

## CAPÍTULO XII

### EVALUACION DEL SEXENIO 1976-1982

México presentaba a principios de 1976 una paradoja de alto relieve: una nación en pleno desarrollo; sólida institucionalmente; con 67 millones de habitantes, guardianes de su libertad e independencia a pesar de las desigualdades, pero con un promedio de escolaridad de algo más de tres años; seis millones de analfabetos; uno y medio millones de indígenas desconocedores del idioma español; 13 millones de adultos sin haber terminado su primaria, y alrededor de siete millones sin haber cursado la secundaria (*Memoria*, 1982, pp. 17-19).

Ahora bien, sólo con mujeres y hombres más educados, responsables, eficientes y activos sería posible mejorar la situación del país, elevar la productividad en los campos, en las empresas y, sobre todo, en los servicios. Desde esta perspectiva, la administración de José López Portillo orientó su política educativa hacia cinco procesos de realización humana: 1) promover la toma de conciencia de los grandes grupos de hombres y mujeres en México que permanecieron ajenos a su realidad por falta de información y, por ende, de capacidad crítica; 2) procurar que la educación apoyara el proceso de participación social en la definición de sus metas y valores; 3) fomentar el sentimiento de solidaridad –saber compartir intereses y valores–; 4) desarrollar la capacidad de organización basada en la disposición a colaborar en el logro de las metas propuestas; 5) aumentar la productividad, factor indispensable de un auténtico desarrollo (*Memoria*, 1982, pp. 18-19).

Estas acciones se concretarían en los siguientes objetivos: 1) proporcionar educación básica a toda la población; 2) vincular la educación terminal con bienes y servicios necesarios para el pueblo; 3) elevar la calidad de la educación; 4) fortalecer la atmósfera cultural; 5) e incrementar la eficiencia del sistema educativo (*Memoria*, 1982, p. 21).

Otra novedad del plan de educación fue establecer, en cada uno de sus niveles, el diagnóstico, los propósitos y metas, los logros, la calidad, y el balance de estas consideraciones, es decir, el plan no solamente proponía objetivos lejanos, sino también señalaba la forma de conseguirlos.

La evaluación del sexenio en el aspecto educativo consistirá en averiguar si se lograron los objetivos citados más arriba.

El primer objetivo consistió en proporcionar educación básica a toda la población que lo demandara. De hecho, la matrícula preescolar casi se triplicó durante el sexenio 1976-1982, como lo muestra el siguiente:

#### CUADRO 47

##### *Matrícula de preescolar*

	1976/77	1982/83
Alumnos	607 946	1 376 248
Maestros	15 712	42 374
Escuelas	4 619	17 367

(Hayashi, 1993, cuadro 2.12).

Aunque no se alcanzó la meta de ofrecer un año de preescolar o su equivalente al 70% de los niños de cinco años, el crecimiento de este nivel fue vigoroso y el total de los niños de cuatro y cinco años llegó al número fijado en la meta original. Se atendió al 49% de los niños de cinco años y 30% de los de cuatro. En el sexenio anterior fueron sólo 582 700; en éste 1 690 094. Especial avance se realizó con las nuevas modalidades de educación preescolar para las zonas rurales y marginadas de México. Los esfuerzos se dirigieron hacia los niños de cinco años y las poblaciones rurales y marginales del país.

Al mencionar preescolar, no puede pasarse por alto la creación y expansión de la educación inicial de los Centros de Desarrollo Infantil (CENDIS), creada en la administración de López Portillo. El cuadro es elocuente.

#### CUADRO 48

##### *Matrícula de la educación inicial*

	1977	1982
Centros	198	24 825
Niños	532	70 164

(*Memoria*, 1982, pp. 48-50).

Respecto de la primaria, a partir de septiembre de 1980 la posibilidad de educación primaria para todos los niños mexicanos en edad escolar fue un hecho. Se cumplió así por vez primera en la historia de México con este postulado de la Revolución. La SEP pudo mantener, en los dos ciclos escolares posteriores a 1980, esta oferta, como puede verse en el siguiente cuadro:

#### CUADRO 49

##### *Matrícula de primaria*

<i>Años</i>	<i>1976/77</i>	<i>1982</i>
Alumnos	12 026 174	14 981 156
Maestros	272 952	399 189
Escuelas	55 500	76 291

(Hayashi, 1993, cuadros 2.13, 2.15).

La matrícula de primaria aumentó durante el régimen de López Portillo en más de dos millones de niños; 12 026 174 en 1976; 14 981 156 en 1982. Cerca de 27 000 localidades recibieron por vez primera ese servicio; en total, fueron 95 000 las que tuvieron educación primaria de alguna modalidad. Este avance fue posible por haberse diversificado las modalidades de atención. Se incrementó cerca de más de 20 786 el número de escuelas en operación. De ellas, 16 500 ofrecieron por vez primera los seis grados de primaria, crecimiento considerable si se recuerda que todavía en 1976 había varios miles de escuelas unitarias. Se añadieron 155 900 grupos a la población atendida y se incorporaron 144 000 al personal en servicio. La educación primaria adoptó otras modalidades como las de instructores comunitarios con apoyo alimenticio, casas-escuelas, centros de educación básica intensiva, compensaciones a maestros, becas y transporte escolar.

La educación primaria mejoró su eficiencia terminal (42.6% a 50.4%) gracias a un conjunto de acciones orientadas a ese fin: paquetes didácticos, audioprimería y otros programas experimentales.

Estos adelantos no resolvieron el angustioso problema de los padres de familia, quienes tenían que pedir a sus hijos que trabajaran, para aumentar el

mísero presupuesto familiar, en lugar de enviarlos a la escuela. Se requerirían nuevas modalidades de organizar el trabajo escolar de suerte que se satisficieran las múltiples necesidades del país.

Otro aspecto digno de mención en el sexenio fue haberse quintuplicado la cobertura de castellanización de los niños indígenas. Fundamentalmente se cree haber satisfecho el 50% de la demanda de niños indígenas de cinco años, meta aún lejana de la atención total.

Se amplió también la cobertura de acceso a la primaria bilingüe bicultural para niños indígenas, con 413 000 niños atendidos.

Se logró asimismo elevar con diferentes estrategias, entre las cuales sobresalen los albergues escolares, la eficiencia terminal media de esta modalidad, de menos de 16% al inicio del sexenio, a poco más del 30% en 1982-1983. Sin embargo, seguía siendo menor al total del nivel de primaria, sobre todo la urbana (52%).

Como importante ayuda a la primaria rural se elaboraron libros de lectura en 31 lenguas indígenas y 61 variantes dialectales, para el programa integrado del primero y segundo grados de primaria bilingüe.

La marginación en que vivían las familias y comunidades de los niños indígenas explica la alta deserción y ausentismo de éstos, a lo cual se añaden la incorporación prematura de los niños al trabajo, las migraciones internas, la desnutrición, las enfermedades y el desinterés de los padres por el aprendizaje de los niños (*Memoria*, 1982, pp. 70-71).

Otro notable aspecto de la primaria consistió en atender el rezago educativo de la población adulta mayor de 15 años. En abril de 1981 se estableció el Programa Nacional de Alfabetización (PRONALF), el cual se propuso alfabetizar a un millón de adultos en el periodo de un año. En septiembre de ese mismo año, se creó, para atender esta urgente necesidad, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), encargado de integrar las acciones dispersas e impulsar los programas de alfabetización de adultos. El INEA absorbió luego el PRONALF y las salas de lectura que operaba el CONAFE y empezó desde luego a coordinar las actividades de otras instituciones ocupadas en la educación de adultos (*Memoria*, 1982, p. 73).

Algunos programas del INEA fueron la alfabetización por televisión y los talleres de alfabetización en las escuelas secundarias, la educación básica co-

munitaria en centros de trabajo y por los medios masivos de comunicación. Se esperaba, para fines de 1982, haber incorporado en los programas de alfabetización a poco más de 1.6 millones de adultos y estar atendiendo a casi un millón en primaria y secundaria.

Los resultados de este programa hacían esperar que, para fines de 1982, el índice de alfabetización nacional habría descendido al 12% y, quizá, alcanzaría niveles inferiores en la década de los noventa (*Memoria*, 1982, pp. 77-78).

La insistente atención a la primaria no impidió mejorar la meta de ofrecer en 1982 educación secundaria al 90% de los egresados de primaria. Se calculaba que para 1982-1983 sería el 92%. El cuadro indica los resultados en secundaria.

#### CUADRO 50

##### *Matrícula de enseñanza secundaria*

	1976/77	1982/83
Alumnos	2 109 693	3 348 802
Maestros	125 203	186 215
Escuelas	7 227	11 888

(Hayashi, 1992, cuadros 2.1; 3.32; 2.16, 4.16-19).

Hábil ayuda en el mejoramiento de la secundaria fue el impulso dado a las telesecundarias, tanto urbanas como las de las zonas rurales. La Unidad de Telesecundaria, con sus excelentes programas a color propuestos por especialistas y sus miles de horas de transmisión modificó la vida de 4 000 comunidades rurales durante 1982-1983 con 24 600 alumnos.

Asimismo, la SEP duplicó la matrícula de la secundaria técnica; la de telesecundaria se quintuplicó y la de secundaria general se incrementó en 49%. En 1976 eran 2 109 693 los estudiantes de secundaria; en 1982, 3 583 317 (*Memoria*, 1982, p. 88; Encinas, 1983).

El segundo objetivo de la SEP en el sexenio fue vincular la educación terminal con la producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.

En el pasado, la matrícula de la educación profesional de nivel medio superior permaneció prácticamente constante, en desproporción con los requisitos y oportunidades del mercado de trabajo. En 1976 había 647 instituciones técnicas agropecuarias; 488 industriales y 35 pesqueras. Se instituyó el Plan Escuela-Industria, con el fin de poner en contacto más estrecho la educación tecnológica con el sector industrial. Sin embargo, en 1976 todavía se formaban cinco profesionales de licenciatura por cada técnico (*El Universal*, abril 4 de 1980), cuando debía ser al revés, y el servicio se concentraba en las grandes zonas urbanas. La vinculación con el servicio productivo era mínima. Los índices de deserción y de reprobación eran más altos que en los otros estudios (*Memoria*, 1982 pp. 118-122). La respuesta a esta situación fue crear, en 1978, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), organismo descentralizado, responsable de ofrecer formación profesional técnica de nivel medio superior. El año de su creación tuvo 4 000 alumnos. En 1982 fueron 93 000 en 139 planteles (Solana, 1982, p. 130). Los consejos consultivos y comités de vinculación, entre las instituciones educativas y los representantes de dichos sectores en cada región, se encargaron de fomentar la vinculación de la educación técnica con los sectores productivos. La matrícula del sistema de educación terminal se cuadruplicó durante el sexenio. La participación de los servicios financiados por la federación pasó de 22% (1976) a 60% (1982). El número de centros tecnológicos subió de 15% a 140%. Los datos de la *Memoria* de 1982 (pp. 383-384) señalan en el nivel profesional medio, 81 081 en 1976 y 344 130 en 1982; y en la educación terminal de capacitación para el trabajo 244 382 en 1976 y 431 473 en 1982. La educación media superior, asimismo, creció como lo indica el siguiente cuadro:

#### CUADRO 51

##### *Matrícula de media superior*

	1976	1982
Alumnos	887 171	1 535 436
Maestros	41 142	69 471
Escuelas	1 954	3 216

(Hayashi, cuadro 2.8).

El tercer objetivo se dirigió a elevar la calidad de la educación. Ya que los maestros son, en gran medida, la clave de la buena calidad de la educación, se enfocó la atención especialmente en ellos. Se sabía que la enseñanza normal adolecía de mediocre calidad y obsolescencia. Su desarrollo acusaba desequilibrios respecto de la demanda y se observaba que muchos planteles carecían de los recursos humanos y financieros necesarios. Los planes de estudio se habían elaborado sin coordinación entre sí y sin adecuada relación con los programas de secundaria a los cuales debían corresponder. Sobre todo, la SEP se percataba de que faltaban medios para resolver estos problemas. Las cifras para la educación normal aparecen en el cuadro:

### CUADRO 52

#### *Matrícula de enseñanza normal*

	1976	1982
Alumnos	135 981	203 557
Maestros	9 572	13 127
Escuelas	327	496

(*Memorias*, 1982, p. 386).

Respuesta a la necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza fue la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) (1978), que tenía para 1982 una inscripción de 104 000 alumnos, 96% en el sistema de educación a distancia. Con la UPN se pretendía establecer un sistema nacional de formación de profesores, de acuerdo con las demandas del desarrollo del país. Sin embargo, más arriba se dijo que las halagüeñas esperanzas concebidas con la creación de la UPN se desvanecieron al saberse su dependencia del SNTE (*Memoria*, 1982, p. 141).

La investigación educativa, uno de los objetivos primarios de la UPN, aunque incipiente y limitada, suscitó especial interés para conocer mejor el estado de la educación nacional y proponer los medios de resolver los problemas que la afectaban.

Como medio de mejorar la educación normal, se creó en 1979 el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal, con participación de funcionarios federales y estatales, directores de escuelas normales y maestros distinguidos. El consejo promovió la celebración de convenios entre la SEP y los gobiernos estatales para regular la entrada de estudiantes de las normales de primaria (*Memoria*, 1982, p. 147).

Resultado de estos convenios fue el descenso de la matrícula de normal primaria en 1980-1981. La inscripción en primero se redujo de 53 000 alumnos a 39 000. En cambio, se impulsó el crecimiento de la matrícula de normal preescolar que casi se triplicó en el sexenio.

Para elevar la calidad de la educación normal se revisaron los planes y programas con el fin de asegurar el mejoramiento de la calidad educativa. Durante 1978-1979 se reestructuraron los planes y programas de la educación normal básica. Sin embargo, se juzgaron insuficientes estas reformas. A partir de 1981, se comenzó un proyecto especial de formular un nuevo plan de estudios que incluyera el bachillerato pedagógico de tres años, requisito básico para formar a los maestros. El nuevo plan empezaría en el año lectivo 1982-1983 (*Memoria*, 1982, p. 148).

La Escuela Normal Superior recibió también atención, aunque su turno definitivo ocurrió en el siguiente sexenio (*Diario Oficial*, julio 10. de 1983).

Aspecto importante en la reforma de la normal fue fomentar las actividades culturales en todas las normales federales y estatales. Sin embargo, se reconoció que esta área de estudios exigiría reformas mucho más profundas. Se necesitaba diseñar el perfil del maestro que requería la educación contemporánea del país. Deberían analizarse las funciones del maestro en los diversos contextos de su labor, incluyendo la investigación, la evaluación y el diseño curricular y atender asimismo la formación de quienes ocupaban cargos administrativos, directivos, de supervisión, de asesoría pedagógica y de orientación en el área educativa.

Es menester repetir que las reformas de los libros de texto del sexenio 1970-1976 representaron un gran avance. Con todo, los textos carecían de suficiente articulación horizontal y vertical con los requerimientos de los programas de los diversos grados y áreas. Por otra parte, su condición de ser libros comunes para todo el país presentaba inconvenientes para usarlos en regiones tan diversas del territorio nacional. Se propuso entonces revisar de

manera permanente, y con la participación de maestros especializados, los contenidos, métodos, planes y programas de primaria y de normal.

Para este fin, se creó en 1978 el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, encargado de explorar y definir las responsabilidades de orientación, coordinación y evaluación de los contenidos, planes y programas, métodos y normas pedagógicas de las diversas áreas, tipos y modalidades de la educación.

Así se logró, con el apoyo de este consejo, y de la Dirección General Adjunta de Contenidos y Métodos de la Dirección General de Planeación, dotar por primera vez a la educación de un conjunto de programas y manuales que requería. Se elaboraron programas pedagógicos para los niños en etapa lactante y preescolar de los centros de educación inicial, así como programas de orientación para los padres de familia. Asimismo, se diseñaron y aplicaron instrumentos pedagógicos para la nueva modalidad de educación preescolar. Se diseñaron libros para el maestro, el niño y el padre de familia (*Memoria*, 1982, pp. 149-150).

En la educación primaria, se modificaron parcial o totalmente los programas y libros y se elaboraron los textos y programas integrados del primero y segundo grados. Tales reformas e innovaciones se adoptaron previa experimentación y consulta al magisterio y a grupos técnicos del sector educativo.

Se publicaron dos ediciones de los libros de primer grado y una de los de segundo. Se proponía continuar con este proyecto. Se modificaron también los libros del tercer grado y los de ciencias sociales de cuarto a sexto. Se elaboraron libros para el maestro de primaria, del primero al sexto grados, un glosario temático y los manuales de orientación a los padres de familia con niños de primero a tercer grados de primaria.

Para resolver el problema de la diversidad de las regiones, se elaboraron 32 monografías estatales de información sobre las características regionales y estatales (*Memoria*, 1982, p. 151).

El cuarto objetivo de la SEP fue fortalecer la atmósfera cultural del país. Un problema evidente y lamentable era la falta de material de lectura adecuada para los diversos sectores de la población. Los mexicanos leían poco, y lo que leían los ayudaba poco para enriquecerse culturalmente. El tipo de lectura consistía en historietas de ínfima calidad instructiva y formativa. Escaseaban los libros y publicaciones para niños. Por tanto, éstos se veían privados de

nuevas oportunidades para avanzar por medio de la lectura en su propia educación.

La SEP, consciente de esta limitación, editó 302 millones de ejemplares de publicaciones informales, culturales y educativas, sin incluir los 475 millones de libros de texto gratuitos para la educación primaria, los cuales se hicieron llegar por diversos medios a las comunidades y a las personas. Se promovió también formar el hábito de la lectura por los canales tradicionales y se crearon otros: 150 módulos de distribución y venta; el “Correo del Libro”, que llegó a tener 250 000 suscripciones y 37 locales de venta y las tiendas de CONASUPO (*Memoria*, 1982, pp. 175-179).

La red de bibliotecas, que dependía directamente de la SEP, aumentó en más de 30% en relación con las existentes en 1976. Se construyeron 49 bibliotecas más. Se adquirieron y distribuyeron más de 10 millones de ejemplares de libros entre las diversas bibliotecas, incremento del 60% con respecto al acervo total de 1976 en el conjunto de ellas. Se establecieron, asimismo, más de 1 800 salas de lectura para poblaciones de 800 a 2 000 habitantes. (Avila y López Casillas, 1984). Se fomentó adaptar las formas populares de la historieta, como la excelente serie de *Episodios Mexicanos* (1981) y la fotonovela para difundir conocimientos sobre México y su historia o sobre la manera de mejorar la calidad de vida. Se atendieron especialmente las publicaciones para niños, las cuales sirvieron para estimular a editores privados a producir más literatura infantil. Esta labor editorial de la SEP, en un terreno prácticamente descuidado hasta entonces, es digna de encomio.

La SEP dirigió también su atención hacia la radio y la televisión, no utilizadas adecuadamente hasta entonces, para brindar apoyo al magisterio nacional y para ampliar las labores de difusión cultural. La SEP limitaba su actuación en los medios comerciales de radio y televisión y no aprovechaba el 12.5% del tiempo destinado al sector oficial.

En coordinación con otras dependencias responsables, se trató de diseñar, difundir y producir los materiales necesarios para apoyar los programas educativos y los que contribuyeran a fortalecer el ambiente cultural del país. De septiembre de 1981 en adelante, se propuso alcanzar una producción semanal de más de 120 horas de programas de televisión y 100 horas de radio. Se mejoró la infraestructura de la emisora Radio Educación, así como los equipos de transmisión y producción. Se estableció una política clara de

personal y se amplió la trasmisión diaria a 24 horas (*Memoria*, 1982, pp. 178-180).

Por último, el quinto objetivo de la SEP se refería a incrementar la eficiencia del sistema educativo.

Con los años, la SEP había crecido y sus servicios se habían complicado en extremo. Sin embargo, la revisión de los sistemas y procedimientos administrativos no corrió parejas con el crecimiento y complejidad de la SEP. Por tanto, la acción de la Secretaría se veía con frecuencia frenada y en ocasiones obstaculizada. Era necesario pensar, ante la extensión de la labor educativa, en desarrollar el apoyo administrativo adecuado para lograr que la acción de la SEP fuera realmente eficaz y eficiente.

Se emplearon casi cuatro años –desde febrero de 1978 a enero de 1982– para efectuar la reorganización de la SEP, con cinco etapas de reestructuración, formalizadas en un número igual de reglamentos internos.

El principal obstáculo del funcionamiento de la SEP era la excesiva concentración de los órganos decisorios en el Distrito Federal, la cual suscitaba respuestas impropias y tardías a los problemas complejos surgidos en otras regiones del país. En marzo de 1982 se crearon 31 delegaciones estatales para coordinar, operar, administrar y planear los servicios educativos federales en los estados, con estrecha vinculación de los órganos centrales.

La desconcentración hizo posible que funcionaran adecuadamente 52 programas definidos por el sector educativo, también transformó la estructura administrativa, modificó los procedimientos, reorientó el proceso de toma de decisiones y la distribución de los recursos.

Para este fin, se crearon y consolidaron las 31 delegaciones responsables de operar, administrar y planear los servicios federales de preescolar, primaria, secundaria, educación física y normal en los estados; de acreditar, incorporar y registrar las profesiones y efectuar lo relacionado con publicaciones y bibliotecas de la SEP (*Memoria*, 1982, pp. 231-237). En el aspecto cultural, es menester citar el Museo Nacional de Arte, alojado en el hermoso edificio que fue de Comunicaciones y Transportes.

En toda esta gigantesca labor, el gobierno de López Portillo apoyó generosamente al licenciado Fernando Solana. En los últimos 12 años, el gasto del país en educación y cultura –como fracción del PIB– subió de 2.9% a 5.2%, todavía menor al 6% señalado como meta del sexenio y, desde luego, inferior

al 8% recomendado por la Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministros Encargados de la Planificación Económica de América Latina y el Caribe, organizada por la UNESCO. Sin embargo, quedaban aún sin atención adecuada otros aspectos del funcionamiento de la SEP. Entre ellos, podría citarse la desproporción entre el gasto educativo de los estados y de la federación y entre estos mismos, el desequilibrio geográfico indeseable y la falta de inversión en investigación y en otros aspectos de las necesidades educativas (*Memoria*, 1976-1982, pp. 355-365).

A pesar de estas deficiencias, debe reconocerse que la actuación del licenciado Solana fue una de las más acertadas y fructíferas en la historia de la educación en México.