▌이베로아메리카 제12권 2호 [2010. 12] : 383～428

¿México: revolución truncada o democracia intempestiva? El problema: equidad-calidad en la educación básica.*

Oswaldo Méndez-Ramírez**

〈Abstract〉

¿Mexico: truncated revolution or untimely democracy? The problem: fairness-quality in the basic education.

To make a critical revision on the inherited social problems throughout the time in Mexico, not always turns out to be easy task, especially when the subject is lent to approach it from diverse perspective, one of them, the educative one. To analyze the low quality of the educative supply is complex subject. One of the maximum profits of institutional revolutionary Mexico was the creation of the Public Education Ministry in 1921. In the post-revolutionary and modern period, the seventies were characterized to be applied to the growth the infrastructure and the fortification of the educative system following the policy of "modernization and development". From the eighties, to lift the quality of the education was considered like one of the specific rules

* "This work was supported by the Korea Research Foundation Grant funded by the Korean Government(MEST)" (KRF-2008-362-A00003)

** Institute of Iberoamerican Studies of Pusan University of Foreign Studies
E-mail: mramirez@pufs.ac.kr

in the strategy of the call “educative revolution”. In the nineties, through political programs and agreements, structural changes within the educative system were carried out with the intention to lift the quality of the services. In synthesis, the perspective in the educative policy of Mexico during the last thirty years of century xx, or post-revolutionary period, can be understood, from at least five specific conditions: educative profits in cover, modifications in the educational programs and contents, profits in the political agreements between the agents who take part within the educative system, changes and modifications to the laws applicable to the education, and; the search of the fairness through the compensatory programs. This paper tries to give answer to questions such as: The educative system reflects the ideals of the revolution? The present educative system is the product of a truncated revolution or the fruit of an untimely democracy?

[Key Word: Fairness/ Quality/ Basic Education/ Revolution/ Mexico]
[Palabras clave: Equidad/ Calidad/ Educación Básica/ Revolución/ México]

Ⅰ. Introducción.

A partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, en México, diversos proyectos educativos han observado el progreso de la política educativa. Las múltiples propuestas como la de Justo Sierra por mejorar la educación del país plasmadas en el proyecto de ley de

educación primaria para el Distrito Federal y los territorios (Prawda 1988); las Misiones Culturales propuestas por José Vasconcelos (Freidlander 1977); la orientación socialista de la educación implementada bajo el gobierno de Cárdenas; el proyecto de unidad nacional propuesto por Ávila Camacho (SPP-FCE 1985) y años más tarde, el *Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria* [mejor conocido como Plan de Once Años] impulsado por Jaime Torres Bodet (Gallo 1987, 205); se constituyeron como guías del desarrollo de la educación en México hasta antes que se publicara la Ley Federal de Educación de 1973.

Habiéndose publicado la ley de 1973, en materia educativa, el periodo presidencial de Luis Echeverría se caracterizó por aplicarse al crecimiento acelerado de la infraestructura escolar y el fortalecimiento del sistema nacional siguiendo la política de "modernización y desarrollo"; y a pesar del manifiesto rezago educativo (Gallo 1987), la planeación de este sexenio fue caracterizada por expandir los servicios a todos los niveles y a todos los sectores sociales.

Años más tarde, la llamada "*Revolución Educativa*" (SPP-FCE 1985, 259-263) aplicada en los años ochenta, trajo consigo lineamientos específicos en la estrategia de mejorar la calidad de la educación. La aplicación básica de la noción: calidad o mejoramiento de la educación, consideró necesario atender aspectos de tipo técnico y pedagógico como factores que explicaban los retrasos en educación básica. Se apeló más a la necesidad de superar las deficiencias en la formación de los docentes y en la irrelevancia de los contenidos educativos que a las necesidades de los alumnos (SPP-FCE 1985, 259-263). La formación de los maestros no sufrió

transformaciones de fondo como se pretendía.

No fue sino hasta el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari cuando a través del "*Programa Nacional para la Modernización Educativa*" y el "*Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*", se llevaron a cabo cambios estructurales dentro del sistema educativo nacional con la intención de elevar la calidad de los servicios. Las condiciones señaladas dentro de la Ley General de Educación de 1993 muestran la intencionalidad de ello.

En continuidad con el proyecto salinista, en la década de los noventa, entre las acciones llevadas a cabo para lograr la equidad [como elemento sustantivo de calidad], dentro del sistema educativo (Schmelkes 1993), está la aplicación de programas compensatorios aplicados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) tales como el *Programa para Abatir el Rezago Educativo* (PARE); el *Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica* (PAREB); *Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica* (PAREIB), *Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo* (PIARE), entre otros. Sin embargo, la existencia de dichos programas no garantizó de manera determinante, aunque si significativa, mejoras en la calidad educativa, de tal forma que nuevamente la visión de Estado, de ver los problemas educativos por el lado de la oferta, fallaron al pensar que el equipamiento de inmuebles en zonas en desventaja, elevaría de manera positiva y significativa los niveles de calidad de la educación.

Fue hasta finales de la década de los noventa, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, y con la creación del *Programa para la Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA) que se generarían condiciones diferentes para

atacar los problemas más comunes que afectan la demanda educativa, tales como, reprobación, repetición, deserción, baja eficiencia terminal, entre otros. La nueva visión del Estado de "*invertir en capital humano*", trastocó de manera significativa los logros en el sistema educativo y los indicadores estadísticos que reflejaban mayores niveles de equidad, reflejada en la permanencia dentro del sistema educativo, e interpretados éstos, como mejor calidad en la educación básica (Véase. Cuadros # 4, 5 y 6).

En este sentido, la perspectiva de la política educativa del Estado mexicano durante los últimos treinta años del siglo xx, se puede entender, a partir de por lo menos cinco condiciones específicas: logros en cobertura, modificaciones en los programas y contenidos educativos, logros en los acuerdos políticos entre los agentes que intervienen dentro del sistema educativo, cambios y modificaciones a las leyes aplicables a la educación, y; la búsqueda de la equidad a través de los programas compensatorios. En este contexto y antecedentes, las discusiones que giran en torno de los conceptos *equidad/calidad de la educación* se han convertido en un tema de primer orden dentro de la agenda del estado mexicano. Especialmente en la planeación de la política educativa en México.

En los siguientes apartados se reseñan momentos de evolución de la política educativa mexicana y sus logros durante el siglo xx. Dichas tendencias y acontecimientos permiten contextualizar los procesos que serán el objeto de análisis posteriores. Se presenta una breve descripción de los componentes elementales del sistema educativo mexicano. Se hace un análisis de las políticas y orientaciones que han guiado la educación en México (cuadros 1 y 3). Se considera que en el siglo xx han existido dos

grandes momentos que dieron forma y destino a la educación de este país: (1) la historia de la educación previa a 1970 y; (2) a partir de la década de los años setenta a la actualidad. Esto, sin embargo, no significa, que no hayan existido leyes o proyectos educativos en los cuales la educación o sus diferentes acepciones (instrucción, enseñanza, aprendizaje) fueran consideradas susceptibles de mejoras.

Esté trabajo pretende dar respuesta a preguntas tales como: ¿El sistema educativo refleja satisfactoriamente logros en la necesidad de la población basados en los ideales de la revolución? ¿El sistema educativo mexicano actual es el producto de una revolución truncada o el fruto de una democracia intempestiva?

2. La educación en México: momentos históricos.

La creación de la Secretaría de Educación Pública sería uno de los máximos logros institucionales del México revolucionario. Previo al sistema educativo que se ha estructurado actualmente, ya desde el periodo colonial la ideología escolástica, la cultura religiosa y tradicional guiaban las enseñanzas de los docentes. Posteriormente el México independiente se encargaría de depositar en los jóvenes la doctrina y valores liberales y racionalistas, mismos que encontraban apego en los valores universales de igualdad y libertad (Solana y otros 1981).

La reforma liberal trajo consigo el pensamiento racionalista del positivismo, mismo que se impuso como doctrina social rectora de la educación mexicana. La filosofía positivista que partía de la máxima de:

orden y progreso, se consolidó como el mejor camino para promover una educación laica y científica. Es en el periodo de Porfirio Díaz cuando la filosofía positivista tiene su mayor peso dentro de la educación mexicana. La escuela nacional preparatoria se organizó en torno a tal concepción (Solana y otros 1981). Los institutos científicos y literarios tomaron fuerza y presencia de tal manera que se convierten en la base de la universidad mexicana[1)].

Si fuera necesario resumir en base a la siguiente pregunta: ¿cuántos y cuáles han sido los momentos más importantes que cimentaron y dan forma actual al sistema educativo mexicano? se respondería, sin ánimo de ser reduccionista, cuatro:

1. el México colonial,
2. el México independiente,
3. el México liberal, y;
4. el México posrevolucionario.

Según algunos autores la educación pública mexicana nace con el liberalismo (Solana y otros 1981, 1). Dos acciones concretas son las que se señalan como sustento a dicha afirmación: (1) la promulgación de las leyes de 21 de octubre de 1833 que dan origen a la dirección general de instrucción pública para el Distrito y territorios federales y (2) la ley Lerdo de 1874, que establecía el laicismo en la educación primaria.

Al respecto, para Latapí (1998, 22) a lo largo del siglo xx, podrían distinguirse cinco proyectos sobrepuestos dentro de la educación nacional,

---

1) El termino universidad mexicana, lo uso para hacer referencia a la entidad en abstracto. No a una universidad en específico. Se refiere más que nada al espíritu y naturaleza misma de dicha institución social.

tales son: (1) el proyecto vasconcelista (1921); (2) el proyecto socialista (1934-1946); (3) el proyecto de unidad nacional (1943-1958); (4) el proyecto técnico (a partir de 1928); y (5) el proyecto modernizador (1970- actual).

Latapí (1998, 22) basa su propuesta en la caracterización expuesta por Álvarez (en prensa, citado por Latapí y otros 1998, 22) quien distingue siete proyectos. En ellos Álvarez hace una separación entre el de Vasconcelos y al que llama "de la revolución"; que a juicio de Latapí es uno solo. Por otra parte Álvarez, incluye el plan de once años; al cual, Latapí considera un mero ejercicio de planeación más que un proyecto de orientaciones filosóficas o pedagógicas sustantivas.

La amplia bibliografía de la cual se puede echar mano para hablar de los momentos clave en el desarrollo de la educación en México coincide en que la década de los setenta marcó un parte aguas en el desarrollo del sistema educativo. Fue a partir del periodo de Luis Echeverría cuando se sentaron las bases de un modelo educativo desarrollista y transformador. Es en este sexenio cuando se establece el marco jurídico que da a luz una nueva forma de ver la educación, siendo la *ley federal de educación* el punto de partida. (Robles 1977; Prawda 1987, 1988; Freidlander 1977; Mier y Terán y Rabell 2003; Latapí 1998; Gallo 1987; SPP-FCE 1985; SHCP-FCE 1994; Ley Federal de Educación 1973; Ley General de Educación 1993).

Otra acción que marca una línea divisoria entre el modelo tradicional y el modernizante (o desarrollista) es la universalización de la escuela primaria, ya no como programa o ejercicio de planificación, sino como política social sustentada legalmente, y su búsqueda por elevar la calidad y mejorar los servicios educativos ofertados por el Estado (Véase. Ley Federal de

Educación de 1973, Art. 7 y Art. 35 fracción 5). Más adelante se discutirán las consecuencias de ello.

2.1. Primer gran momento 1900-1970.

El congreso constituyente de 1917 dio fin a la lucha armada iniciada el veinte de noviembre de 1910. México era un país desordenado y pobre; se carecía de un sistema educativo estructurado y con objetivos definidos. El propósito de establecer una educación laica, popular y gratuita se consolidaba con el establecimiento de la Secretaría de Educación Pública el 8 de julio de 1921[2)].

Justo Sierra, defendía plenamente los valores de la filosofía positivista, el contenido científico de la educación pública; e implantó el uso de libros de texto basados en dicha ideología. Su posición arraigada en los valores liberales, favoreció su labor hacia la pedagogía social (Robles 1977, 71). Creó el consejo nacional de educación superior, sustituyendo a la junta directiva de instrucción pública. La política educativa de esta organización estaba sustentada por los principios unitarios y de vigilancia oficial constante sobre el desarrollo de la instrucción pública (Robles 1977, 72).

Entre las principales propuestas de Sierra por mejorar la educación del país se encuentran: (1) el *Proyecto de Ley de Educación Primaria para el*

2) De acuerdo con el diagnóstico oficial y con algunos investigadores (SPP-FCE 1985; Prawda 1988) poco antes de que terminara la primera década del siglo xx, México tenía 15.2 millones de habitantes y el 81.5% de la población adulta era analfabeta. El sistema educativo estaba conformado por 9,500 escuelas primarias aproximadamente y eran atendidas por unos 17,000 maestros. El índice de atención a los niños entre 6 y 12 años de edad era del 18% y el promedio de escolaridad de la población adulta era inferior a un solo grado de primaria (véase. Cuadro # 2).

Distrito Federal y los Territorios y (2) la iniciativa de ley en la cual se propone declarar obligatoria la educación primaria en México. En ambas propuestas, Sierra fundamentó la necesidad de: (a) que el Estado asumiera la tarea de educar como una de sus principales funciones, y; (b) garantizar la educación básica para la población del país (Prawda 1988).

Posteriormente, Vasconcelos, hizo patente la ideología de un nacionalismo integral en el cual se consideraba a la cultura indígena e hispana como una sola identidad y propia del mexicano. Creó y estableció las *Misiones Culturales.*

Estas misiones[3] obedecían al modelo diseñado en la conquista por los misioneros españoles católicos con el cual se evangelizó y educó a los indígenas (Freidlander 1977). Educar, para Vasconcelos significaba: "un proceso armonizador para favorecer la libertad y la democracia" (Robles 1977, 92). El hombre educado, según Vasconcelos, "sería capaz de integrar los más altos valores de la condición humana; participaría de un proceso de democratización, que surgiría inevitablemente de una sociedad civilizada y mestiza" (Robles 1977, 97).

Años más tarde, cuando Lázaro Cárdenas asume la presidencia en 1934, el grado de escolaridad promedio de la población adulta (población mayor de 15 años) era de 1.5 grados de primaria (Prawda 1988). El periodo de Cárdenas es caracterizado principalmente por dos grandes acciones: (1) las reformas a la constitución en materia de educación que implementó un

3) En las misiones culturales, se enseñaba al indígena a hablar español, a desarrollar trabajos manuales, nuevas técnicas de cultivo, principios básicos de higiene y consejos prácticos sobre el uso de maquinaria agrícola entre otras cosas. El trabajo de Vasconcelos estuvo vigente por lo menos hasta 1934 (Freidlander 1977).

sistema educativo de orientación socialista y (2) la creación del Instituto Politécnico Nacional. Con este último se pretendía generar una alternativa de educación postsecundaria para la clase trabajadora en donde se vinculara la educación con la productividad y el empleo (Latapí y otros 1998, 31).

Durante el periodo de Ávila Camacho la política educativa estaba orientada por la filosofía de "*La Unidad Nacional*"; dicha política estaba orientada por tres principios básicos: (1) liquidación del analfabetismo, (2) preparación de los recursos humanos exigidos por el recién iniciado proceso de crecimiento económico, y; (3) elevación de la cultura en los campos de la ciencia y de las artes (SPP-FCE 1985; Prawda 1988, 73). En este sexenio y bajo dichas políticas, no fueron significativos los avances dentro de lo programado para la agenda educativa.

Posteriormente, durante la segunda gestión de Jaime Torres Bodet como secretario de educación [1958-1964] se buscó avanzar de manera significativa en los servicios educativos. Se diseñó y se echó a andar el *Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria*, mejor conocido como el Plan de Once Años (Gallo 1987, 205). El plan tenía como objetivos fundamentales: (1) incorporar, al sistema de enseñanza primaria, a los niños que se encontraban fuera de él por falta de plazas escolares, (2) mejorar el rendimiento terminal del sistema primario[4)], (3) actualizar los programas educativos, (4) construir el número de aulas necesario para alojar a todos los niños que demandaban su ingreso al sistema escolar, (5) intensificar la formación de profesores, y; (6) preparar

4) Es decir, lograr que el mayor número posible de niños que se inscribieran en el primer grado de primaria permanecieran en el sistema hasta concluir el sexto grado. Actualmente se usa el concepto: *eficiencia terminal.*

promotores bilingües para atender a las comunidades de habla indígena.

En efecto, un año antes de terminar el régimen de Díaz Ordaz, y poco antes de que el llamado *plan de once años concluyera*, la distribución de libros de texto y cuadernos de trabajo se erigió como la obra más importante dentro de la política educativa mexicana. La Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos fue el instrumento para lograrlo. Para terminar el análisis en este apartado, el cuadro 1 presenta una síntesis de las características en los modelos y políticas educativas a partir de 1900 y hasta 1970; la filosofía que rigió en cada periodo y su sustento legal. Este incluye también, la exposición de las condiciones sociales que caracterizaban a la población nacional.

El cuadro 2 presenta algunas estadísticas básicas de los logros educativos alcanzados a partir de las políticas implementadas en el periodo 1900-1970; periodo, el cual, he considerado como el primer gran momento de la educación en México, mismo con el que se da por terminado el análisis en esta primera sección.

2.2. Segundo gran momento 1970-2000.

La coyuntura entre el sistema educativo mexicano de tipo tradicional y el de tipo moderno o desarrollista, tiene su momento clave en el sexenio 1970-1976. El periodo presidencial de Luis Echeverría es caracterizado por aplicarse al crecimiento constante de la infraestructura escolar y el fortalecimiento del sistema educativo nacional siguiendo la política educativa de "*modernización y desarrollo*". Se reorientó la filosofía educativa, se llevaron a cabo reformas legales, se planificó la modernización

administrativa, se dio impulso a la planeación e investigación, hubo renovación pedagógica y se ampliaron las posibilidades de acceso a la educación media superior (SPP-FCE 1985; SHCP-FCE 1994).

A pesar del rezago educativo, la planeación de este sexenio se caracterizó por expandir los servicios a todos los niveles y a todos los sectores sociales. El 29 de noviembre de 1973 es presentada la *Ley Federal de Educación* donde se define la política educativa del régimen. Esta ley principalmente promovía: (1) la conciencia crítica del estudiante; (2) el cambio dinámico de la educación; (3) el fortalecimiento de los valores nacionales tales como: justicia, libertad y respeto; (4) la participación de todos los actores escolares, incluyendo a los padres de familia; y (5) mejorar los servicios educativos.

Durante este periodo la forma de entender la calidad de la educación o calidad educativa descansaba sobre la idea de "*mejorar*" los servicios (Art. 7 y Art. 35 Fracción. 5; ley federal de educación de 1973).

El gobierno de Miguel de la Madrid es un parte aguas para la transición entre los modelos educativos tradicionales que defendían abiertamente los ideales revolucionarios (y proclamados constantemente por los gobernantes surgidos del partido revolucionario institucional) y el periodo de modernización. Es por ello que se dedica ampliamente un análisis y revisión crítica de dicho periodo en la sección tercera de este documento.

Siguiendo con la revisión de los modelos educativos, siendo presidente de la república Carlos Salinas de Gortari se dio a conocer el *Programa Nacional para la Modernización Educativa* (PNME). En 1991, se establece entre el poder ejecutivo, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de

Trabajadores de la Educación el *Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB). Posteriormente, en 1993, las medidas correspondientes a dicho acuerdo se incluyeron en la *Ley General de Educación* de 1993.

En síntesis, las disposiciones correspondientes a la educación básica durante este sexenio podrían entenderse de la siguiente manera: (1) reorganización del sistema escolar, a través del federalismo educativo y de la participación social, (2) distribución más equitativa de las oportunidades educativas, (3) reformulación de los contenidos y materiales educativos, y; (4) revaloración social de la función magisterial.

Años más tarde, una de las líneas que siguió la política educativa mexicana durante el periodo de Ernesto Zedillo, fue abatir el rezago en las zonas de mayor marginación. Los programas compensatorios constituyeron, un intento para ayudar a las escuelas más pobres en el medio rural e indígena. Esto se pretendía lograr mediante la aplicación de apoyos diferenciales, tales como: la distribución de materiales didácticos y mobiliario, la entrega de estímulos económicos a los maestros en estos planteles, y la construcción, reparación y equipamiento de los espacios educativos.

Cobijado con la visión (considerada por algunos como política neoliberal) de invertir en "*capital humano*", en 1997 se introduce el *Programa de Educación Salud y Alimentación* (PROGRESA). Con este, se buscaba disminuir la deserción escolar y por ende aumentar la eficiencia terminal, a través de ofrecer a las familias de escasos recursos insumos alimenticios y económicos; enfocándose principalmente a los estudiantes de educación

primaria y asignando mayores recursos a las niñas, que es donde se reflejaban (y siguen reflejando) las inequidades del sistema educativo nacional.

El cuadro 3 presenta de manera resumida las orientaciones filosóficas que dirigieron la política social en los últimos treinta años del siglo xx, periodo que en este texto se ha denominado el segundo gran momento de la educación en México. La síntesis es presentada por décadas.

3. Educación de calidad: construcciones a partir del discurso oficial en México.

3.1. La revolución institucionalizada.

Hablar de equidad en la educación como un indicador de pleno logro y consumación por parte de la revolución mexicana, no siempre resulta fácil, máxime cuando se trata de hablar con acotaciones valorativas sobre un bien social que debe ser distribuido por el Estado, y con el cual se busca la igualdad en la sociedad. Hasta la década de los ochenta uno de los objetivos del gobierno federal, fue suplir las necesidades de cobertura, dar educación primaria a la población nacional era la meta suprema del sistema educativo (SPP-FCE 1985; 1994). Al mismo tiempo, hablar de calidad en la educación era sinónimo de buena pedagogía. Los logros del gobierno fueron variando durante el sexenio. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se llegó a afirmar que se había logrado una cobertura del cien por ciento (SPP-FCE 1994).

Es en la década de los años ochenta cuando se proyectan las bases para elevar la calidad de la educación en México. El proyecto educativo trazado en el "*Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*" asumió la ideología del partido que en esos años gobernaba, el Partido Revolucionario Institucional. Bajo la filosofía de *revolucionar la educación*, dicho programa pretendía volver a los principios que dieron origen a la educación en México, buscando que las políticas educativas y culturales consolidaran los cambios estructurales del sistema, mismos que harían posible una elevada calidad de la enseñanza (SPP-FCE 1985, 249).

Durante este periodo, elevar la *calidad de la educación* fue considerado como uno de los lineamientos específicos y estratégicos de la "*revolución educativa*" (SPP-FCE 1985, 259). Elevar la calidad de la educación hacía necesaria la introducción de acciones y cambios en las diversas áreas y niveles del sistema nacional (SPP-FCE 1985, 259-263). El programa oficial consideraba que las tareas necesarias para mejorar la calidad de la educación deberían expresarse en tres vertientes: (1) en los docentes, (2) en los programas y contenidos educativos, y; (3) en métodos y técnicas que elevaran el aprovechamiento de los alumnos y la eficiencia terminal.

En relación al primer asunto, se pretendía mejorar el nivel de los docentes, por lo tanto el énfasis fundamental estaba destinado a la preparación de estos, proponiéndose el gobierno federal poner en marcha programas que elevaran la calidad de la enseñanza que ofrecerían los maestros. Uno de los mecanismos contemplados fue el de establecer un sistema integral de formación de docentes, mismo que tendría como antecedente necesario, profesores con bachillerato y requeriría

reestructuración de planes y programas de estudio. El programa de especialización correría a cargo de la universidad pedagógica nacional.

Por otra parte, la revisión y perfeccionamiento de los programas y contenidos de todos los niveles del sistema educativo, exigiría poner en marcha un programa de congruencia y coherencia de los planes de educación básica con la intención de propiciar el desarrollo de los procesos intelectuales, afectivos y sociales del estudiante. Las modificaciones curriculares deberían incluir: buscar una mejor expresión oral y escrita del alumno a través de la enseñanza del español, mejorar el estudio de las matemáticas, formar hábitos de lectura y estudio, entre otros (SPP-FCE 1985, 261).

La tercera vertiente que se consideró necesaria para elevar la calidad de la educación y así lograr la verdadera "*revolución educativa*"; contemplaba elevar los niveles de aprovechamiento de los alumnos. Se pensaba que al lograrlo se iba a reducir el fracaso escolar[5] (SPP-FCE 1985, 262). Así mismo, el programa nacional de educación consideraba necesario la elaboración de programas de apoyo al trabajo de los maestros en el aula, la aplicación de métodos que facilitaran la atención individualizada a los alumnos, el perfeccionamiento de los sistemas de supervisión y valoración del trabajo escolar y el diseño de técnicas de evaluación más congruentes con las peculiaridades de los alumnos.

En este sentido, es necesario señalar que durante el periodo presidencial de Miguel De la Madrid, la escolaridad promedio de la población en

5) Cabe señalar la pretensión del gobierno federal de recurrir a investigaciones académicas que dieran cuenta de las causas del atraso escolar y de las posibles soluciones para atacar el problema.

México era de 6.1 grados, la matrícula total del sistema educativo era de 25.4 millones de alumnos. La atención a la población en edad escolar que requería educación primaria era del 100%; había 79 mil 677 escuelas de educación primaria; 463 mil 115 profesores y estaban matriculados 14 millones 768 mil 8 niños (SEP 1998; Prawda 1987). Los cuadros 4, 5 y 6 presentan algunas de las estadísticas más significativas dentro del sistema escolar.

Así mismo, la oferta educativa se ampliaba considerablemente, de tal forma que los niños se matriculaban y el número de escuelas primaria crecía. Suplir de maestros suficientes era necesario ya que la proporción directa entre alumnos y maestros se acentuaba de forma negativa, es decir, al principio de los años ochenta algunos maestros atendían hasta cuarenta alumnos. Con el paso del tiempo, la cantidad de alumnos atendidos por maestro de grupo fue disminuyendo, de tal manera que como se observa en el cuadro 6, en el año dos mil, dicha cantidad se había reducido a 27.2 alumnos por maestro en promedio[6].

En efecto, durante la década de los ochenta, la cobertura educativa era uno de los indicadores más estimados para hablar de *equidad* en la educación. Así, se consideraba que mientras más niños en edad escolar estuvieran matriculados, se estaba cumpliendo con uno de los compromisos más importantes del Estado con la sociedad: dar educación a todos los niños y ver plasmados en plenitud los ideales revolucionarios; al mismo

6) Sin embargo, de acuerdo con algunos investigadores, estos indicadores no nos hablan significativamente de un nivel elevado de calidad, siendo sólo un indicador parcial de la misma (Padilla 2001, 302-303; Muñoz Izquierdo 2002; Schmelkes 1996; Rodríguez 1994).

tiempo que se estaba cumpliendo con un estándar de calidad educativa, la cobertura.

En síntesis, durante este periodo, la definición político/operativa del concepto *calidad de la educación*, pone de evidencia, la necesidad de atender los elementos de tipo técnico y pedagógico como variables que explicaban los retrasos en educación básica. Se apeló más a la necesidad de superar las deficiencias en la formación de los docentes y en la irrelevancia (incongruencia-incoherencia) de los contenidos educativos; y aunque la visión política del Estado priista de *revolucionar la educación*, se mostraba bien intencionada, la misma formación de los maestros no sufrió transformaciones como se pretendía. No fue sino hasta el siguiente sexenio cuando se llevaron a cabo transformaciones estructurales de fondo para elevar la calidad de la educación.

3.2. La transición de la revolución institucionalizada a la modernización e inversión en capital humano.

Si fuese posible resaltar una característica de la política educativa durante el sexenio 1988-1994, sería sin duda alguna su *modernización efectiva*. El viejo paradigma de revolucionar la educación, usado como instrumento de discurso político en los años setenta y hasta finales de la década de los ochenta por parte de los gobiernos populistas de López Portillo y Miguel de la Madrid, parecía haber llegado a su final, sin haber logrado con hechos plenos su propósito.

El balance presentado por el ejecutivo federal al inicio de dicho periodo

señalaba que cerca de 300 mil niños, que representaban el 2% del total no tenían acceso a la escuela. Cerca de 880 mil alumnos abandonaban cada año la educación primaria y 1 millón 70 mil niños de 10 a 14 años de edad no estaban matriculados. Sólo 54% de los 14.6 millones de alumnos concluían sus estudios de primaria en 6 años. De los egresados de primaria el 83% se inscribía en la secundaria y casi uno de cada dos mexicanos su instrucción recibida no rebasaba los estudios de primaria (SHCP-FCE 1994).

Siendo presidente de la República Carlos Salinas de Gortari se dio a conocer el *Programa Nacional para la Modernización Educativa* (PNME). En el orden de los eventos, en 1991, se establece entre el poder ejecutivo, los gobiernos estatales y el sindicato nacional de trabajadores de la educación el Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Posteriormente, en 1993, las medidas correspondientes a dicho acuerdo se incluyeron en la Ley General de Educación de 1993. Las disposiciones correspondientes a la educación básica durante el sexenio mencionado podrían resumirse de la siguiente manera:

1. reorganización del sistema escolar, a través del federalismo educativo y de la participación social,
2. distribución más equitativa de las oportunidades educativas,
3. reformulación de los contenidos y materiales educativos, y;
4. revaloración social de la función magisterial.

Durante la década de los noventa, entre las acciones que se llevaron a cabo para lograr la equidad [indicador de calidad] dentro del sistema educativo (Schmelkes 1997; Muñoz Izquierdo 2002), estuvo la aplicación de programas compensatorios[7]. Sin embargo, la existencia de dichos

programas no garantizó de manera determinante, mejoras en la calidad educativa, de tal forma que nuevamente la visión de Estado, de ver los problemas y soluciones educativas por el lado de la oferta, fallaron al pensar que el equipamiento y la capacitación en zonas en desventaja favorecería para elevar los niveles de calidad de la educación.

Revisando el sexenio de Ernesto Zedillo, se puede observar que una de las líneas que siguió la política educativa mexicana, fue abatir el rezago en las zonas de mayor marginación. Los programas compensatorios constituyeron un intento para ayudar a las escuelas más pobres en el medio rural e indígena[8]. Esto se pretendía lograr mediante la aplicación de apoyos diferenciales, tales como: la distribución de materiales didácticos y mobiliario, la entrega de estímulos económicos a los maestros en estos planteles, y la construcción, reparación y equipamiento de los espacios educativos.

---

7) Tales son el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE); el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB); Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (PAREIB), Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE); y de acuerdo con el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE 2005) los componentes o ejes rectores bajo los cuales actúan dichos programas son: recursos didácticos, capacitación a docentes y directivos, reconocimiento al desempeño docente, apoyos a la supervisión escolar; infraestructura y equipamiento, participación de los padres de familia en el apoyo a la gestión escolar y fortalecimiento institucional.

8) De acuerdo con la Presidencia de la República (1998), en el ciclo escolar 1996-1997; 4.4 millones de niños recibieron el apoyo de los programas compensatorios. De éstos, 3.8 millones de alumnos fueron beneficiados con el PARE, el PAREB y el PIARE, mediante el reparto de paquetes didácticos en casi 33 mil escuelas rurales e indígenas. En el mismo ciclo escolar, se otorgaron incentivos a más de 13,600 maestros y supervisores; a los docentes. Asimismo, se favoreció la construcción y el equipamiento de 5,756 espacios educativos destinados a cubrir las necesidades de los niños en las localidades más pobres.

Según el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE 2005); a partir de 1996 se realizó una revisión y reorientación de la acción compensatoria, de tal forma que el quehacer de ésta se dirige hacia los factores estructurales que dan forma al rezago educativo. La reorientación se centra en dos elementos sustantivos; el primero se refiere a la gestión institucional y el segundo a la calidad de la educación, en el entendido de que para ofrecer una educación de calidad se requiere de una administración eficiente.

En 1997, con la creación del *Programa para la Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA), se generarían condiciones diferentes para atacar los problemas más comunes que afectan la demanda educativa, tales como, reprobación, repetición, deserción, baja eficiencia terminal, entre otros. La visión del Estado de *invertir en capital humano*, trastocó de manera significativa los indicadores estadísticos que al mismo tiempo, reflejaban mayores niveles de equidad[9].

En materia de programas de bienestar social aplicados a la educación se planteó la creación de incentivos de corto plazo para que los niños asistieran a la escuela. En el intento de abatir el rezago educativo y la desigualdad social, en los programas de gobierno (o por lo menos así se manifestó públicamente) se compartía la visión de que el elemento

9) De acuerdo con la Presidencia de la República (2004), el programa Oportunidades había logrado reducir en 17 por ciento la deserción escolar en primaria en áreas rurales y casi un 10 por ciento en las zonas urbanas, con respecto a 1997. Había reducido 13 por ciento la reprobación escolar en áreas rurales y casi 21 por ciento en zonas urbanas. Había hecho posible un incremento de 85 por ciento en la matriculación para el primer año de secundaria en áreas rurales y 10 por ciento en las ciudades; así como 24 por ciento más de estudiantes en secundaria.

estratégico a considerar fuera la familia. La prioridad se centró en que las madres[10] y los niños obtuvieran los mayores beneficios de los programas (Parker y Martinelli 2001). La adecuada selección de beneficiarios aumenta las probabilidades de éxito de cualquier programa ya que dicho acierto tiene efectos positivos tanto en la eficacia como en la eficiencia del mismo.

3.3. La transición entre: revolución- nacionalismo- modernización- democracia.

La elección presidencial del 2000 generó grandes expectativas entre los mexicanos de todos los niveles y campos sociales, tras siete décadas de gobiernos priistas, la inmensa mayoría de los mexicanos tenían esperanzas de que el nuevo régimen encabezado por un partido de derecha, solucionara los problemas de manera casi mágica, entre ellos los de tipo educativo. El fracaso priista de no poder construir una verdadera democracia, hacía suponerlo.

En cuanto a los programas compensatorios y las políticas de inversión en capital humano, durante la administración del presidente Vicente Fox, operó el programa "*Oportunidades*" (antes PROGRESA y en el sexenio de Felipe Calderón: *Oportunidades*), dicho programa proporciona a las familias una transferencia monetaria ligada a la adquisición de alimentos, a la asistencia a centros de salud y a la matriculación y permanencia de los niños y jóvenes

10) El programa más relevante del sexenio fue el programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA). Parker y Martinelli (2001) hacen referencia a numerosos estudios en los que se pone de manifiesto que los recursos que están bajo el control de la madre, tienden a causar más impacto en la escolaridad y salud de los niños beneficiados, que si estuvieran bajo el control del padre.

en el sistema de educación básica. Con esto se entiende que hay una búsqueda por elevar el ingreso de los beneficiarios e incidir directamente sobre su situación de pobreza para evitar la deserción escolar[11]. La transferencia recibida por una familia puede considerarse, como una ampliación inmediata de sus posibilidades de superar sus carencias más importantes. Se convierte por lo tanto, en un instrumento del gobierno y política de estado en la búsqueda de la equidad y la justicia social.

El discurso oficial que giró en torno al sistema educativo en la administración del presidente Fox, se concentraba en la necesidad de mejorar la *calidad de la educación*. Abiertamente se habló del concepto calidad. Según la Secretaría de Educación Pública, el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* presentaba: "un conjunto de políticas que perfilan el modelo de educación que el país necesita y que configuran un enfoque educativo que resume la visión de un sistema educativo nacional equitativo, de buena calidad y de vanguardia" (SEP 2001, 10).

De acuerdo con el programa (SEP 2001, 16-17), la educación nacional afronta tres grandes desafíos: (1) cobertura con equidad; (2) calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje; e (3) integración y funcionamiento del sistema educativo. En este sentido, son los mismos pronunciamientos que se señalan el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (PND 2001, 44-49) y que se expresan en tres principios fundamentales: (1) educación para todos, (2) educación de calidad; y (3) educación de

11) Según la Presidencia de la República (2004), el programa *Oportunidades* había logrado reducir en 17 por ciento la deserción escolar en primaria en áreas rurales y casi un 10 por ciento en las zonas urbanas, con respecto a 1997. Había reducido 13 por ciento la reprobación escolar en áreas rurales y casi 21 por ciento en zonas urbanas

vanguardia. En el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, la Secretaría de Educación Pública (SEP 2001, 16-17), consideraba que:

> Los problemas sustantivos de cobertura, equidad y buena calidad educativas, además de ser consecuencias de condicionantes demográficas, económicas, políticas y socioculturales, dependen del funcionamiento de escuelas e instituciones, y del sistema educativo en su conjunto (SEP 2001, 16-17).

Paralelamente, la política educativa se encaminó a elevar la calidad de la educación básica, en este sentido, el *Programa Escuelas de Calidad* (SEP 2004) expuso sus estrategias bajo tres ejes principales: (1) ampliar el sistema educativo privilegiando la equidad, (2) proporcionar una educación de buena calidad para atender las necesidades de todos los mexicanos, e; (3) impulsar el federalismo educativo, la planeación, la coordinación, la integración, la gestión institucional y la participación social.

Entre los objetivos de dicho programa estaba el de transformar la organización y funcionamiento de las escuelas incorporadas al programa, institucionalizando en cada una de ellas, la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación a través de la reflexión colectiva, para favorecer el logro de aprendizajes de todos los estudiantes mediante la participación responsable de toda la comunidad escolar (esto incluye a los padres de familia), a fin de constituirse (así misma) en una escuela de calidad.

Las evaluaciones del Programa Escuelas de Calidad fueron halagadoras en cuanto a los logros obtenidos por este y las estrategias bajo las cuales operó dicho programa. En cuanto a los objetivos del programa se consideraron consistentes ya que lo planteado a nivel normativo, las

estrategias de la política diseñada coinciden con todos los niveles involucrados en su instrumentación. Su universo de convocatoria fue exitoso en la medida que fue implementado paso a paso y se pusieron a prueba sus mecanismos e instrumentos. La implementación de un programa de esta magnitud a nivel del universo total de las escuelas en México, se considera, hubiese sido un error.

4. Revolución y Educación. Los anhelos revolucionarios (vs) los nuevos paradigmas de la calidad/equidad educativa.

El México prerrevolucionario se caracterizó por ser el espejo de una nación dolida por la pobreza y la ignorancia. El presidente Porfirio Díaz había asumido el poder con la firme convicción de que este le pertenecía a perpetuidad. La estructura social reflejaba una población eminentemente agrícola y analfabeta (Prawda 1987; 1988), los reclamos de justicia social se intensificaban en la medida en que los beneficios de servicios educativos y de salud (entre otros) se concentraban en los centros urbanos y entre las clases altas. Las inequidades educativas eran evidentes entre la población rural y urbana

Tras siete años de lucha armada y otros más de caudillismo, en 1917 tras la conformación del congreso constituyente y los decretos que dan origen al Estado Nación, la vida institucional mostró avances con la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921; de ahí en adelante la construcción de un México en revolución, constante, pero no violenta, sino

institucionalizada, toma presencia fundamentalmente por medio de los gobiernos, que abanderados por el Partido Revolucionario Institucional buscaban llevar a cabo dicho proceso revolucionario.

El gobierno de Miguel de la Madrid fue sin lugar a dudas, uno de los más emblemáticos dentro del populismo priista, pero también, de los más significativos dentro de los avances en materia de cobertura educativa. Durante ese periodo se habló de un cien por ciento en dicho rubro y este logro fue abanderado con el *sello oficial*, "la revolución educativa" (SPP-FCE 1985, 249). Sin embargo el área económica, fue un fracaso total, ésta, se caracterizó por múltiples desaciertos que trajeron por consecuencia la crisis económica más severa de la historia del país.

En efecto, la década de los ochenta se le conoce como la década perdida. Durante muchas décadas, la economía de México se ha sostenido fundamentalmente de los ingresos generados por la producción petrolera. La caída en los precios de este producto, desató, a principios de los ochenta, un largo período de crisis y deuda caracterizada por la inflación y la devaluación constante de la moneda que, a fines de la década de los ochenta, culminó con una importante transformación en la política económica nacional. Este cambio puede describirse como el paso del nacionalismo revolucionario que se sustentaba en una política económica proteccionista a otra caracterizada por el libre comercio.

La inserción de México al GATT, como un primer suceso y su posterior participación en diversos organismos internacionales, derivó en una dependencia estructural de la economía mexicana frente a las economías mundiales. El ideal revolucionario de un México unido y para los

mexicanos, con una identidad nacional, tal y como lo soñaba Vasconcelos, fue reemplazado por nuevos paradigmas instituidos por organismos asociados a la estructura neoliberal (OCDE, CEPAL, OEI). México adoptó una nueva visión y perspectiva educativa alejada de la ideología de la revolución mexicana, y ahora vive una realidad más cercana a los estándares globalizados y de las políticas educativas latinoamericanas determinadas por los organismos internacionales.

En este sentido, durante la década de los noventa el paradigma de la calidad de la educación fue reafirmándose como una verdad central dentro de los sistemas educativos de Latinoamérica[12]. Ya, que desde los años sesenta, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] miraba en la educación un "*instrumento de movilidad social y prosperidad para la sociedad*" (OCDE 1991, 22). Sin embargo, no fue sino hasta los años ochenta que se considera a la calidad de la escolarización básica como tema relevante.

En la misma década, diversos organismos internacionales encontraron en los grandes temas educativos, un espacio para emitir su discurso oficial. Así, encontramos enormes coincidencias entre los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina [CEPAL] y la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. Los organismos tuvieron como punto de convergencia la idea reiterativa de ver

12) Tal interés tiene como antecedentes, entre otras cosas, la conferencia internacional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en Washington en 1984 (OCDE 1991); la Declaración Mundial de Educación para Todos firmada en Jomtien, Tailandia en 1990 y las diversas reuniones patrocinadas por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); las cuales tuvieron lugar desde finales de los años ochenta (OEI 2005)

la educación como "*el motor del desarrollo económico y social*" (CEPAL-UNESCO 1992).

En este sentido, las reuniones celebradas por la Organización de Estados Iberoamericanos [OEI] han tenido peso significativo en el rumbo que toman las políticas educativas en México. En ellas, el fenómeno educativo ha sido analizado desde una perspectiva multidimensional que no sólo involucra a los actores, espacios escolares, estructuras y procedimientos; sino que en el análisis, toman lugar variables correlacionadas de gran importancia en las dimensiones sociales, económicas y políticas, tales como: calidad-eficacia, calidad-eficiencia; calidad-equidad; calidad-descentralización.

Las conferencias iberoamericanas de educación retoman conclusiones que tienen que ver con la necesidad de elevar la calidad de la educación en toda Latinoamérica[13]. De los pronunciamientos emitidos en la quinta conferencia en Argentina en 1995, se rescata una iniciativa de peso relevante en la orientación de las políticas educativas, esta es, la creación en cada país de *Sistemas Nacionales de Evaluación de la Calidad*[14], los cuales, se señaló, serían constituidos con el objetivo de profundizar y compartir experiencias orientadas a la formulación de políticas más eficaces en cuanto al logro de las metas educativas (OEI 2005).

En síntesis, diversos organismos internacionales han intervenido en el

13) A partir de la segunda y tercera reunión Iberoamericanas celebradas en 1992, se consideró necesario elevar la calidad de los sistemas educativos y formular políticas más eficientes (OEI 2005)

14) En México, la creación por decreto del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) el 8 de agosto del 2002, es un indicador del peso que tuvo tal propuesta en la orientación de la política de evaluación educativa en la intención de elevar la calidad de la educación básica.

ejercicio y han determinado el rumbo de las políticas educativas en Latinoamérica, estableciéndose así, un paradigma total para los países del continente. La calidad de la educación es un tema que empezó a hacerse más sólido a principios de los años noventa. México no estuvo exento de dicha influencia política.

El gobierno populista y "revolucionario" de Miguel de la Madrid no pudo penetrar inmediatamente a la economía neoliberal; y mientras el gobierno Salinista estaba iniciando, los mercados internacionales crecían y se desarrollaban economías solidas, el entorno económico y político mundial se caracterizaba por una tendencia a fortalecer los mercados globales, el mundo económico se regía por las políticas neoliberales, en las cuales, México aún no estaba completamente insertado. La tarea de insertar a México dentro de la economía global implicaba, entre otras cosas, modernizar el sistema educativo y reorientar su estructura, contenidos, modelos de gestión, capacitar a los agentes educativos, modificar leyes, pero sobre todo, generar un modelo educativo basado en la ciencia y la tecnología, una educación que fuera capaz de insertarse en la naciente sociedad del conocimiento.

La intención del gobierno de la "nueva democracia" por comulgar con los ideales revolucionarios, como estrategia política, fue reducida a un pobre discurso plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, en el cual quedó establecido que:

> El Plan establece como columna vertebral del desarrollo a la educación, por lo que habremos de impulsar una *revolución educativa* [énfasis propio] que nos permita *elevar la competitividad*

> *del país* [énfasis propio] en el entorno mundial, así como la capacidad de todos los mexicanos para tener *acceso a mejores niveles de calidad de vida* (PND 2001, 6).

El presidente Vicente Fox fue heredero de ochenta años de construcción de un sistema educativo, de políticas encaminadas por la cobertura, la descentralización, el mejoramiento, el combate a la deserción, de programas compensatorios, enfocado a la tecnología, vinculado a la productividad, pero ya en los últimos años, de una década de políticas educativas impregnadas del esquema neoliberal, esquema, así calificado, principalmente por la oposición de izquierda; y tal y como se ha visto la calidad educativa, fue su política rectora de gobierno, política impregnada de la influencia de organismos internacionales que han determinado qué rumbo sigue la educación en Latinoamérica.

Conclusiones

La perspectiva de la política educativa del Estado mexicano durante los últimos cuarenta años, se puede entender, a partir de por lo menos cinco condiciones específicas: logros en cobertura, modificaciones en los programas y contenidos educativos, logros en los acuerdos políticos entre los agentes que intervienen dentro del sistema educativo, cambios y modificaciones a las leyes aplicables a la educación, y; la búsqueda de la equidad a través de los programas compensatorios.

Sin embargo, a pesar de las diversas estrategias implementadas en cada

gobierno, las modificaciones en la orientación normativa, cambios en la ley, apoyo a la demanda a través de programas sociales, equipamiento y mejoramientos de instalaciones escolares, no se puede negar que en México tenemos un sistema educativo poco equitativo y de baja calidad y, para poder reconocerlo abiertamente, hemos tenido que llegar a un estado cercano a la catástrofe (Muñoz Izquierdo 2002; Schmelkes 1997; Guevara Niebla 1991).

El problema es real. Las evaluaciones internas realizadas en la presente década exponen evidencias de resultados insatisfactorios (INEE 2003). La distribución desigual de la calidad de los servicios educativos impide que los mexicanos tengan las mismas oportunidades de aprendizaje y desempeño escolar (SEP 2001a). El sistema educativo mexicano no atiende con niveles de calidad adecuados a todos los alumnos que ha incorporado (Schmelkes 1997). El informe presentado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, señala que los factores socioeconómicos de quienes reciben los servicios educativos, son los que de manera significativa influyen sobre la calidad de la educación y explican las diferencias de equidad encontradas entre contextos e indicadores (INEE 2003, 167). En este sentido se puede afirmar que el impacto de los programas compensatorios y la inversión en capital humano, aún es reducido y que se hace necesario investigar las formas de lograr mayores y mejores resultados de dichos programas.

Paralelamente, evaluaciones realizadas por organismos internacionales, han señalado la necesidad de modificar no solamente aspectos estructurales en el modo que opera la educación; sino también de las posibles estrategias

bajo las cuales se pudieran obtener mejores resultados (Velez 2001). El Banco Mundial, consideró que entre las causas de la baja calidad se encontraban: (a) el limitado acceso a educación preescolar en las zonas rurales e indígenas, (b) limitado acceso a los niveles de postsecundaria, (c) bajos porcentajes de eficiencia terminal en educación básica, (d) escaso acceso a materiales de apoyo escolar en algunas áreas rurales, y; (e) la existencia de un modelo pedagógico tradicional en la educación básica, entre otros (Velez 2001, 473-478).

A lo largo del texto se hizo un análisis de los indicadores de la diada *equidad/calidad* de la educación por cada sexenio. Se pudo observar que en la década de los ochenta, la cobertura educativa era parte de las metas del gobierno federal, lograr este objetivo significaba dentro del discurso oficial, haber logrado elevar la calidad de la educación, y haber cumplido con el anhelo revolucionario de dar educación laica y gratuita a toda la población mexicana.

También se revisó la política que imperó en la década de los noventa, principalmente la de las reformas legales que dieron origen a los cambios estructurales dentro del sistema educativo, y por otra parte, a la incursión de los programas compensatorios, enfocados a la inversión de capital humano, que pretendían ayudar a atacar la deserción escolar por motivos de pobreza y lograr equidad en el acceso y permanencia dentro del sistema educativo por parte de la población de bajos recursos. Finalmente, se revisó el proyecto principal del sexenio foxista llamado escuelas de calidad, el cual recibió buenos comentarios desde sus inicios.

En conclusión, los proyectos del gobierno federal en los últimos cuarenta

años han pasado por diferentes etapas de transformación, tanto operativas como conceptuales. Si hasta la década de los ochenta la cobertura fue una necesidad del sistema para mostrar a la población que se estaba actuando con equidad, tal esfuerzo no fue suficiente para elevar la calidad de los servicios ofertados. La educación seguía operando bajo los modelos tradicionales, de tal forma que se hizo necesaria la propuesta de ley que diera origen a una modernización educativa y romper con los esquemas que entorpecían los cambios sustantivos y necesarios para elevar la calidad.

En el ánimo de ser discretos al analizar el ejercicio de los programas de gobierno, será necesario esperar los últimos resultados de la política educativa del gobierno actual.

Lo cierto es que ya sean evaluaciones externas o evaluaciones internas, las evidencias son claras, la educación básica en México no es equitativa, en consecuencia no es de calidad. No se distribuye a toda la población bajo las mismas condiciones; por lo tanto no ha logrado ser un instrumento de justicia social y la pregunta sigue en el aire: *¿el problema de la calidad de la educación en México, es el resultado de una revolución truncada o una democracia intempestiva?*

Cuadro 1: Modelos y políticas educativas aplicados al nivel básico en México 1900-1970.

Periodo	Modelo Educativo o Política Educativa	Características Sociales Y De la Educación en México
1900-1910 Prerrevolucionario	Modelo Tradicional	Estructura social eminentemente agrícola con predominio de mano de obra artesanal. Cobertura educativa muy baja. La mayor parte de la población era analfabeta. Las inequidades educativas eran notorias entre la población rural y urbana.
1910-1920	Sin proyecto	Inicio de la lucha armada. Congreso constituyente de 1917. Reorganización social y política.
1920-1934 Posrevolucionario	El proyecto vasconcelista. "Modernización Social" y "Nacionalismo Integral"	Nacionalismo integral. La cultura indígena e hispana era considerada como una sola identidad y propia del mexicano. Misiones culturales. La educación como proceso para favorecer la *libertad y la democracia* Incremento en la urbanización, la movilidad social, un crecimiento de las clases medias. No se produce un desarrollo total pero sí se logra un cierto nivel de expansión económica en el país.
1934- 1940	Proyecto Cárdenas: "Educación socialista" "Proyecto tecnológico". Reformas a la constitución	La educación se dirige a proveer del servicio a las comunidades rurales y apartadas del país. Se pretende aumentar las posibilidades de acceso de la niñez a la educación básica. Orientado a la industrialización. Creación del Instituto Politécnico Nacional en 1936. Se caracteriza por la búsqueda de la vinculación entre la educación con la productividad y el empleo.

1940-1958	Política educativa de "Unidad Nacional"	Se pretendía la liquidación del analfabetismo. Preparación de los recursos humanos exigidos por el recién iniciado proceso de crecimiento económico. Elevación de la cultura en los campos de la ciencia y de las artes.
1958-1970	Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria [*Plan de Once Años*].	Incorporar al sistema de enseñanza primaria a los niños que se encontraban fuera de él por falta de plazas escolares [ingreso]. Mejorar el rendimiento terminal del sistema primario [permanencia y eficiencia terminal]. Actualizar los programas educativos [revisión curricular]. Construir el número de aulas necesario para alojar a todos los niños que demandaban su ingreso al sistema escolar [infraestructura]. Intensificar la formación de profesores [capacitación docente]. Preparar promotores bilingües para atender a las comunidades de habla indígena.

Fuentes: Freidlander, 1977; Gallo, 1987; Latapí, 1998; Mier y Terán y Rabell, 2003; Prawda, 1987, 1988; SPP-FCE, 1985; SHCP-FCE, 1994; Rama, 1977; Robles, 1977.

Cuadro 2: estadísticas escolares nacionales 1900-1970.

Año	Maestros de primaria en el país	Escuelas primarias en el país	Alumnos en primaria
1907	17,000	9,500	682,489
1934	30,000	16,000	1,358,430
1940	47,000	23,000	2,000,000
1946	56,000	23,000	2,700,000
1950	-	-	3,249,000
1970	320,000	53,000	9,200,000

Fuentes: SPP-FCE, 1985; Gallo, 1987; Prawda, 1985; 1987 y 1988.

Cuadro 3: Modelos y Políticas educativas aplicados al nivel básico en México 1970-2010.

Periodo	**Modelo o Política Educativa**	**Características Sociales Y De la Educación en México**
1970-1980	"Modernización y desarrollo". Combate al rezago educativo.	Se consolida la comisión nacional de libro de texto gratuito. Ampliación de cobertura educativa. Asegurar el acceso a la educación básica. Explosión demográfica. Ley federal de educación de 1973. Abatir el rezago educativo. La educación es concebida como el instrumento más sólido para lograr la movilidad social y el desarrollo.
1980-1990	Se adopta el concepto: "Revolución Educativa"	Se fortalece el servicio a educación preescolar. Cobertura. Se da el servicio educativo al 100% de la población en edad escolar primaria. Se incluye en el discurso oficial los conceptos: *calidad de la enseñanza y calidad de la educación*.

1990-2000	"Modernización Educativa". Modelos neoliberales. Programas compensatorios.	**P**rograma Nacional para la Modernización Educativa. Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica. Ley General de Educación de 1993. Reorganización del sistema escolar a través del federalismo educativo y de la participación social. Distribución más equitativa de las oportunidades educativas. Reformulación de los contenidos y materiales educativos. Revaloración social de la función magisterial. Educación compensatoria a través de programas focalizados. Inversión en capital humano, especialmente en educación, salud y alimentación (PROGRESA).
2000-2010	Adopción de estándares internacionales. "Calidad educativa" "Evaluación nacional de logros académicos".	Programa "Escuelas de calidad" Transformar la organización y funcionamiento de las escuelas incorporadas al programa. Garantizar la igualdad de oportunidades para el logro de aprendizajes. Reforma de la gestión educativa orientada a superar el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones. Reformas a la educación preescolar. Inversión en *Capital Humano*, especialmente en educación, salud y alimentación (OPORTUNIDADES). Evaluaciones internacionales de la calidad educativa (OCDE) Evaluaciones nacionales de la calidad educativa (INEE, SEP: enlace)

Fuente: (Prawda, 1987; Gallo, 1987; SPP-FCE, 1985; SHCP-FCE, 1994; SEP, 2000)

Cuadro 4: Serie histórica de indicadores del sistema educativo nacional

Ciclo Escolar	Porcentaje de analfabetismo (nacional)	Grado de escolaridad promedio (nacional)	Porcentaje de escuelas incompletas (nacional)	Cobertura básica 3 a 15 años de edad (nacional)	Cobertura preescolar 3 a 5 años de edad (nacional)	Cobertura primaria 6 a 12 años de edad (nacional)	Cobertura secundaria 13 a 15 años de edad (nacional)	Porcentaje de escuelas unitarias (nacional)
1990-1991	12.1	6.5	15.2	74.9	40.0	93.5	67.1	21.9
1991-1992	11.7	6.6	14.9	74.6	40.8	93.1	66.1	22.7
1992-1993	11.5	6.7	13.8	74.8	41.6	92.9	66.3	22.1
1993-1994	11.2	6.8	13.8	75.5	43.3	92.9	68.1	22.4
1994-1995	10.9	6.9	15.1	76.5	44.7	93.2	70.1	25.3
1995-1996	10.6	7.0	14.7	77.3	45.6	93.2	72.7	26.2
1996-1997	10.3	7.1	13.0	77.7	46.4	93.1	74.1	25.4
1997-1998	10.0	7.2	12.5	78.2	47.4	92.8	75.7	25.4
1998-1999	9.7	7.3	12.6	78.9	48.3	92.8	77.7	25.1
1999-2000	9.5	7.4	10.9	79.7	49.2	92.9	79.7	24.7
2000-2001	9.2	7.6	10.5	80.5	50.4	92.9	81.6	24.5
2001-2002	9.0	7.7	10.3	81.3	51.5	93.0	83.3	24.4
2002-2003	8.8	7.8	18.3	83.0	55.8	93.1	85.6	23.8
2003-2004	8.5	7.9	18.3	84.5	58.6	93.6	87.5	23.8

Fuente: *Sistema educativo de los estados unidos mexicanos, principales cifras ciclo escolar 2003-2004*. Documento en línea. Véase, http://www.sep.gob.mx/work/appsite/princif2003/Princcif2003.pdf (página revisada el 24 de enero del 2005).

Cuadro 5: Serie histórica de indicadores del sistema educativo nacional

Indicador educativo	Ciclo escolar 1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
	Porcentajes													
Educación preescolar														
Atención de 3 años	7.5	8.5	9.2	9.3	9.9	10.8	10.6	11.5	13.4	14.0	15.3	17.0	20.6	22.1
Atención de 4 años	42.7	44.3	48.1	46.7	50.4	48.8	52.2	52.3	53.5	54.6	54.8	56.1	63.2	66.4
Atención de 5 años	68.5	67.7	60.9	69.3	71.8	76.1	76.1	77.3	77.0	77.6	79.3	79.4	81.4	85.8
Atención de 3, 4 y 5 años	39.5	40.0	39.3	41.6	43.8	45.0	46.2	47.0	48.0	48.9	50.1	51.2	55.5	58.6
Educación primaria														
Cobertura	93.5	93.1	92.9	92.9	93.2	93.2	93.1	92.8	92.8	92.9	92.9	93.0	93.1	93.0
Deserción	4.6	4.1	3.6	3.4	3.0	3.1	2.9	2.4	2.3	2.1	1.9	1.6	1.7	1.3
Reprobación	10.1	9.8	8.3	8.3	8.1	7.8	7.6	7.3	6.8	6.4	6.0	5.7	5.4	5.0
Eficiencia terminal	70.1	71.6	72.9	74.2	77.7	80.0	82.8	84.9	85.8	84.7	86.3	87.7	88.2	89.0
Educación secundaria														
Absorción	82.3	82.9	83.8	85.8	87.7	87.0	86.7	87.8	90.0	91.0	91.8	93.4	94.1	94.7
Cobertura	67.1	66.1	66.3	68.1	70.1	72.7	74.1	75.7	77.7	79.7	81.6	83.3	85.6	87.0
Deserción	8.8	8.4	7.4	8.2	7.7	8.8	8.9	9.7	8.5	8.7	8.3	7.3	7.4	6.8
Eficiencia terminal	73.9	75.3	76.4	77.5	76.2	75.8	74.8	73.8	76.1	75.1	74.9	77.7	78.4	79.7
Educación media superior														
Absorción	75.4	79.3	80.9	82.5	87.9	89.6	94.3	94.4	94.5	93.0	93.3	96.4	95.4	96.6
Cobertura	35.8	35.8	36.1	36.8	38.1	39.4	41.8	43.3	44.6	45.8	46.5	48.9	51.5	53.5
Deserción	18.8	18.5	17.7	19.3	19.3	18.5	19.8	19.2	18.5	18.7	17.5	16.9	17.4	16.7
Eficiencia terminal	55.2	55.8	56.6	54.4	55.1	55.5	54.4	55.6	55.1	55.6	57.0	57.2	59.3	58.9
Educación superior														
Absorción en licenciatura	69.7	77.1	68.3	90.0	95.5	80.5	87.7	85.1	82.8	82.9	82.1	80.3	80.7	78.2
*Absorción en técnico especializado**	-	-	-	-	-	-	-	2.6	3.7	4.2	5.1	5.5	5.4	5.3

Fuente: *Sistema educativo de los estados unidos mexicanos, principales cifras ciclo escolar 2003-2004.* Documento en línea.

Véase, http://www.sep.gob.mx/work/appsite/princif2003/Princcif2003.pdf (página revisada el 24 de enero del 2005).

Nota de la SEP: para el cálculo de los indicadores de absorción y cobertura se utilizaron las proyecciones de población, CONAPO, noviembre 2002.

Para los indicadores de eficiencia terminal, deserción y reprobación las cifras son estimadas para el ciclo 2003-2004.

* Del ciclo escolar 1990-1991 a 1996-1997 la absorción en técnico superior está incluida en licenciatura.

Cuadro 6: Principales servicios educativos por ciclo escolar y relación alumno/maestro y alumno/grupo por nivel y ciclo escolar.

Total Nacional	Matrícula Miles	Primaria Maestros	Primaria escuelas	Primaria(1) alumno/maestro	Primaria(2) alumno/ grupo	Primaria (3) alumno/escuela
1986-87	14,994.6	456,919	80,045	32.8	-	187.3
1987-88	14,768.0	463,115	79,677	31.8	-	185.3
1988-89	14,656.4	468,044	81,346	31.3	-	180.1
1989-90	14,493.8	466,532	80,636	31.1	23.9	179.7
1990-91	14,401.6	471,625	82,280	30.5	23.8	175.0
1991-92	14,397.0	479,616	84,606	29.9	23.3	170.2
1992-93	14,425.6	486,686	85,249	29.6	23.0	169.2
1993-94	14,469.5	496,472	87,271	29.1	22.6	165.8
1994-95	14,574.2	507,669	91,857	28.7	22.2	158.7
1995-96	14,623.4	516,051	94,844	28.3	21.8	154.2
1996-97	14,650.5	524,927	95,855	27.9	21.5	152.8
1997-98	14,647.8	531,389	97,627	27.6	21.2	150.0
1998-99	14,697.9	539,853	99,068	27.2	21.0	148.4
1999-00	14,766.2	543,134	99,835	27.2	21.0	147.9

Fuente: SEP (2005), Sistema para el análisis de la estadística educativa.

(1) Se refiere a los alumnos atendidos por cada docente; (2) Se refiere a la media de alumnos inscritos en cada grupo; y (3) Se refiere al número de alumnos promedio atendidos por escuela

Referencias

Alvarez, I. (en prensa), *La educación básica en México: experiencias y perspectivas*. México: ESCA-IPN.

CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de chile, Unesco-Orealc.

CONAFE (2005), (véase. www.conafe.edu.mx/ página consultada en febrero del 2005)

Freidlander, J. (1977), *Ser indio en Hueyapan*. México: F.C.E.

Gallo, M. (1987), Políticas educativas en México, en los últimos periodos presidenciales. En *Las políticas educativas en México como indicadores de una situación nacional (1959-1976).* México: CIESAS, cuadernos de la Casa Chata, núm. 155. pp.67-106.

Guevara Niebla, Gilberto "México: ¿un país de reprobados?", en nexos No. 162, (junio 1991), pp.33-44.

INEE. (2003), *La calidad de la educación básica en México.* Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. SEP-INNE. México.

Latapí, P. y otros. (1998), *Un siglo de educación en México.* México: FCE-CONACULTA.

Mier y Terán, Marta, y Cecilia Rabell (2003), "Inequalities in Mexican Children' Schooling", *Journal of Comparative Family Studies 34.* Número especial: Families and Children's Inequalities (2003): 435-454. Compilado por Elizabeth Fusel y Anne H. Gauthier.

Muñoz-Izquierdo, C. (2002), Instituto de investigaciones para el desarrollo de la educación, documento base, mimeo, México: Universidad

Iberoamericana.

OCDE (1991), *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional.* Madrid: Paídos.

OEI (2005), Sitio de la Organización de Estados Iberoamericanos [En línea]. http://www.oei.es/cie.htm (Página consultada el 5 de febrero del 2005).

Padilla, E. (2001), Los doblemente pobres del México actual. En *Los rostros de la pobreza.* Tomo III. México: UIA-ITESO-LIMUSA. pp.281-389.

Parker, S. y Martinelli, C. (2001), *should transfers to poor families be conditional on school attendance? A household bargaining perspective.* México: ITAM-CIDE.

PND (2001), *Plan Nacional de desarrollo 2000-2006.* [En línea] http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion_juridica/webpub/Prog02.pdf México: Poder Ejecutivo Federal.

Presidencia de la República (1973), Ley federal de educación. En: *Diario oficial de la federación.* Publicada el 29 de noviembre de 1973. México: Poder Ejecutivo Federal.

Presidencia de la República (1998), Sitio de la Presidencia de la República [En línea]. http://www.presidencia.gob.mx (Página consultada en mayo del 2004). México: Poder Ejecutivo Federal.

Presidencia de la República (2004), Sitio de la Presidencia de la República [En línea]. http://www.presidencia.gob.mx (Página consultada en mayo del 2004). México: Poder Ejecutivo Federal.

Prawda, J. (1985), *Teoría y praxis de la planeación educativa en México.* México: Grijalbo.

_____ (1987), *Logros, inequidades y retos del sistema educativo mexicano.* México: Grijalbo.

_____ (1988), Desarrollo del Sistema Educativo Mexicano, Pasado, Presente y Futuro. en *México 75 años de Revolución, Educación, Cultura y Comunicación.* México: F.C.E.

Robles, M. (1977), *Educación y sociedad en la historia de México.* México: siglo XXI.

Rodríguez, E. (1994), Criterios de análisis de la calidad en el sistema escolar y sus dimensiones. *Revista Iberoamericana de Educación*. Número 5. Mayo – Agosto. [En línea] http://www.campus-oei.org/oeivit/rie05.htm (página consultada en octubre de 2003).

Schmelkes, S. (1993), *Mejoramiento de la educación primaria: un estudio comparativo en cinco zonas del Estado de Puebla,* Tesis de Maestría, Universidad Iberoamericana, México: Distrito Federal, México.

_____ (1996), *La evaluación de los centros escolares.* Presentación en el taller sobre evaluación de docentes y de centros educativos, organizado por el programa de medios e instrumentos para la evaluación de la calidad de la educación de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y por la Secretaría de Educación Pública de México, en Cancún, Quintana Roo, México, del 11 al 13 de junio. [En línea] http://www.ince.mec.es/cumbre/ (pagina consultada en octubre de 2003).

_____ (1997), *La calidad en la educación primaria: un estudio de caso,* FCE, México.

SEP (1995), Secretaría de Educación Pública. *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México: SEP.

_____ (1998), Sitio de la Secretaría de Educación Pública. [En línea] http://ww.sep.gob.mx/ (página consultada en 1998).

_____ (2000), Sitio de la Secretaría de Educación Pública. [En línea] http://ww.sep.gob.mx/ (página consultada en 2000).

_____ (2001), Sitio de la Secretaría de Educación Pública. [En línea] http://ww.sep.gob.mx/ (página consultada en 2001).

_____ (2001a), Secretaría de Educación Pública. *Programa Nacional de Educación 2000-2006,* México: SEP.

_____ (2004), [En línea] http://ww.sep.gob.mx/ (página consultada en 2004).

_____ (2005), [En línea] http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_la_estructura (página revisada el 24 de enero del 2005).

SHCP-FCE (1994), Programa nacional para la modernización educativa 1990-1994. En *Antología de la planeación en México. La planeación del desarrollo social en los noventa*. Tomo 23, México: SHCP-FCE.

_____ (1994a), Ley general de educación. En: SHCP-FCE. *Antología de la planeación en México. La planeación del desarrollo social en los noventa.* Tomo 23, México: SHCP-FCE. pp.185-206

Solana, F. y otros (1981), *Historia de la educación pública en México.* México: SEP-FCE.

SPP-FCE. (1985), Programa nacional de educación, cultura recreación y deporte 1984-1988. En *Antología de la planeación en México 1917-1985. Salud, educación y vivienda (1982-1985)*. Tomo 14,

México: SPP-FCE.

Velez, Eduardo. (2001), Education sector strategy. En: Guigale, M. y Lafourcade, O., *México a comprehensive development agenda. For the new era.* World Bank

World Bank (2004), *Measuring Social Capital. An Integrated Questionnaire.* The World Bank, Washington, D.C.

논문투고일자: 2010년 10월 19일
심사완료일자: 2010년 12월 29일
게재확정일자: 2010년 12월 29일