillerato a los alumnos de primer ingreso y pasó a ser de nivel superior.

²⁰ La inexactitud de los datos con los que el Plan fue formulado y el crecimiento de la fecundidad más allá de lo estimado, llevaron a sobrevalorar las posibilidades de cumplir las metas trazadas.

²¹ Sobre la polémica pueden consultarse los trabajos de Caballero (1981), Villa Lever (1988) y Loaeza (1988).

²² La preparatoria es una extendida modalidad de estudios preuniversitarios de dos o tres años de duración. En México se le llama también «bachillerato» y se le incluye en el nivel genéricamente llamado «medio superior».

²³ La filosofía educativa del gobierno se puede resumir así: educar para el cambio y la conciencia crítica; desarrollar las actitudes científicas de observación, análisis, interrelación e inducción; desarrollar valores como pluralismo ideológico, capacidad de diálogo, autonomía de pensamiento, solidaridad social y participación.

²⁴ Durante el sexenio de Luis Echeverría se crearon 122 CECYT, 76 CETA y 6 centros de estudios en ciencias y tecnología del mar (Noriega, 1985: 65).

²⁵ En 1982, sólo el 40% de los niños de cinco años y el 30% de cuatro años estaban inscritos en preescolar (Noriega, 1985: 81).

²⁶ Datos de Memorias 1967-1982, SEP, México, 1982, p.58, citado por Noriega (1985: 82).

²⁷ Los datos sobre escuelas completas, atención en localidades, eficiencia terminal y atención en cursos comunitarios son de Noriega (1985: 83).

²⁸ En Chiapas sólo el 25% de los niños inscritos en 1976-77 egresó seis años después. En contraste, el 71% de los niños inscritos en Nuevo León concluyó sus estudios (Noriega, 1985: 83).

²⁹ Se emplearon datos de 1983 debido a que en las estadísticas oficiales sólo a partir de ese año aparecen cifras desagregadas por cada tipo de escuelas medias profesionales.

³⁰ Datos de Salinas (1993a).

³¹ Las licenciaturas fueron: Psicología educativa, Sociología de la educación, Administración escolar, Pedagogía experimental y Educación básica; y las especialidades fueron: Administración escolar y en Planeación educativa.

³² Alrededor de un tercio de los inscritos en licenciatura en la unidad central fueron egresados de bachilleratos y casi la totalidad de los inscritos en las especializaciones provinieron de las normales. La planta docente se integró con una importante porción de profesores de diversas instituciones universitarias y de postgraduados en el país y en el exterior (Fuentes, 1980: 19-20).

³³ Poder Ejecutivo Federal (1984) y De la Madrid (1983).

³⁴ De cada mil jóvenes que egresaron de la secundaria, 696 se matricularon en el bachillerato, 170 en la profesional media y 134 dejaban de estudiar. En 1988 sólo 582 continuaron el bachillerato, 180 la profesional media y 238 no se inscribieron en el nivel medio superior (Fuentes, 1988: 55).

Regresar a Índice del País

Regresar a Página Principal de la Red Quipu

Email: quipu@oei.es
