



UN SIGLO DE EDUCACIÓN  
EN MÉXICO

I

PABLO LATAPÍ SARRE  
C O O R D I N A D O R

BIBLIOTECA MEXICANA



cefe

# *I. Un siglo de educación nacional: una sistematización*

PABLO LATAPÍ SARRE

## INTRODUCCIÓN

A manera de introducción a los demás trabajos de estos dos volúmenes, se presenta un panorama de la evolución de la educación nacional en el siglo XX. No se intentará recoger los hechos históricos en una síntesis tan breve que resultaría esquemática; se dispone afortunadamente de obras históricas que lo hacen, sea de manera comprensiva (Meneses, 1983, 1986, 1988, 1991), sea para periodos específicos; en ellas se encuentran, además de diversos enfoques historiográficos para aproximarse a los temas, una amplia base documental. Se ha preferido intentar una "síntesis sistematizada" que, por una parte, revele el significado esencial de lo acontecido abordándolo como un conjunto y, por otra, lo comente e interprete desde una perspectiva particular: la de las diversas fuerzas que han impulsado la conformación progresiva del sistema educativo a lo largo del siglo. Es un enfoque que podría denominarse sociopolítico, que intenta ahondar en la comprensión de los grandes procesos que han influido en moldear la educación del país, y particularmente en orientar en determinadas direcciones las decisiones del Estado sobre el rumbo de la educación. Se espera que esta visión sintética permita ubicar mejor los diversos capítulos de estos volúmenes que tratan de aspectos particulares.

Resta advertir que en la síntesis se ha prestado atención especial a la educación básica, no sólo por el peso cuantitativo

que tiene en el conjunto del sistema, sino porque muchas de sus orientaciones cualitativas se han proyectado también sobre los niveles posbásicos.

### 1. CINCO PROYECTOS SOBREPUESTOS<sup>1</sup>

La educación nacional, como llega hasta nosotros en este fin de siglo, representa una amalgama de tradiciones sobrepuestas; su espíritu, valores y orientaciones fundamentales, el perfil de sus maestros, su organización y actores y sus vínculos con la comunidad han sido construidos progresivamente, por la sociedad y el Estado mexicanos, de 1922 al presente. Producto de una historia específica, el sistema educativo tiene una configuración interna implícita pero definitoria que le da su identidad.

En una síntesis apretada, a lo largo del siglo podrían distinguirse cinco proyectos sobrepuestos:

- a) el original de Vasconcelos (1921), adicionado por las experiencias de la educación rural de los años que siguieron a la Revolución;
- b) el socialista (1934-1946);
- c) el tecnológico, orientado a la industrialización, puesto en marcha desde Calles y Cárdenas por influencia de Moisés Sáenz (1928);
- d) el de "la escuela de unidad nacional" (1943-1958), y
- e) el modernizador, hoy dominante, cuyo despegue puede situarse a principios de los setenta.

Cada uno de estos proyectos deja su huella en la conciencia que la escuela mexicana tiene de sí misma; unos se interrumpen antes de madurar, otros continúan vigentes en algunos de sus elementos, sofocados por los posteriores. Del primero, el vasconcelista, quedan valores fundacionales, como la vinculación de la educación con la soberanía y la independencia,

<sup>1</sup> La caracterización de los cinco proyectos educativos que aquí presento se basa en Álvarez (en prensa), quien distingue siete proyectos: por una parte desdobra el de Vasconcelos y "el de la Revolución", que a mí me pareció conveniente considerar como uno solo; por otra, añade "el del Plan de Once Años" que, en mi opinión, no fue un proyecto con orientaciones filosóficas o pedagógicas sustantivas, sino un ejercicio de planeación casi enteramente cuantitativo.

su sentido nacionalista, su carácter popular y laico y su profundo cometido de integración social. El proyecto socialista, aunque efímero y en lo sustancial cancelado, dejó residuos advertibles aun en el compromiso del Estado con la enseñanza pública y en la democratización de su acceso, no menos que en la reiterada fe en el valor de la educación para la equidad social. El legado del tercero, el proyecto técnico de los años treinta, reforzado por el quinto en los setenta, se evidencia en el predominio de los valores urbanos, la preocupación por el trabajo y la productividad, el pragmatismo y el énfasis en la formación científica. En los últimos años la influencia de la globalización comercial y los requerimientos de una "modernización" normada por los valores del "mercado", la eficiencia y la competitividad, han añadido nuevos matices. También el cuarto proyecto, que proclamó la unidad nacional, entendida como tolerancia y aceptación del pluralismo, incorporó a la filosofía educativa actual los principios de libertad, democracia como forma de vida, justicia y la aspiración a la convivencia pacífica en el plano internacional. Hoy se refuerza por tendencias que favorecen el respeto a los derechos humanos, el carácter pluriétnico y pluricultural del país y el énfasis en la formación de valores; inclusive la preocupación por la formación moral, largamente ausente, empieza a surgir como tendencia aún poco definida en términos curriculares.

Este rápido esbozo muestra que nuestra educación actual —principalmente la primaria, que ha dominado el escenario— es fruto de una historia concreta, con rupturas y contradicciones, búsquedas y adaptaciones; tanto los sucesivos textos legales que la han normado, como las prácticas escolares de la vida cotidiana, pueden verse como respuestas a ideales políticos difícilmente realizables o a concepciones realistas del desarrollo del país que persisten en tratar de imponerse. Aunque el plan de estudios de una asignatura pueda compararse en abstracto con el de otro país, el alma de nuestra escuela es distinta; su ambiente y estilo, sus preocupaciones vitales y la conciencia y vocación de sus maestros reflejan aspiraciones que la hacen única, como único es todo ser adulto, producto de una historia personal.

## 2. LOS MOMENTOS INICIALES DE CADA PROYECTO

En este siglo hubo fechas particularmente relevantes por cuanto marcan un fin o un principio y constituyen mojones de periodización histórica en un accidentado camino. La creación de la Secretaría de Educación Pública (1921) es desde luego fecha fundacional reconocida; la implantación de la educación socialista (1934) señala el inicio de un breve y turbulento periodo de radicalización; la reforma del artículo 3º constitucional de 1946 inaugura la política de unidad nacional, complementaria de otras políticas de estabilización política y auge económico; el movimiento estudiantil de 1968 es clara advertencia de desajustes sociales y educativos y premonición del fin del estilo de desarrollo adoptado desde la segunda Guerra Mundial; la grave crisis económica de 1982, que lleva a adoptar orientaciones neoliberales en la economía, así como la de diciembre de 1994, cuyas consecuencias se advierten en una mayor recesión, endeudamiento, desempleo creciente y deterioro social, esperan todavía un desenlace en este fin de siglo. No hay aún suficiente distancia para ponderar las transformaciones educativas emprendidas en 1992-1993 (el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Enseñanza Básica y Normal, las reformas al artículo 3º constitucional y la promulgación de la Ley General de Educación) e identificar su significado cualitativo y su relación con las tendencias anteriores.

La comprensión de los cinco proyectos mencionados requiere una breve referencia al periodo inicial que caracteriza a cada uno de ellos.

### a) *El proyecto vasconcelista*

Tres fueron las fuentes fundamentales de la política educativa de Vasconcelos (Fell, 1989: 661):

1) La herencia de Justo Sierra, quien tenía una visión de conjunto de los problemas del país y una política definida de educación y cultura (como lo muestra el Congreso Nacional de Instrucción Pública de 1889), y que estableció varias estructuras que sobrevivieron a la Revolución.

2) Una toma de posición contra el positivismo, cultivada en el Ateneo de la Juventud. A la clasificación comtiana de las ciencias, Vasconcelos opone un ideal, una mística, el alma y la emoción; sus ideas bergsonianas sobre el "impulso vital", la literatura y el arte desembocan en una filosofía espiritualista. "Toda pedagogía implica una tesis sobre el destino y no solamente una ciencia de los objetos", escribió en *De Robinson a Odiseo*.

3) La reforma de la educación soviética a partir de 1918, impulsada por Lenin y Krupskaja, que él estudió durante su exilio californiano. El propósito de congruencia total desde el jardín de niños hasta la universidad, las técnicas de difusión cultural, los festivales populares, las ediciones de gran tiraje y bajo precio, la multiplicación de bibliotecas, la sistematización de la alfabetización, la protección del patrimonio cultural tuvieron aquí su inspiración; rechazó, en cambio, el propósito de politizar la educación subordinándola totalmente a los fines del Estado.

Con estos elementos, Vasconcelos concibió una gran "cruzada educativa y cultural", con amplia visión social e intención inclusiva. Su visión irradió en ocho direcciones:

- La creación de un ministerio federal de Educación Pública —pese a la resistencia de algunos estados celosos de su autonomía, como Yucatán— que establecería un poder central fuerte y eficaz.
- La campaña de alfabetización, iniciada ya desde la rectoría de la Universidad, que logró enseñar a leer y escribir a 100000 adultos y obtuvo un gran consenso y colaboración.
- La construcción de locales escolares, en escala hasta entonces desconocida.
- La formación de un nuevo tipo de maestro y su revaloración social; las misiones culturales y los maestros rurales fueron los más característicos.
- Un concepto de educación que adoptó los principios de la "escuela activa".
- La relación de la educación con otros problemas nacionales, con el fin, por ejemplo, de apoyar la reforma agraria contra el latifundio, desterrar el militarismo, castellanizar a los indígenas e "integrarlos" al desarrollo, o de in-

corporar a las comunidades más apartadas mediante el establecimiento de escuelas rurales, etcétera.

- Una visión de la “cultura” como factor de liberación y de dignificación de la persona, para tender a la “civilización perfecta”: la que propone —escribió— “el mayor aprovechamiento de las energías del mundo y de las energías del cuerpo, en beneficio de una vida espiritual más intensa y más amplia” (*Estudios indostánicos, Obras completas*, III, p. 201). De aquí la fe en los clásicos y la revaloración del libro.
- La conciencia de nuestra identidad mestiza y la afirmación de nuestra vocación latinoamericana. Por esto se dice que funda un modelo cultural de Estado, que todavía persiste.

Afirma Fell (1989: 668):

Por décadas los sucesivos secretarios de Educación han destruido o modificado ciertas partes de su plan; pero el edificio, en su conjunto, sigue en pie. Esta permanencia se explica por el hecho de que Vasconcelos fue el primero en concebir y aplicar un plan global, que sin duda necesitaba modificaciones y ajustes coyunturales, pero que proponía dos orientaciones capitales para la evolución del México contemporáneo: logró convencer al país de que la Revolución también concernía a la educación... [y de que debía] comprometerse resuelta y totalmente con una educación popular, capaz de llegar a esa inmensa mayoría de ciudadanos hasta entonces marginados del desarrollo nacional.

### b) *El proyecto socialista*

Este proyecto tuvo como antecedentes remotos el pensamiento de Marx y Lenin y el triunfo de la Revolución de Octubre, que en México convencieron a muchos de que era posible llevar adelante una reforma agraria radical, hacer avanzar los derechos laborales y transformar las estructuras sociales; concitó también el apoyo de los grupos que se oponían a la influencia de la Iglesia católica. Pero ya antes de la Revolución rusa en Yucatán había habido antecedentes: la “escuela racionalista”, establecida en la Casa del Obrero Mundial en 1912 con el apoyo del gobernador Felipe Carrillo Puerto; y en Tabasco, con el gobernador Tomás Garrido Canabal (Meneses, 1988: 56ss.).

La escuela racionalista se inspiraba en las ideas del anarquista español Francisco Ferrer Guardia, quien sostenía que la enseñanza debía orientarse al trabajo y transmitir un mensaje de solidaridad y justicia; en la escuela debía darse mucha libertad al niño, pues la educación es el resultado "natural" de las influencias del medio y de las reacciones del niño.

Hubo propuestas muy definidas de educación socialista en el Congreso Nacional de Estudiantes (1921), en el Congreso Pedagógico (Jalapa, 1932) y en la Segunda Convención de Maestros (Toluca, 1933). Dentro del Partido Nacional Revolucionario, al prepararse el Plan Sexenal 1934-1940, la Comisión de Educación propuso reformar el artículo 3º constitucional, y para diciembre de 1933 una comisión especial de la Cámara de Diputados había elaborado el proyecto respectivo. La iniciativa fue desalentada por el presidente Abelardo Rodríguez, por considerarla desadaptada e irrealizable; pero la revivió Calles, jefe máximo, con su airado discurso conocido como "el grito de Guadalajara". Tres días después la comisión especial de la Cámara defendió su proyecto, extendiéndolo inclusive a la enseñanza universitaria, lo que habría de suscitar conflictos adicionales. La redacción definitiva estuvo a cargo del secretario de Educación Narciso Bassols; el texto se aprobó sin dificultad, aunque contenía un concepto de educación socialista muy impreciso.

Al llegar Lázaro Cárdenas a la presidencia adoptó con entusiasmo la orientación socialista de la educación nacional, sin comprometerse con una definición de su significado o sus contenidos. Su política económica y agraria, que promovía la colectivización de los medios de producción y acentuaba el papel rector del Estado en la economía, encontraba congruencias en esa orientación.

Sus secretarios de Educación, Ignacio García Téllez y Gonzalo Vázquez Vela, aplicaron la orientación "socialista" sin esclarecer sus ambigüedades. De hecho, subrayaron el carácter popular de la educación y su función emancipadora, su obligatoriedad y gratuidad; incitaron a la lucha contra el clero y los sectores reaccionarios; y en el orden pedagógico promovieron el predominio de la razón y las explicaciones científicas para combatir los dogmas y fanatismos; también destacaron



la capacitación para el trabajo y la importancia de formar valores y actitudes colectivas como la solidaridad. Nunca explicaron cómo conciliar la implantación de una educación socialista en un país de estructura capitalista.

En la práctica la escuela socialista despertó el entusiasmo de los grupos magisteriales más radicales y, en muchas regiones, una fuerte oposición (a veces violenta) de los sectores más tradicionales.

Pocos logros efectivos tuvo la adopción de la educación socialista; sus críticos más severos (Meneses, 1988: 31) opinan que su contenido se convirtió con frecuencia en charlatanería marxista; degradó la formación de los valores morales; encubrió ineptitudes del magisterio; impuso libros de texto plagados de tonterías y dividió a los maestros. Otros la califican de desafortunada por la vaguedad con que se entendió el "socialismo": si era el de la Revolución o el de la escuela racionalista o si se pronunciaba por las tesis marxistas; cuestionan también el derecho a imponer a una población mayoritariamente católica una orientación radical "desfanatizadora" que atacaba su fe religiosa; y señalan que su fracaso tenía que producirse, aunque no fuese más que por la falta de una capacitación seria de los maestros.

Del proyecto socialista, sin embargo, habían de quedar en el pensamiento oficial de la educación mexicana algunas reafirmaciones y valores importantes que perduraron en las leyes posteriores y sobre todo en la tradición del normalismo magisterial.

### c) *El proyecto de "unidad nacional"*

Un proyecto educativo distinto, que habría de dominar de 1942 a 1970, iba a acompañar la política de conciliación nacional del presidente Manuel Ávila Camacho y a continuar con Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines. Coincidió con un énfasis en la educación urbana para apoyar el proceso de industrialización, con descuido de la rural. En el orden político se procuró alcanzar la estabilidad, institucionalizando la transmisión y el ejercicio del poder; en el económico, establecer la base de una economía mixta, en la que concurrieran el sector público

y el privado; y en el social, se pretendía favorecer la formación de las clases medias y una incipiente movilidad. El contexto internacional favorecía estos procesos; era el fin de la segunda Guerra Mundial y el principio de un nuevo orden mundial.

Para el desarrollo educativo era urgente superar las confrontaciones provocadas por la experiencia de la educación socialista. Ya la Ley Orgánica aprobada a fines de 1939 representó un intento por limar las asperezas; neutralizó la animosidad antirreligiosa y propuso los valores de democracia, nacionalismo, cooperación y fraternidad universal, así como las tendencias a integrar a los indígenas y a divulgar ampliamente el conocimiento científico.

Ávila Camacho designó a Jaime Torres Bodet como secretario de Educación, después de las poco exitosas gestiones de Luis Sánchez Pontón y Octavio Véjar Vázquez, y le encomendó elaborar un nuevo texto del artículo 3º constitucional. Véjar Vázquez había logrado la aprobación de otra Ley Orgánica en diciembre de 1941 que suavizaba la interpretación del texto constitucional. Torres Bodet se abocó a esta tarea en el último año del sexenio y logró la aprobación del artículo 3º que, en lo esencial, ha persistido hasta el presente; eliminó el término "socialista" e incorporó los principios de una educación humanista, integral, laica, nacionalista y democrática, que debía coadyuvar a suprimir las discriminaciones y privilegios, favorecer la integración de la familia, la independencia política y la solidaridad internacional. Se mantuvieron, sin embargo, restricciones a la participación de las agrupaciones religiosas y de los ministros de culto en ciertos tipos de educación y un régimen de excepción para la enseñanza privada, restricciones que se suprimieron mucho después con las reformas de 1991 y 1992.

El clima de reconciliación favoreció la expansión del sistema educativo y la creación de numerosas instituciones para atender las demandas de la población; se lanzó la campaña de alfabetización; se formaron varias comisiones para renovar los planes y programas de estudio; se organizó en gran escala la construcción de locales escolares; se estableció el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio; se promovió la enseñanza técnica y se impulsó la tarea editorial.

Con algunos matices diferentes (como la introducción de la “pedagogía social” y la “escuela unificada” de Paul Natorp, así como la “escuela activa”) continuó esas orientaciones el secretario Manuel Gual Vidal (1946-1952); también lo hizo el siguiente secretario, José Ángel Ceniceros (1952-1958) —quien añadió a la ideología nacionalista el término de “escuela de la mexicanidad”—, y el propio Torres Bodet al regresar como titular de la SEP (1958-1964).

Como proyecto nacional, el denominado “de unidad nacional” obedeció a una coyuntura histórica definida, pero muchas de sus metas han seguido vigentes en el ideario oficial por la necesidad de resolver la conflictividad ideológica de una sociedad profundamente desigual y poco instruida, así como el pluralismo étnico y lingüístico del país, del cual se ha venido cobrando mayor conciencia. La unidad nacional —aunque en años recientes se insista en preservar la diversidad en una convivencia tolerante— sigue siendo un propósito necesario, en el cual la educación tiene un papel decisivo.

#### d) *El proyecto técnico*

Aunque la enseñanza técnica tiene importantes antecedentes en la Colonia y en el siglo XIX, y aunque adquiere un lugar significativo en el pensamiento educativo de la Revolución,<sup>2</sup> el surgimiento de un “proyecto técnico” tiene lugar durante el periodo cardenista; de alguna manera lo simboliza la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1936. Como proyecto nacional, el técnico se caracteriza por una prioridad dominante otorgada a la vinculación de la educación con la producción y el empleo, no sólo en los niveles escolares terminales sino aun en la enseñanza de carácter general.

Sus antecedentes inmediatos se encuentran en el periodo callista, cuyo énfasis en la política de industrialización se vio reflejado en el impulso dado por Narciso Bassols a las ramas técnicas del sistema educativo (Álvarez, 1996:28). La prioridad

<sup>2</sup> A fines de 1924 había en el país 68 escuelas técnicas atendidas por 1 444 profesores y una matrícula de 37 084 alumnos.

a la enseñanza técnica se entrelaza de hecho con la ubicación del trabajo productivo que acentuará el proyecto socialista; en el orden de la política inmediata influyó en su nacimiento y consolidación la oposición que la Universidad representaba para las innovaciones educativas de Calles y Cárdenas; el IPN se concibió originalmente como una alternativa de educación postsecundaria para la clase trabajadora.

El Politécnico surgió como dependencia de la SEP, mediante la integración de varias escuelas profesionales ya existentes (Ingeniería, Comercio y Medicina Homeopática); a él se adhirieron las escuelas prevocacionales y vocacionales. La urgencia de industrializar al país hacía evidente la necesidad de organizar la formación de técnicos y profesionales competentes. La industria petrolera nacionalizada en 1938 se convirtió en campo prioritario de trabajo para las primeras generaciones de egresados del IPN; otros sectores fueron el de la construcción, el energético y el de comunicaciones.

Del IPN se habrían de derivar los primeros institutos tecnológicos regionales, aunque pronto pasaron a depender directamente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y en el plano de la investigación, el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados (Cinvestav), que ha llegado a consolidarse como una de las principales instituciones nacionales en su género. Al auge del sistema tecnológico correspondió la creciente importancia de las dependencias correspondientes: la Dirección General de Educación Tecnológica y posteriormente la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas.

Como proyecto nacional, sin embargo, éste desborda las estructuras técnicas del sistema educativo; es una concepción pedagógica que acentúa la vinculación de la enseñanza con el trabajo y destaca los valores formativos de éste, tanto el intelectual como el manual; así ha trascendido a los planes y programas de estudio de la enseñanza primaria y media en diversos grados, destacando en ellos finalidades y contenidos de carácter ocupacional.

Al llegar al fin del siglo XX, en la perspectiva de globalización comercial que ha concretado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el proyecto educativo técnico (juntamente con el modernizador) adquiere nuevos matices y urgencias.

De Ibarrola y Bernal (1995: 30) señalan las principales deficiencias de la formación de "recursos humanos" en este escenario: la baja escolaridad de la fuerza de trabajo; el desajuste de los programas de capacitación en una situación de creciente desempleo y auge de la economía informal; la falta de capacitación en las empresas micro, pequeñas y medianas; la rigidez de los programas existentes; la ausencia de estándares de calidad en la capacitación ofrecida; la inadecuación de los certificados escolares respecto a las habilidades requeridas en el mercado de trabajo, y la falta de participación del sector productivo en el diseño y aplicación de los planes de educación y capacitación.

#### e) *El proyecto modernizador*

Como se le entiende aquí, el proyecto modernizador aparece en el sexenio echeverrista (1970-1976); sus ejes fundamentales continúan en los dos siguientes sexenios y finalmente se redefine en el gobierno salinista, agudizando algunas de sus características.

Álvarez (1996: 45) distingue tres grandes líneas de acción (o hechos significativos) como características: la reforma educativa echeverrista; el impulso a la universalización de la enseñanza primaria ("Educación para Todos" y "Primaria para Todos los Niños") del sexenio 1976-1982, y los procesos de desconcentración y descentralización que culminan en la "federalización" de 1992; a estas características habría que añadir el énfasis en la eficiencia y calidad, observable ya en la década de los ochenta. Explicaremos sobre todo la reforma educativa de 1970-1976, que fue su inicio.

Esta reforma, presentada como respuesta a las inconformidades sociales y a las insuficiencias educativas denunciadas por el movimiento estudiantil de 1968, nunca fue definida de modo sistemático; se concibió como un proceso permanente que comprendía todo tipo de acciones; es posible, sin embargo, aventurar una sistematización a partir de la amplia documentación disponible y de la Ley Federal de Educación (1973), que en cierta forma concreta sus elementos esenciales (Latapí, 1980: 65ss.). A la educación se le asignan dos grandes obje-

tivos sociales: transformar la economía y la organización social mediante la modernización de las mentalidades e instaurar un orden social más justo, procurando una distribución más equitativa de las oportunidades.

En el orden educativo se adopta un concepto de aprendizaje derivado del constructivismo psicológico: debe asegurarse la participación activa del educando, estimularse su iniciativa, responsabilidad y capacidad creativa; a la vez, los planes y programas de estudio tienen que estructurarse con objetivos muy precisos y el aprendizaje evaluarse rigurosamente, sin que importe en dónde fue adquirido. Se espera desarrollar en los alumnos las capacidades de análisis, pensamiento crítico, inferencia lógica y deducción; así estarán mejor preparados para el trabajo socialmente productivo.

La reforma de los planes y programas de estudio —que fue integral y comprendió también la elaboración de nuevos libros de texto de primaria— se ajustó a cinco criterios: el carácter permanente de la educación a lo largo de la vida; el desarrollo de la actitud científica; la conciencia histórica; la relatividad de todo conocimiento como condición para adaptarse al cambio y preparación para una convivencia tolerante; y el énfasis en el aprendizaje activo (“aprender a aprender”). La reforma alcanzó, con diversa intensidad, todos los niveles escolares; impulsó además los sistemas abiertos, sistematizó la planeación y modernizó sus instrumentos; en materia de evaluación avanzó poco, sin hacer operativos sus propósitos; introdujo nuevos modelos de educación media superior (Colegio de Bachilleres) y superior (Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Autónoma de Aguascalientes) e impulsó y diversificó la enseñanza tecnológica.

Algunas de las características de este proyecto habrían de ser ahondadas tres sexenios después, en la cauda de las reformas económicas y sociales impulsadas por la “modernización” del presidente Salinas, de corte neoliberal. Sus orientaciones se plasmaron en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB, 1992) y en la Ley General de Educación (1993). Pueden resumirse en tres planos: uno, muy amplio, en el que la educación se relaciona con las nuevas coordenadas políticas, económicas y sociales que

impone la apertura y la globalización de la economía; otro, de amplitud intermedia, en el que se establece la "federalización" o descentralización de la enseñanza básica y se hace hincapié en la vinculación con la comunidad; y el plano pedagógico propiamente, referido al acontecer cotidiano en las aulas.

En el primero de estos planos la educación se articula con tendencias como el adelgazamiento del Estado, la eficiencia del gasto público, las políticas de "combate a la pobreza" con sus nuevas estrategias de compensación, la proclamación de los valores de eficiencia y productividad, y la vinculación más estrecha de la enseñanza con el mundo productivo.

En el segundo plano, con la federalización, se decide ampliar los márgenes de autonomía de los estados, municipios y planteles; impulsar la participación de la sociedad y de los padres de familia, que se concretaría (en la ley) en un entramado orgánico de consejos de participación social; y otras medidas congruentes con el enunciado teórico, entonces proclamado, de "un ejercicio creciente de democracia comunitaria".

Finalmente, en el plano de la acción pedagógica, el ANMEB avanza una concepción de calidad educativa que descansa en tres elementos: la atención al maestro (lo que incluye la reforma de la enseñanza normal y del sistema de actualización y superación, la evaluación y promoción del magisterio sobre nuevas bases, y el incremento de su salario); segundo, la reestructuración de los planes y programas, y la reelaboración de los libros de texto con muy claras y novedosas orientaciones curriculares; y, tercero, la introducción gradual de evaluaciones externas. Los avances reales en todas estas líneas han sido diversos hasta el presente.

Estos cinco proyectos permiten, como se dijo, una aproximación sintética a la compleja evolución de la educación nacional a partir de la Revolución.

### 3. LAS FUERZAS IMPULSORAS

A lo largo del siglo, la conformación del sistema educativo ha sido producto de un conjunto de fuerzas<sup>3</sup> que actúan en la so-

<sup>3</sup> Tomo este concepto en el sentido de una obra clásica en educación com-

ciudad e inciden particularmente sobre el Estado orientando sus decisiones de política educativa. No son fuerzas unilineales ni homogéneas, pero sí impulsos que generan procesos identificables en la dinámica social que entran en conflicto con otros e influyen sobre la orientación de la educación.

La relación cronológica de los sucesos más visibles o de las reformas legales en el campo educativo sólo da cuenta de los resultados de la acción de esas fuerzas en pugna; la historia del discurso político-ideológico de los gobiernos sólo refleja el deber-ser proclamado con que cada régimen justifica sus acciones; la de las ideas y teorías pedagógicas que han prevalecido en la cultura educativa de cada periodo o fundamentado las innovaciones sin duda tiene importancia, pero sólo relativa. Todas ellas se complementan, pero su capacidad para explicar lo que realmente aconteció es siempre parcial y a veces cuestionable.

Carecemos además de investigaciones que reconstruyan la historia cotidiana de la educación, en la que pudiéramos valorar lo que viven los alumnos en las aulas, las preocupaciones profesionales de los maestros, la jornada diaria del director de un plantel pueblerino o los juicios que de la escuela hacen los padres de familia de un determinado estrato social.<sup>4</sup> Poco se conoce asimismo sobre las tradiciones vigentes en la práctica educativa de cada época, transmitidas de generación en generación por la experiencia de los maestros o sobre las variantes de los estilos escolares en las regiones o instituciones. Tantas ignorancias obligan a reconocer que nuestra comprensión del pasado educativo es apenas aproximativa.

Pueden identificarse cuatro puntos claves de conflicto entre las fuerzas impulsoras que han intervenido en la configura-

parada, que hasta donde se sabe, no ha sido traducida al español: Friederich Schneider, *Triebkräfte der Pädagogik der Völker*, Munich, 1949. En ella se identifican diversas "fuerzas impulsoras" de la pedagogía y, a partir de éstas, se comparan varios casos de transformaciones de la educación.

<sup>4</sup> No faltan afortunadamente trabajos con este enfoque, como los de Luz Elena Galván Lafarga sobre los maestros del porfiriato, de Engracia Loyo sobre el maximato, o la reconstrucción de la historia de la profesión magisterial de Alberto Arnaut (1996). Tanto la corriente de la microhistoria, iniciada por Luis González y González, como los estudios etnográficos sobre la cotidianidad escolar, de Elsie Rockwell y otros, constituyen avances valiosos en este camino.



ción de la educación nacional; estos conflictos son suficientemente permanentes como para servir de ejes de análisis diacrónicos de la evolución educativa. Son los siguientes:

a) *Demandas populares versus intereses de poder*

La educación ha sido objeto privilegiado de las aspiraciones de la población, aspiraciones que frecuentemente se articulan en demandas concretas; en cada época los sectores sociales han visto en el servicio educativo público posibilidades de satisfacer sus expectativas de una vida mejor: movilidad social, incorporación, elevación de competencias técnicas y adquisición de otras destrezas, credenciales laborales, enriquecimiento del capital cultural, etc. Estas aspiraciones, a veces concretadas como demandas políticas, constituyen un punto de partida indispensable para que los gobiernos definan sus acciones en el desarrollo del sistema educativo. En el otro polo, los intereses políticos inmediatos o mediatos limitan la capacidad de los gobiernos para responder a esas aspiraciones. El aparato político requiere mirar por su propia estabilidad y continuidad, controlar demandas excesivas, moderar disidencia y equilibrar presiones; por otra parte, los gobiernos también utilizan los servicios educativos como instrumento de concertación o los mediatizan para obtener los apoyos que requieren.

La tensión entre ambas fuerzas se resuelve de diversa manera en cada coyuntura; en términos generales, sobre todo a partir de 1940, cuando el sistema político empezó a funcionar con mayor regularidad, cada régimen ha heredado del anterior a la vez el saldo de demandas insatisfechas de la población y la configuración de las realidades políticas que condicionan su capacidad de respuesta.

El gran peso que tiene este conflicto explica que problemas educativos inveterados (la alfabetización, la falta de soluciones adecuadas a la educación de la población indígena, la grave ineficiencia del sistema educativo, las deficiencias de la formación magisterial o la atención de la población adulta que no alcanzó a cursar su educación básica) continúen sin solución o sean sólo débilmente atendidos.

b) *Exigencias sindicales (y otras) del magisterio versus propósitos gubernamentales*

El magisterio es actor fundamental en la educación y elemento central en toda decisión de política educativa. Sus demandas deberían ser vistas por las autoridades como valiosas contribuciones, provenientes de la experiencia, para mejorar la calidad del servicio.

En nuestro caso, desde fines de los años cuarenta la actuación del magisterio ante el Estado ha sido mediada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Los historiadores han documentado el proceso a través del cual el SNTE se fue consolidando como asociación gremial casi única del magisterio; han mostrado cómo la unidad del sindicato fue factor muy importante para proteger a los profesores de los abusos de autoridades y caciques locales y garantizarles un salario digno ante las penurias de los erarios estatales y municipales. En ese proceso, sin embargo, el sindicato fue excediendo los límites de su naturaleza; fue controlando monopólicamente la profesión docente no sólo en sus intereses laborales, sino también en los profesionales, técnicos y políticos, hasta llegar a ser el interlocutor dominante, y a veces insustituible, ante los gobiernos de la república.

El poder sindical creció también dentro de la SEP y sus direcciones generales en los estados, mediante el control de muchos puestos de mando, y generó una doble confusión: de atribuciones y de personas. Con frecuencia es imposible distinguir si los asuntos que se discuten son sindicales, laborales o estrictamente educativos; tampoco resulta claro para las autoridades si tratan con funcionarios subordinados o con representantes de los intereses sindicales. Hoy parece que toda decisión importante de la autoridad educativa, sea de carácter técnico, administrativo o político, tiene que ser previamente consultada, si no es que consensada, con el sindicato, so pena de provocar conflictos enconados. Esta "confusión interesada" entre lo pedagógico, lo administrativo y lo laboral —afirma Arnaut (1996)— "dificulta la definición de políticas" y aun "el esclarecimiento de los asuntos sustantivos del sector, y generalmente conduce a un callejón sin salida, a un

conflicto de intereses [...] que empantana o subordina los asuntos educativos a los intereses fundamentalmente político-sindicales”.

La situación actual no ha sido producto sólo de la habilidad del sindicato, sino también de la connivencia y complicidad de los sucesivos gobiernos. Bajo el aliento y la complacencia estatal, escribe Noriega (1996: 16), el SNTE se constituyó en “un pilar del sistema político” y en “apoyo estratégico para el sistema corporativo nacional”, a cambio de garantizar a los gobiernos en turno “el control sobre la numerosa base de sus agremiados” y prestar valiosos servicios clientelares y electorales; de esta manera, “la alianza SEP-SNTE devino en una intrincada telaraña de intereses”. El sindicato ha sido pieza esencial en el funcionamiento del partido oficial y beneficiario importante de la distribución patrimonial de los puestos del poder público.

Repetidamente las políticas gubernamentales, sobre todo cuando se han propuesto innovar, han entrado en conflicto con las posiciones sindicales; Arnaut, ya citado, pasa revista a varios casos que muestran que la actuación del SNTE ha servido “no para impulsar, sino para bloquear, reorientar o cancelar los proyectos de cambio en el sistema educativo”. Es documentable también el detrimento de la calidad educativa causado por prácticas o influencias sindicales, por ejemplo, en la distribución de nuevas plazas (de las cuales se entrega al sindicato la mitad), el funcionamiento de la supervisión, la imposición de libros de texto de secundaria para favorecer a determinados autores o el uso político de licencias, comisiones y viajes; casos más particulares en los últimos años han sido la negociación de los criterios de evaluación de los maestros en la carrera magisterial, la oposición a los consejos de participación social y las interferencias en la operación de los programas compensatorios.

Estos conflictos han producido una reducción progresiva del poder educativo del Estado; la intromisión sindical en áreas que no son de su competencia ha restringido considerablemente los márgenes de acción de las autoridades.

Complementariamente hay que señalar que el control del sindicato sobre los maestros ha disminuido las capacidades

de éstos, "expropiando" sus derechos profesionales y técnicos, pues los docentes dependen del sindicato en cuanto a su plaza, expectativas de promoción, cambios de adscripción, evaluaciones, prestaciones, créditos, pensiones, becas, compras de terrenos y viviendas; también su libertad profesional, su creatividad pedagógica y sus legítimas aspiraciones a participar en la dirección de la educación y a disfrutar de mayor autonomía en su práctica pedagógica, son controladas por el sindicato.

### *c) Tendencias progresistas versus conservadoras*

Como en toda institución social, se han presentado en el sistema educativo continuos conflictos entre tendencias progresistas y conservadoras. Las fuentes del cambio educativo suelen ser muy diversas: maestros innovadores, nuevos conocimientos —producto de investigaciones— que revelan situaciones alarmantes o formulan propuestas de reforma, hechos sociales (como el movimiento estudiantil de 1968), influencias internacionales, modelos respaldados por contribuciones financieras (de fundaciones o más recientemente de organismos internacionales como el Banco Mundial) y otros. En el sistema mexicano de renovación de las autoridades ha sido regla ordinaria que, al principio de cada sexenio, la propia cúpula política encabece una reforma educativa, sea por razones de conveniencia o por la necesidad de introducir ajustes y cambios. Los proyectos gubernamentales de los últimos 40 años, sin embargo, rara vez se han caracterizado por estar sustentados en una corriente teórico-pedagógica innovadora y consistente; más bien apuntalan sus propuestas con elementos de escuelas de pensamiento pedagógico que han alcanzado notoriedad, combinándolos en síntesis eclécticas. Esto no significa que no se mantenga una cierta continuidad en los estilos de enseñanza, determinada básicamente por el buen sentido de los maestros.

Las tendencias de cambio se han encontrado frecuentemente con resistencias abiertas o encubiertas de diversa índole: ideológicas (es el caso de variados conflictos con la Iglesia católica respecto al control de la enseñanza privada, la orienta-

ción socialista, los textos gratuitos, la educación sexual, etc.), laborales o políticas cuando la innovación amenaza prebendas o cotos de poder constituido. Algunos ejemplos podrían ser: la resistencia de grupos del magisterio a la introducción de los medios electrónicos en la enseñanza, el entorpecimiento de los esfuerzos por una mayor vinculación de la enseñanza tecnológica con los requerimientos de las empresas y, más recientemente, la oposición a la organización de la participación social o a la intervención de los municipios en la administración educativa por razones de política partidaria. Otro ejemplo bastante documentado son las vicisitudes que sufrió el proyecto original de la Universidad Pedagógica Nacional, en este caso por las resistencias sindicales.<sup>5</sup>

#### d) *Lo nacional versus lo internacional*

Otro tipo de conflicto bastante recurrente —sobre todo en las dos últimas décadas del siglo, en que han cobrado mayor peso los organismos internacionales— se produce entre las fuerzas que impulsan una determinada caracterización del sistema educativo en función de las necesidades del país y las que propugnan, por diversas razones, que se conforme de acuerdo con determinadas tendencias internacionales.

Influencias del extranjero sobre la educación nacional las ha habido siempre; no estamos aislados, y muchas reformas beneficiosas se han originado o han sido respaldadas por experiencias de otros países. Dewey a través de Moisés Sáenz en los años treinta o Paulo Freire a través de los grupos de educación popular en los años setenta serían casos ejemplares. En otro plano y contexto, la Conferencia Internacional de Jomtien (Tailandia) sobre las necesidades básicas de educación (1990), que concretó un conjunto de estrategias para acelerar la universalización de la enseñanza básica en los países en desarrollo, reforzó tendencias y políticas beneficiosas para

<sup>5</sup> Una vertiente específica de este tipo de conflictos ha sido la generada por la oposición de la burocracia a las innovaciones educativas promovidas por las autoridades, que en algunos casos se pueden distinguir, no sólo conceptualmente, de las resistencias propiamente sindicales.

la cobertura, equidad y calidad de la enseñanza preescolar y primaria del país.

En otro caso también reciente, en cambio, el modelo educativo que promueve el Banco Mundial es considerado por muchos investigadores como inadecuado para México, no sólo porque concibe unilateralmente la prioridad de la educación básica sobre la superior, sino sobre todo porque sus orientaciones atienden principalmente a la productividad inmediata del gasto educativo. Sus concepciones y estrategias están incorporadas a los términos de referencia de los créditos que el banco otorga y, aunque estos créditos representan sólo una parte ínfima del gasto educativo nacional, influyen no sólo en las condiciones de operación y evaluación de los proyectos financiados, sino en las políticas educativas más generales; así, el Banco Mundial se ha convertido en un agente externo importante en algunas decisiones sobre la educación.<sup>6</sup>

La historia sociopolítica de la educación en este siglo debería reseñar otros conflictos menos visibles. En cada administración federal —y en su medida en las estatales— el sector educativo ha tenido que luchar con otros sectores para obtener su parte de los recursos disponibles; estas luchas casi nunca salen a la luz pública. Asimismo, en el seno del sistema educativo suelen enfrentarse feudos burocráticos que pugnan por el control de puestos y dineros. Los gobiernos estatales se enfrentan a la federación para obtener los recursos financieros que requieren; en negociaciones que tampoco se conocen y con la nueva “federalización” que reconoce a los estados mayores ámbitos de autonomía, empiezan a surgir conflictos más particulares.

Con el advenimiento de la oposición al gobierno de varias entidades federativas también se observan, incipientemente, confrontaciones de las diversas ideologías partidistas que afectan el desarrollo educativo, por ejemplo en el campo de la formación de valores. Por otro lado, partidos como el PRI y el PRD suelen apoyar a grupos magisteriales regionales en sus demandas y movilizaciones.

<sup>6</sup> En otro lugar (Latapí, 1996, II: 105) he analizado la filosofía educativa y las características de los proyectos del Banco Mundial.

Es en este nutrido escenario de dinámicas conflictivas en donde se ha ido abriendo paso, azarosamente, la acción educativa del país a lo largo de este siglo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Isaías, "La educación básica en México: experiencias y perspectivas", México, ESCA-IPN 1996 (manuscrito).
- Arnaut, Alberto, *Historia de una profesión: maestros de primaria en México, 1987-1995*, México, CIDE, 1996.
- De Ibarrola, María y Enrique Bernal, "Perspectivas de la educación técnica y la formación profesional en México", México, 1995 (manuscrito).
- Fell, Claude, *José Vasconcelos: los años del águila*, México, UNAM, 1989.
- Latapí, Pablo, *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, México, Nueva Imagen, 1980.
- , *Tiempo educativo mexicano*, 3 vols., Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes/Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1996.
- Meneses, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México*, 4 vols. I: 1821-1911; II: 1911-1934; III: 1934-1964; IV: 1964-1976. Vol. I, Porrúa; vol. II, Centro de Estudios Educativos; vols. III y IV, Centro de Estudios Educativos/Universidad Iberoamericana; 1983, 1986, 1988 y 1991, respectivamente.
- Noriega, Margarita, "Globalización y modernización del sistema educativo nacional (1982-1994)", México, Universidad Pedagógica Nacional, 1996 (manuscrito).