

Política educativa en el Estado de México entre 1970-1990: una revisión general

*Alicia Civera Cerecedo**

5



1997

La colección *Documentos de Investigación* difunde los avances de trabajo realizados por investigadores de El Colegio Mexiquense, A.C., con la idea de que los autores reciban comentarios antes de la publicación definitiva de sus textos. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). Los editores han mantenido fielmente el texto original del presente documento, por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva del(de los) autor(es). D.R. © El Colegio Mexiquense, A.C., Ex hacienda Santa Cruz de los Patos, Zinacantepec, México. Teléfonos: (72) 18-01-00 y 18-00-56; fax: 18-03-58; E-mail: ui@cmq.colmex.mx Correspondencia: Apartado postal 48-D, Toluca 50120, México.

*E-mail: acivera@cmq.colmex.mx

INTRODUCCIÓN

En mayo de 1992 el gobierno del Estado de México se hizo cargo de la educación básica y normal que mantenía el poder federal. El nuevo reto no partió de cero. En este artículo nos acercamos a la política educativa desplegada en la entidad entre 1970 y 1990, ubicándola dentro de las condiciones políticas y económicas tanto estatales como nacionales. Se trata de una revisión general del discurso educativo, de las medidas legales, administrativas, financieras y pedagógicas implementadas, así como de algunos de sus resultados. Para ello partimos de los informes gubernamentales leídos a la luz de los aportes de varias fuentes secundarias¹.

Para 1970 el Estado de México era fundamentalmente distinto al de 10 años atrás. Durante la década de los sesenta las actividades agrícolas fueron desplazadas por las industriales y de servicios. El porcentaje de la población rural disminuyó drásticamente y la creciente población urbana se concentró en unos pocos centros. Si la entidad se había caracterizado por ser una región sumamente heterogénea, después de esta rápida transformación las diferencias internas se acentuaron. Muy distintos son los problemas de los centros urbanos de rápido crecimiento, en comparación con los de las dispersas zonas rurales en las que se concentra buena parte de la

pobreza. Aunque en los años ochenta se redujo la tasa de crecimiento poblacional, los retos para cubrir las necesidades de la población y los conflictos provocados por la rápida y contradictoria transformación eran y son aún innumerables.

En la década de los setenta el sistema educativo del Estado de México cobró un importante impulso. Gracias al auge de la industria en la región, favorecida por las políticas encaminadas a estimular el crecimiento económico, el gobierno local contó con recursos para impulsar el sistema, manteniendo los logros de los años anteriores y ganándole el paso al acelerado crecimiento poblacional. A ello se sumaría el aumento en el gasto público del gobierno federal. El crecimiento del sistema y su diversificación fueron acompañados de innovaciones pedagógicas importantes, desarrolladas dentro del marco de la reforma educativa planteada por el gobierno federal, que en la entidad encontraría un escenario privilegiado.

En los años ochenta la situación se transformó. Aunque los efectos de la llamada «década perdida» no tuvieron las magnitudes que cobró en otros estados, ni la iniciativa privada, ni los gobiernos federal y estatal lograron que el sistema educativo siguiera creciendo al mismo ritmo que la población, a pesar de que éste no fue tan acelerado como en años anteriores. A la crisis económica habrían de sumarse la falta de innovaciones pedagógicas y los efectos perversos² de

¹ La realización de esta revisión hubiera sido imposible sin el apoyo de Raquel Beato, quien recopiló buena parte de las fuentes y analizó los censos de población.

² Sobre el concepto de «efectos perversos» véase: Raymond Boudon, *Efectos perversos y orden social*, PREMIA editora, México, 1980.

los intentos de racionalización y descentralización del sistema educativo nacional. Los signos de estancamiento del sistema fueron acompañados por el cambio en su composición, ganando peso la enseñanza preescolar y media básica. Aun así, el sistema educativo de la entidad es cualitativamente fuerte si lo comparamos con otros estados.

Hacia adentro, durante los años setenta, la oferta educativa se concentró en la zona conurbada a la Ciudad de México (ZCCM), pero en números absolutos era precisamente en esa zona en donde existía una demanda insatisfecha superior a la del resto del estado, por la alta concentración de población. En la década posterior se observó una tendencia a equilibrar la atención educativa en toda la entidad, pero aún existen diferencias de oportunidades que es imperativo eliminar.

LA DÉCADA DE BONANZA: 1970-1980

A principios de la década de los setenta, el gobierno de Luis Echeverría se dio a la tarea de actualizar su equipaje ideológico y revitalizar las instituciones y el discurso de la Revolución Mexicana. La política educativa se convirtió en un eje central para la construcción de un nuevo consenso y el reagrupamiento desde arriba de una nueva legitimidad. El discurso político populista y autocrítico que reconocía desigualdades y errores, permeó a la «nueva» reforma educativa anunciada por el presidente (Aguilar y Meyer, 1990:247).

Rescatando el discurso educativo de los años treinta, Luis Echeverría otorgaba a la educación un papel «profundamente revolucionario», como parte de la política de pluralismo ideológico y apertura democrática que intentaba dar respuesta al descontento social de finales de los años sesenta, como fin de la época del «milagro mexicano». La ampliación del sistema educativo era conceptualizada como una base importante para alcanzar la igualdad de oportunidades, la democracia y la justicia social, y sería impulsada por el «Estado benefactor» y un gran gasto público (Pescador, 1983:7).

La reforma educativa, cuya expresión legal sería la Ley Federal de Educación expedida en 1973, y su característica más relevante la transformación de los libros de texto para primaria, pretendía expandir los servicios educativos para que llegaran a los grupos más desfavorecidos, procurando una preparación distinta que atendiese a las necesidades del desarrollo tecnológico y científico que mundialmente se iba suscitando. De aquí que el eje de la reforma fuera el paso de una educación memorística al lema de «aprender a aprender» y que se promoviera la conciencia crítica y no la adaptación. La preparación para el trabajo socialmente productivo o para una educación posterior debía partir del análisis, la observación, la experiencia y la reflexión crítica.

El papel del maestro como agente informativo cedía paso a un docente que guiaría al alumno para que éste lograra obtener la capacidad de aprender por sí mismo, bajo un proceso personal de exploración, descubrimiento y dominio de métodos. Si los contenidos educativos estarían orientados a la transformación de la sociedad al enfatizar la fraternidad, la solidaridad y la justicia, la tecnología educativa y los métodos activos debían facilitar la viabilidad del proceso educativo y hacerlo llegar a la población antes excluida de este servicio (por ejemplo por medio de los sistemas de educación abierta, telesecundaria, alfabetización por radio y otros).

Para realizar los objetivos anteriores se planteaba la necesidad de un trabajo armónico entre los gobiernos estatales, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la iniciativa privada, así como una modernización administrativa que diera mayor peso a la planeación y la coordinación, y que simplificara y descentralizara las tareas técnicas y administrativas³.

En el Estado de México los lineamientos de la reforma educativa serían fielmente asumidos por Carlos Hank González, quien llegaría a la gubernatura del estado con un amplio apoyo del presidente y con un alto grado de autonomía. El énfasis en los conocimientos técnicos y cien-

³ Sobre la política educativa de Luis Echeverría consúltese: Latapí, 1980 y 1975.

tíficos que se proponía a nivel nacional, respondía a las necesidades de una próspera industria. En 1970 el Estado de México se colocaba dentro de las cinco entidades con mayor participación del sector industrial en el producto interno bruto. Para 1980 figuraba como uno de los estados con mayores niveles de producto generado, y de producto per cápita. El desarrollo de los sectores industrial y de servicios ocasionó desde la década anterior un acelerado avance en el proceso de urbanización. Los municipios conurbados a la Ciudad de México cobraron una gran importancia como polos de atracción de la población. Mientras que entre 1960 y 1970 el crecimiento de la población en el país fue de 41.1%, en la entidad fue de 102%. Para 1974, 48.7% de la población estatal era menor de 15 años, y por lo tanto, demandante de servicios educativos (González y Monterrubio, 1993,168; *Cientocincuenta...*, 1974:278-9).

Declarando que «...seguimos luchando por una enseñanza por la inconformidad creadora, el cambio progresista y la genuina liberación del hombre» (Hank, 1974:56), y que «ningún avance o riqueza perduran si no se fincan en la educación, como fuerza moral insustituible en todo proyecto de transformación social y de construcción nacional» (Hank, 1975:57), el gobierno de Carlos Hank González se adhería a la reforma educativa, pero no sin imprimirle un sello particular, enfocado a la necesidad de formar trabajadores calificados y ciudadanos responsables. En combate contra el «hay (sic) se va», el «mañana» y el «me importa poco», que según el gobernador representaban «irresponsabilidad, abulia y diferencación de compromisos que el hombre tiene con su propia vida» (Hank, 1975b:44), la educación debía formar hombres «apasionados para adquirir responsabilidades que se traduzcan en servir a su colectividad» (Hank, 1975:57) y dejar de ser la transmisora de una serie de datos fríos, para convertirse en

[...] la forjadora de mejores cerebros, de más preclaras mentes y, sobre todo, de un espíritu en el hombre del Estado de México, más capaz de entender que su voluntad y su decisión son las únicas

fuerzas transformadoras que existen, que los pueblos no los hacen los Gobiernos ni los hacen las ideas, sino los hace el hombre cuando sigue un ideal, cuando es dirigido por un régimen y cuando tiene voluntad para transformar su destino (Hank, 1975b:44).

Este tipo de discurso respondía a la necesidad, por parte del gobierno, de alentar a la población a resolver por sí misma sus problemas ante el conflicto que representaba tener a 52.9% de la población (dato de 1974) concentrada en los municipios de Netzahualcóyotl, Tlalnepantla, Ecatepec y Naucalpan (SEP, 1975:9).

Según el gobernador, la escuela debía ser la «casa del pueblo», un «centro de promoción cívica» y un vocero de las dependencias gubernamentales abocadas al bienestar colectivo. Los encargados de construir esa escuela serían los maestros, personajes centrales en la política educativa estatal, quienes debían «modelar mejores hombres, entusiastas, cumplidos, optimistas, respetuosos y respetados, fuertes en la adversidad y en el triunfo». La prioridad de la política educativa de Carlos Hank González fue mejorar la primaria cualitativa y cuantitativamente. Le seguía en importancia y concordancia, la expansión y modernización de la enseñanza normal y la preparación de maestros. La cobertura en primaria hizo necesario atender la expansión y calidad de la educación secundaria y superior, poniendo especial interés en el fomento de la educación técnica y tecnológica (Hank, 1975 b:41-2). Tres etapas, según el gobernador, marcaron la política educativa del sexenio: 1) reestructuración administrativa; 2) análisis de los programas de primaria y secundaria y, 3) reestructuración de la enseñanza normal, media y superior (Hank, 1974:49).

Siguiendo los lineamientos nacionales, la Dirección de Educación Pública fue reorganizada bajo la idea de sanear la estructura administrativa para optimizar recursos humanos y materiales ante el crecimiento de la matrícula; para elevar el grado de especialización técnica, la función directiva y de supervisión de todos los niveles educativos; y por último, para diferenciar las ta-

reas administrativas de las técnicas y agilizar los trámites descentralizando piramidalmente el ejercicio del poder. Asimismo, quiso darse un mayor espacio a la planeación educativa que incluiría la realización de evaluaciones periódicas.

Además de otros cambios, el Departamento de Secundarias y Profesionales se concretó a las secundarias, creándose el Departamento de Normales y Educación Superior, dándole una mayor importancia a ambos sectores, mientras que los Departamentos de Alfabetización y Educación Extraescolar se fusionaron al de Primarias, lo cual sería un indicio del poco interés que en el período se puso a ambos, a pesar de que impulsar la educación extraescolar, sobre todo la alfabetización de adultos y la aculturación de comunidades indígenas, fue uno de los objetivos marcados por el programa educativo que fue elaborado por la Comisión de Estudio y Planeación⁴.

El Departamento de Psicopedagogía pasó a ser de Control Técnico para orientarse a la investigación y difusión de métodos y técnicas avanzadas y se abocó a la difusión del método ecléctico y global de análisis estructural para la escritura y la lectura, así como de las matemáticas modernas y a la preparación para el uso de los nuevos libros de texto que elaboró la SEP⁵.

Objetivos prioritarios del programa educativo fueron elevar el nivel académico y técnico de los maestros «sin menoscabo de la mística profesional de la docencia» y reestructurar el sistema de incentivos y procesos escalafonarios para que

[...] salvaguardando los derechos adquiridos por las vías sindicales, se pueda conceder prioridad a la calificación académica, a la habilitación técnica y a la eficiencia en el trabajo, para el desempeño de los cargos directivos y de supervisión [...]⁶.

⁴ La Comisión estaba integrada por Agripín García, Domingo Monroy, Fernando Aguilar Vilchis, Sixto Noguez y Enrique Gómez Bravo.

⁵ Sobre la reorganización de la DEP consúltese *Cientocincuenta...*, 1974, 277-84.

⁶ *Ibid.*, 277-8. Citas tomadas de documentos elaborados por la Comisión de Estudio y Planeación, Toluca, 1969.

En este sentido, durante todo el período se realizaron cantidad de seminarios y cursos orientados a la reforma educativa y la planeación. Paralelamente se dieron medidas administrativas tendientes a lograr una mayor eficacia, como por ejemplo la ampliación del número de zonas escolares (Hank, 1972:76; 1973,77; y 1974:50).

Desde un principio se enfatizó el papel crucial que jugarían los maestros. Agripín García, al frente del sector educativo, declaraba en mayo de 1970 que la etapa crucial de la reforma educativa se llevaba a cabo en ese momento y consistía básicamente en la superación profesional del magisterio según las exigencias de la época⁷. Respondiendo al apoyo de la burocracia magisterial⁸, Carlos Hank decía en su último Informe que el mayor logro en su período fue «el cambio que se produjo en la mentalidad del maestro» de la entidad (Hank, 1975b:44). El 7 de octubre de 1970 entró en vigor el nuevo Reglamento de Escalafón Magisterial del Estado de México. El nuevo sistema de incentivos y los seminarios de formación de maestros tendrían su apoyo en la educación normal (Hank, 1971:81 y 1974:49).

Entre 1970 y 1971 se instaló el Instituto de Capacitación del Magisterio como dependencia de la Escuela Normal del Estado, y a lo largo del sexenio se abrieron normales en diferentes zonas del estado. En los estudios de normal superior se incluyeron especializaciones, pues los profesionistas comenzaron a tomar las plazas de los maestros a falta de profesores de educación media especializados. En 1973 se puso en marcha un nuevo plan de estudios en concordancia con el propuesto por la SEP, que establecía un bachillerato básico de dos años y un ciclo profesional de otros dos para poder pasar de normal a educación superior (*Cientocincuenta...*, 1974:286-7; Pescador, 1983:50).

En educación primaria, aparte de la introducción de los nuevos planes de estudio y libros de texto federales, se organizaron «grupos dife-

⁷ Archivo Mario Colín, exp. 67, recorte de periódico sin nombre, de Toluca, 2 de mayo de 1970.

⁸ Véase Becerril y Moreno, 1990:3.

renciales de regularización» en vacaciones para rescatar a los reprobados (Hank, 1974:51 y 1975:58). Asimismo se puso interés en la educación especial. En 1971 se establecieron 11 escuelas de concentración en zonas donde no había escuelas de organización completa. Al año siguiente se comenzaron a abrir escuelas de Demostración Pedagógica que pretendían ser «polos de desarrollo educativo desde donde se irradie a otras los nuevos procedimientos»; sólo en 1972 comenzaron a trabajar 25 escuelas de este tipo (Hank, 1972:78 y 1973:77).

En cuanto a educación secundaria, el gobierno estatal adoptó las directrices nacionales. No sólo era necesario atender a una demanda creciente sino también mejorar la calidad del servicio para que el educando se preparara tanto para seguir con los estudios de preparatoria, como para incorporarse al sistema productivo. Para el logro de esas metas fue muy importante el programa de oficialización de escuelas secundarias que empezó a funcionar en 1973. De las 173 escuelas de este nivel que funcionaban en el estado, sólo seis eran sostenidas por el gobierno estatal; las demás eran sostenidas por cooperación y su calidad académica, al decir del gobernador, dejaba mucho que desear (*Ciento cincuenta...*, 1974:284; Hank, 1975b:41).

Paralelamente, en cada plantel se instalaron Colegios de Especialidad para renovar conocimientos y técnicas, y se adoptaron talleres y laboratorios. Al igual que en educación primaria, se establecieron escuelas de preparación para alumnos irregulares, para elevar el índice de eficiencia.

La mayor parte de la demanda en educación superior seguía siendo atendida por escuelas pertenecientes o incorporadas a la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), a pesar de la instalación de tecnológicos con ayuda de la SEP y de la iniciativa privada. La UAEM fue apoyada financieramente, en especial para propiciar la apertura de escuelas preparatorias, bajo la idea de que la cultura debe ser para el pueblo. Para 1972 el subsidio estatal llegó a representar 64% del presupuesto total de la UAEM: en el Estado de México, al contrario de la

tendencia en otras regiones más conflictivas, no se notó un incremento del presupuesto federal en comparación con el proporcionado por el gobierno local (Sánchez, 1974:617; Hank, 1972:81 y 1973:81 y 85).

Aunque a lo largo del período el gobernador declaraba que existían relaciones de respeto y apoyo entre su gobierno y la UAEM, en su Cuarto Informe fue más cauteloso al decir que «se evita escrupulosamente la menor acción que pudiera entenderse como intromisión en la vida autónoma de ese organismo» (Hank, 1974:55), quizás como respuesta a los problemas ocurridos en la institución y que fueron vistos por algunos estudiantes como una violación a la autonomía: en 1973 el desalojo y encarcelamiento de universitarios y en 1974 la entrada de agentes judiciales a la Facultad de Humanidades para desalojar a un grupo de estudiantes que habían secuestrado unidades de transporte, según recuerda Joaquín Hernández (UAEM, 1984:167-9).

Durante el sexenio 1975-1981, el gobierno de Jorge Jiménez Cantú daría seguimiento a la política educativa iniciada por Carlos Hank González, acoplándose a los nuevos lineamientos que vendrían de la federación. En medio de una crisis económica caracterizada por los desequilibrios entre los sectores productivos, la inflación, la fuga de capitales, la vulnerabilidad externa, la devaluación del peso, los ajustes en los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (1976) y un clima de incertidumbre, inquietud e inconformidad políticas, el gobierno de José López Portillo apostó a la expansión de la economía a partir del descubrimiento de reservas petroleras y bajó el tono populista del discurso de su antecesor (González y Monterrubio, 1993:156; Aguilar y Meyer, 1990:249-52).

Una de las cinco prioridades del programa educativo propuesto por el gobierno de José López Portillo era asegurar que toda la población tuviera educación básica, ampliando los subsistemas de preescolar, primaria y secundaria; pero los conceptos claves en el discurso fueron «eficiencia» y «calidad» educativas. Para aumentar la eficiencia del sistema educativo se proponía el mejoramiento de su administración, sobre todo

desconcentrando la toma de decisiones y los trámites administrativos ante el crecimiento de la matrícula (Pescador, 1983:10). Para elevar la calidad educativa se planteaba, entre otras cosas, vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios socialmente necesarios, fomentando la educación media y superior de carácter humanístico y técnico; mejorar los métodos y contenidos, desarrollar materiales y tecnología educativa, fomentar la investigación educativa, y mejorar la formación de docentes (Pescador, 1983:11; Fuentes, 1983:13-33). En el marco de estas ideas fue expedida la Ley Federal de Educación del 4 de febrero de 1980 y fueron modificados los planes de estudio de primero y segundo grados de primaria⁹.

En el Estado de México la política educativa del gobierno de Jorge Jiménez Cantú fue congruente con estos postulados, sin plantear grandes innovaciones. En la Dirección de Educación Pública del Estado se definía a la educación como el

[...] factor básico e insustituible para ir alcanzando un mayor desarrollo político, económico, cultural y social, consiguiendo con esto un cambio evolutivo de mayor proyección en la realización plena del hombre (*Dirección...*, 1980:3).

Dos objetivos fueron manifestados: por una parte, cubrir la demanda de educación primaria y media ante el acelerado crecimiento de la población; y por otra, operar un programa de formación de profesores para cubrir el rezago de los años anteriores y mejorar la calidad del sistema (Vivero, 1979:6).

En 1976 comenzó a funcionar en las escuelas normales el Plan de Estudios «Estado de México», instaurando la carrera magisterial de cinco años: dos de bachillerato y tres de profesional. Ese mismo año fue fundada la Normal Superior de Ecatepec, y el gobernador garantizaba que el estado podía cubrir sus necesidades de personal docente en todos los niveles. Dos años después declaró que se habían terminado

los estudios necesarios para que la Universidad Pedagógica Nacional incorporara al Estado de México (Jiménez, 1977 y 1979).

Antes de terminar la década se dio base jurídica al Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México (ISCEEM), que sería inaugurado en marzo de 1981 para fomentar la investigación educativa y la profesionalización del magisterio. En todos los informes, Jorge Jiménez Cantú destacó que los maestros del estado alcanzaban «cada día una más elevada calificación profesional» y mostraban una «gran capacidad vocacional», pero sobre todo, les agradecía «su gran trabajo de servicio social», ya que realizaron acciones tales como la construcción y remodelación de aulas y de escuelas, programas de reforestación y otras, junto con los padres de familia. En respuesta a la labor de los maestros, en 1978 se regularizó la situación de 1,500 profesores interinos y el ascenso de los sueldos llegó a alcanzar 171%¹⁰.

El sistema educativo estatal se había desarrollado a costa de los maestros. Durante el período de Carlos Hank González, el gobierno había contado con suficientes recursos económicos para que el sistema educativo se expandiera al compás del aceleradísimo ritmo del crecimiento poblacional. El increíble aumento en el número de escuelas, maestros y plazas, significó un gran esfuerzo gubernamental que resulta innegable, pero los sueldos de los maestros fueron decayendo. Durante el sexenio de Jorge Jiménez Cantú, las buenas relaciones entre éste último y los industriales permitieron que el gobierno estatal tuviera recursos para sostener el gigantesco sistema escolar, pero el alza de salarios a los maestros en 1978 no fue suficiente para restablecer su empobrecido nivel de vida.

Los informes de gobierno durante este período muestran un gran optimismo en cuanto a la atención a la demanda y a los índices de eficiencia y aprovechamiento en cada nivel; no obstante, ello parece exagerado si consideramos los efectos perversos de las reformas en la educación normal y del proceso de desconcentración

⁹ Véase «Ley federal de educación», 1980.

¹⁰ *Ibid*: véanse todas las síntesis de los Informes de Jorge Jiménez Cantú.

que se topaban, por diferentes circunstancias, con el movimiento magisterial disidente y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (SNTE) (Fuentes, 1989).

En contraste, la educación tecnológica cobró un gran impulso a partir de la creación de su Departamento. De acuerdo con el propósito federal de enlazar el sistema educativo con el productivo y de desviar la demanda educativa creciente hacia la educación técnica y tecnológica, el gobierno del estado lanzó un programa de capacitación técnica dentro de las industrias y la SEP abrió ocho planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) en la región.

La educación superior mostró las mismas características que tendría este nivel en el resto del país: un crecimiento acelerado y el paso del conflicto estudiantil al de la organización gremial de los trabajadores universitarios. Durante el período, la inscripción en las escuelas preparatorias se cuadruplicó, mientras que la población total en educación superior se duplicó entre 1978 y 1980 (UAEM, 1982). A pesar de que Jorge Jiménez Cantú aseguraba que los índices de aprovechamiento en educación superior eran altos, en realidad la UAEM vivió una fuerte crisis entre 1976 y 1979. El mismo gobernador lo haría patente en su Cuarto Informe, al reportar sobre la reforma efectuada a la Ley Orgánica, en el sentido de que por ningún motivo se suspendieran las actividades académicas y de configurar como delito la toma de cualquier edificio, equipo o patrimonio universitario. Asimismo, la nueva Ley Orgánica establecía la incompatibilidad de los puestos directivos universitarios con puestos directivos del sector público o de partidos políticos (Jiménez, 1980).

Lo anterior era una respuesta a las huelgas que tuvieron lugar entre 1976 y 1979, primero por parte de los estudiantes que se oponían a la reelección del rector, y luego por parte de los trabajadores universitarios agrupados en el Sindicato Independiente de Trabajadores de la UAEM (SITUAEM). Mientras este último tuvo que ceder —bajo el arbitraje de Pedro Ojeda Paullada— la titularidad del contrato colectivo al Sindicato

Unico de Trabajadores y Empleados de la UAEM (SUTESUAEM), el personal académico no lograría organizar una agrupación similar. Al igual que en otras universidades del país, el trabajador universitario se convertiría en esta época en un sujeto político de importancia, restando fuerza a un movimiento estudiantil en crisis y a la intervención de organizaciones políticas de izquierda al interior del ámbito universitario (UAEM, 1984:199-213). Según el gobernador la crisis había sido superada para 1980, y declaraba que la universidad trabajaba con «responsabilidad y disciplina» y que prosperaba «con los mejores atributos» (Jiménez, 1980b).

Aunque en 1980 se puso en vigor una nueva Ley de Educación para el Estado de México, en términos cualitativos la orientación de la política educativa durante el período de Jorge Jiménez Cantú no mostró grandes innovaciones, y cuantitativamente sólo logró sostener, más no acelerar, el crecimiento del sistema educativo.

Según el censo de 1980, para ese año la relación de alfabetas (5'272,229) con la de analfabetas (920,931) arrojaba una proporción de 85 y 15% respectivamente, excluyendo a la población menor de 5 años. De la población de 6 a 14 años (2'014,802), los alfabetas representaban 82.5% (1'663,169) y los analfabetas 17.4% (351,633); lo que significa que de cada 12 niños 10 eran alfabetas. De la población mayor de 15 años (4'189,685), 51% (2'137,293) tenía la primaria completa, y del total del grupo de edad, 28.9% (1'213,906) tenía estudios de posprimaria (*x Censo...*, 1984).

Es un hecho que la expansión del sistema educativo en la década de los setenta fue gigantesca. Según Eduardo Aguado, en el ciclo 1970-1971 la matrícula total de los niveles básico, medio y superior, constaba de 850 mil alumnos. Diez años después se atendía a 2.2 millones de educandos en todos sus niveles. Ello implicó la construcción de cerca de 2,500 escuelas y la incorporación a la planta docente de cerca de 50 mil maestros. En 1970, 43 de cada 100 habitantes entre los 4 y los 24 años se encontraban estudiando. En 1980 la proporción ascendió a 55 de cada 100. Lo anterior es sorprendente si pen-

samos que en 1970 el estado tenía 3'833,851 habitantes y en 1980 tenía más de siete millones y medio (Aguado, 1992).

No obstante, los problemas estaban lejos de solucionarse: 58% de las escuelas primarias que funcionaban en 1974 no cubrían los 6 grados (SEP, 1975:53-7). A finales de la década Ranulfo Vivero señalaba que dos de los problemas del sistema educativo eran la deserción y la reprobación, aparte de la desatención a la alfabetización (Vivero, 1979:38-40). Por otro lado, la oferta educativa se fue concentrando en la zona conurbada a la Ciudad de México. Ello respondió en buena medida al crecimiento poblacional en dicha zona. En 1970 los 27 municipios hoy conurbados a la capital de la república concentraban a 55.2% de la población de la entidad. Para 1980 concentraban a 68.5%: 5.1 millones de habitantes de un total de 7.5. Mientras la tasa de crecimiento anual de la población del estado fue de 7.0% durante la década, en la ZCCM fue de 9.4%. La inmigración masiva intensificó el proceso de crecimiento poblacional y su concentración en pocos centros. En 1980, se calculaba que 40% de la población de la entidad había nacido fuera de ella. La concentración de los servicios educativos respondió a la de la población.

De 1957 a 1975-1976, el aumento en la matrícula en escuelas urbanas fue de 536%, mientras que en las rurales el aumento sólo fue de 74%, pero esto no quiere decir que en los centros urbanos el problema de atención a la demanda hubiese quedado atrás, pues es precisamente en las zonas conurbadas en las que existía una mayor demanda real insatisfecha (Campuzano, 1985:36 y 66).

LA DÉCADA PERDIDA: 1980-1990

Hasta principios de la década de los años ochenta, la política gubernamental había sido expandir la economía con una agresiva liberación de importaciones. Si bien ello permitió una cierta generación de empleos, la expansión económica

se presentó sólo en algunas ramas, dinamizando los servicios pero colocando al sector agrícola en una severa crisis. La caída de los precios del petróleo, el excesivo endeudamiento externo, el alza en las tasas de interés internacionales, la fuga de capitales, la crisis financiera y la devaluación del peso, provocaron una inflación galopante, desempleo, fuertes restricciones al gasto público, un descenso en los ingresos de amplios sectores de la población y, por lo tanto, en su nivel de vida (González y Monterrubio, 1993:157; Aguilar y Meyer, 1990: 247-64).

A la crisis económica se sumaría el descontento provocado por el anuncio de la nacionalización de la banca (septiembre, 1982), reprobada por amplios sectores de la población, incluido el presidente electo, Miguel de la Madrid Hurtado. El sucesor de José López Portillo intentó salir de la crisis económica y evitar una explosión social a partir de un modelo de economía mixta que incentivara la inversión privada externa e interna, y de un Estado chico, administrativamente moderno, no centralizado, racional y planeado (*ibid.*). Precisamente racionalidad, planeación, descentralización y renovación moral, serían los conceptos que guiarían la política educativa del sexenio de Miguel de la Madrid, misma que sería retomada en el Estado de México.

El Plan de Gobierno de Alfredo del Mazo contrastaría con el optimismo de los informes de su antecesor. Con base en una «consulta popular», se decidió reorientar la estrategia de desarrollo, integrando un sistema estatal de planeación (acorde con el Sistema Nacional de Planeación), cuya base sería la regionalización, lo cual no ha de parecer extraño si tomamos en cuenta el crecimiento migratorio y la concentración extrema en ciertas partes del estado y que para estas fechas mostraba problemas realmente alarmantes. La planeación quiso orientarse hacia cuatro elementos considerados como prioritarios para la vida de un individuo: alimentación, justicia, asentamientos humanos y educación (*Plan...*, 1981).

A nivel discursivo, el gobernador otorgaba a la educación los calificativos de «palanca esencial del desarrollo», «base operativa de la democracia y de la permeabilidad social de nuestro

sistema», o «reclamo vital del pueblo y palanca de su historia y de su porvenir», y afirmaba que

[...] la transformación de la sociedad y la Renovación Moral no se pueden lograr si en paralelo no se logra una transformación educativa y cultural del pueblo [...]. [la educación] abate desigualdades, reforma valores fundamentales, y propicia el desarrollo democrático [...] (del Mazo, 1985:20).

Los objetivos básicos otorgados a la educación fueron los siguientes: desarrollar capacidades que habiliten al ser humano para ser partícipe activo en el proceso social de la producción de bienes y servicios que la sociedad requiere; fomentar costumbres, comportamientos y actitudes que permitan la convivencia pacífica y solidaria mediante la asimilación de normas de justicia; fomentar la comprensión de la historia para conservar lo mejor y desterrar lo que el hombre ha hecho en contra de sí mismo y, acrecentar en los habitantes del Estado de México la conciencia de su propia identidad. El culto a lo mexiquense aparece como eje de unión entre las autoridades estatales y la población inmigrante y natural del estado, para lograr una identidad común ante la pauperización y heterogeneidad cultural que trae consigo el hacinamiento poblacional. Asimismo, un contenido regionalista apoyaba la política federal de descentralización educativa.

El Plan de Gobierno se proponía eliminar los rezagos en la atención de la demanda con respecto al promedio nacional y a la demanda interna; incrementar la oferta de oportunidades educativas en el medio rural para arraigar a la población; desarrollar el sistema educativo, sobre todo la capacitación para el trabajo, con el objeto de limitar la migración y crear instituciones educativas desconcentradas a partir de las necesidades de las regiones. Para realizar todo esto, se nombró como personaje fundamental, siguiendo la tradición, al maestro.

El programa que se proponía tenía su lógica. En educación preescolar se estudiaría

reducir el ciclo a un año, para aprovechar las instalaciones en zonas rurales y urbanas deprimidas, e instalar un grado anexo en las primarias donde no hubieran preescolares. Aunque esto no fuera suficiente para cubrir la demanda, por lo menos propiciaría cierta igualdad de oportunidades.

Las metas en educación primaria eran: atender al 100% de la demanda; reducir la reprobación y mejorar la calidad, para lo cual eran necesarios más maestros y con mayor capacitación; fomentar la investigación educativa, el diseño y evaluación curricular, e incrementar y mejorar los apoyos didácticos.

El objetivo principal en educación secundaria era fomentar el desarrollo de destrezas en quienes desertaban para acceder al sistema productivo. El gobierno se propuso abrir más secundarias, sobre todo técnicas, pero analizando en qué zonas eran necesarias; en el caso de las generales, revisar sus programas complementarios de capacitación para vincularlos al sistema productivo, a la vez que se fomentaría la telesecundaria y se propiciaría que el gobierno federal mantuviese su participación, sobre todo en secundarias técnicas.

Apenas en 1981 el gobierno estatal comenzó a atender la preparatoria desde el Departamento de Educación Superior, que se proponía revalorar la imagen social del bachillerato como preparación para estudios superiores, pero también como medio que facilitara la salida al mercado de trabajo. Para ello se planeaba, aprovechando las instalaciones de las normales, una mayor intervención del Estado, pues todas las instituciones de este nivel pertenecían o eran incorporadas a la UAEM o a la federación. Con respecto a la educación superior y la investigación científica, contemplaba que la primera estaba fuera de las necesidades de desarrollo del estado debido a su mala ubicación y al tipo de carreras que ofrecía, razón por la cual se crearía el Comité Estatal para la Planeación de la Enseñanza Superior (COEPES). Reubicar y reorientar las instituciones y fomentar la investigación científica era considerado algo mucho más importante que fomentar el crecimiento de la cobertura.

Cuarenta y tres normales estatales y el ISCEEM conformaban el sistema de educación normal para 1981. El Plan de Gobierno proponía revisar el sistema para que éste guardara relación con las demandas del sistema educativo en su conjunto (y no sólo con la primaria). Para ello se pretendía fortalecer la investigación para la planeación, ampliar el sistema, revisar por completo el Instituto de Capacitación para el Magisterio del Estado, actualizar planes y programas de estudio, y crear escuelas nuevas con tendencia desconcentradora para apoyar la política poblacional.

Por último, el Plan de Gobierno detectaba una grave situación en cuanto a educación de adultos. Citando a COPLAMAR, manifestaba que la demanda real de dicha educación ascendía a 2'038,108 personas mayores de 15 años, de las cuales 45.6% (929,028) eran analfabetas y 54.4% no habían concluido la primaria. El sector educativo únicamente atendía a poco más de 10% en alfabetización, primaria abierta y semiescolarizada, secundaria abierta y capacitación para el trabajo. A partir de este diagnóstico, se planteaba la necesidad de una acción solidaria: coordinar los sistemas federal y estatal, aumentar la eficiencia terminal en primaria, ofrecer el acceso a este último nivel a los grupos marginados, aplicar adecuadamente la Ley que obliga a los empresarios a dar capacitación a sus empleados, y en general fortalecer el Programa Nacional de Alfabetización (*Plan...*, 1981).

Estos lineamientos guiaron la política educativa durante los gobiernos de Alfredo del Mazo (1981-1986)¹¹ y Alfredo Baranda (1986-1987). Este último declaraba en su Primer Informe que

[...] la modernidad sintetiza la racionalidad de nuestro tiempo. Los mexicanos participamos en ella, con una orientación precisa: aspiramos a ser más productivos, más eficientes, no por un prurito de actualidad sino por ser más democráticos y justos (Baranda, 1987:17).

Alfredo Baranda siguió con la intención de crear una identidad mexiquense:

No hay descentralización sin conciencia regional, ni desarrollo regional sin un claro conocimiento del medio en que se vive. Debemos vincular la enseñanza con el entorno original del educando (*ibid*:53).

En la *Memoria de Gobierno* de 1987 se reforzaba la importancia del fortalecimiento de esta identidad estatal (cuya viabilidad es cuestionable¹²) y se declaraba que, en cuanto a la modernización y descentralización educativa, se habían logrado avances al firmar con la federación, en abril de 1987, el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal; al abrir las Delegaciones Administrativas de Naucalpan y Netzahualcóyotl y al racionalizar recursos con un nuevo sistema de escalafón, información estadística y sistemas automatizados para pago de becas y control de recursos humanos y presupuestales, desde 1984 (*Memoria...*, 1987:195).

Estos cambios administrativos fueron acompañados por otras tres reformas: la creación del Departamento de Becas (que benefició a 75,000 estudiantes e implantó el servicio social obligatorio), la reforma al plan de estudios de las normales y la creación de El Colegio Mexiquense (*ibid*:195).

En 1982 se celebró el Centenario de la Educación Normal en el Estado; un año más tarde, según el Segundo Informe de Gobierno de Alfredo del Mazo, se convocó a los maestros a un foro para que fueran ellos mismos quienes fijaran las reformas y directrices de su formación (del Mazo, 1983 y 1984:39). La reforma pretendió, según el gobernador, acabar con el caos que existía en las escuelas normales, al mezclarse los planes de estudio de 1973 (de cuatro años) y 1978 (de cinco) y quitar la excesiva carga de actividades extracurriculares que se venían fomentando bajo el gobierno de Jorge Jiménez Cantú. Aparte de elevar la carrera magisterial a nivel de

¹¹ *Plan...*, 1981; véanse los cuatro Informes de Alfredo del Mazo.

¹² Véase Morales, 1989.

licenciatura, se abrieron opciones de posgrado, se implantó el programa de capacitación y actualización permanente para el magisterio en servicio, «se revitalizó» el ISCEEM y se creó el Centro Coordinador de Educación Continua (*Memoria...*, 1987:194-5; del Mazo, 1986:45).

La reforma a la educación normal fue acompañada de un nuevo Reglamento de Escalafón, que creó los puestos de supervisor regional, investigador y pedagogo, con la idea de fomentar la integración de un cuerpo técnico y de investigación de apoyo a los servicios educativos; se redujeron categorías y la mayoría se sometieron a concurso¹³.

En primaria se hicieron estudios de reprobación y deserción y se establecieron diferentes servicios de atención psicopedagógica. Para el tercer año se editó el Libro del Estado de México, como complemento para el texto de ciencias sociales. La edición de libros de apoyo didáctico fue también alentada en la educación secundaria, con el objeto de enseñar lo universal a través del entorno regional. Respecto a la educación tecnológica, al igual que en el resto del país, se puede observar la proliferación de numerosas instituciones tanto estatales, como federales y privadas (*ibid.*).

El Colegio Mexiquense fue creado el primero de octubre de 1986, con la idea de crear una institución de excelencia académica en materia de docencia superior e investigación, que se ocupara del análisis de la problemática social del estado¹⁴.

Todas estas reformas administrativas e institucionales, guiadas por la exaltación de lo mexiquense, si bien han sido sintetizadas aquí en unos cuantos párrafos, han significado cambios

profundos en el sistema educativo estatal cuyos resultados y consecuencias están aún por ser analizados a nivel cualitativo. Un ejemplo de ello es la descentralización educativa, que si bien no avanzó en el estado, generó inquietud y fricciones entre la SEP, las autoridades estatales y, sobre todo, entre la burocracia y los sindicatos en busca de fortalecer sus posiciones de poder (Martínez, 1994).

En el *Plan de Desarrollo del Estado de México, 1987-1993*, elaborado por la administración del gobernador Mario Ramón Beteta (1987-1989), se proponía ampliar la participación de la federación y la iniciativa privada tanto en el financiamiento como en la planeación y orientación del sistema educativo. En tiempos de restricción del gasto público y de racionalización del uso de los recursos disponibles, el gobierno del estado otorgaba 70% de su gasto corriente a la educación. Ante la crisis, la política educativa nacional priorizaba la ampliación del acceso a los servicios educativos y sobre todo, la atención a las zonas o grupos más desfavorecidos, sin descuidar la calidad educativa (*Plan...*, 1987).

En virtud de lo anterior, ganó fuerza la tendencia a diversificar el sistema educativo, ofreciendo opciones educativas más abiertas, como las secundarias técnicas y telesecundarias, la educación media terminal enfocada a especialidades trascendentales a nivel regional, o el bachillerato propedéutico abierto o nocturno. La preferencia en la atención a zonas rurales y urbanas marginales, así como el otorgamiento de becas a estudiantes de bajos recursos y el Programa de Desarrollo Cultural de las Etnias, fueron elementos claves del Plan de Desarrollo del Estado de México, junto con la preocupación por mejorar la calidad educativa a partir de la formación integral de los docentes, misma que sería acompañada de incentivos económicos.

Estos planteamientos fueron reforzados por el *Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994*, emitido por el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari. La educación para la solidaridad que seguiría como criterios normativos la valoración de la democracia, la justicia y el desarrollo, se basaría en la descen-

¹³ *Memoria...*, 1987:195. A lo largo de su periodo, Alfredo del Mazo utilizó un discurso que enaltecía la labor de los maestros. En su tercer Informe, por ejemplo, declaraba que «Afortunadamente en la Entidad tenemos una vasta tradición pedagógica y un Magisterio ejemplar, promotor del desarrollo integral de las comunidades, que goza de una amplia credibilidad y confianza de la población (del Mazo, 1985:20).

¹⁴ En la creación del EL Colegio Mexiquense participaron el gobierno estatal, la SEP, la UAEM, El Colegio de México y los ayuntamientos de Naucalpan, Texcoco, Toluca y Zinacantepec (*ibid.*:192 y 204).

tralización educativa que permitiría racionalizar el empleo de recursos (*Programa...*, 1989).

Antes, entre 1982 y 1987, el crecimiento del país fue nulo. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se intentó transformar el modelo económico para basarlo en la demanda del mercado internacional y el intercambio comercial abierto (y ya no en el mercado nacional y la protección arancelaria). Los costos sociales fueron grandes y la problemática política fue subordinada al proyecto económico. Entre 1982 y 1987 el salario mínimo cayó 40%. Para este último año, el poder adquisitivo de la población era similar al de 1940. En 1988 se firmó el Pacto de Solidaridad Económica, estableciendo una relativa congelación de precios y salarios, un ajuste fiscal y la fijación de la paridad cambiaria. Después de las controvertidas y conflictivas elecciones presidenciales del 6 de julio de ese año, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari planteó seguir con la política económica de su antecesor: la reducción del Estado, la apertura comercial, la modernización de la planta industrial y la renegociación de la deuda externa, cuyo monto había pasado de 18 a 49% del gasto federal entre 1982 y 1987 (González y Monterrubio, 1993:157; Aguilar y Meyer, 1990: 268-72; Fuentes, 1989). Como contraparte de la política económica, Carlos Salinas lanzó el Programa Nacional de Solidaridad, que pretendía frenar el descenso en los niveles de vida de grandes sectores de la población y el descontento político. En el rubro educativo se elaboró el Programa de Modernización Educativa del que hemos hablado, y se desplazó a Carlos Jonguitud Barrios del SNTE.

Entre 1987 y 1990, la política educativa en la entidad mantuvo como centros de interés la expansión del sistema escolar y la elaboración de material didáctico, como los libros del Estado de México para tercero de primaria, los de apoyo didáctico para secundaria y los cuadernos y guías para preescolar, que se editaron y distribuyeron durante 1989. El otorgamiento de becas para estudiantes de bajos recursos, las exhortaciones al sector privado para apoyar al sistema educativo, el intento por recobrar el equilibrio entre la federación y el estado en la asignación de recursos

y los intentos por avanzar en los procesos de integración de los subsistemas estatal y federal, así como la adopción del programa de Solidaridad como «foro para la planeación conjunta y método para concertar decisiones», fueron acciones que pretendían compensar los efectos de la crisis económica (Beteta, 1989; Pichardo, 1990 y 1991). No obstante, es necesario indicar que durante la administración de Mario Ramón Beteta, atravesada por el fin del sexenio presidencial, no hubo una política educativa definida y precisa. La situación empeoraría con los cambios en las gubernaturas, que afectaron la planeación y la continuación de los programas (Martínez, 1994: 543-6).

En enero de 1990 el gobernador interino Ignacio Pichardo Pagaza (1989-93) declaraba en su Informe que el gobierno estatal pagaba sueldo a 50 mil maestros, mientras que la federación lo hacía a 54 mil. El poder lugareño se hacía cargo de 54% del costo total de educación en la entidad, mientras que en la media nacional las entidades aportaban sólo 24%:

El Estado de México es el que menos gasto federal per cápita recibe en materia educativa y el que más gasta, per cápita también, de sus propios recursos (Pichardo, 1990).

Aquí es importante destacar que cuando hablamos del sistema educativo de la entidad en 1990, nos estamos refiriendo a 11.1% de la matrícula total del país en todos sus niveles escolares, y a la entidad más poblada, contando con 12.1% de la población nacional (Aguado, 1992:1).

Equilibrar el gasto en educación no era sencillo. La crisis económica de la década de los ochenta motivó un gran descenso en el presupuesto educativo. Para 1987 el gasto federal en la materia había perdido 35% con respecto a 1982 y había pasado a ser de 5.3% a 3.3% del Producto Interno Bruto (PIB). La oferta en educación se había reducido con relación a la demanda y la crisis afectó principalmente a la escuela primaria, puesto que en los otros niveles la iniciativa privada pudo sostener e incrementar su

participación (Fuentes, 1989). Por otro lado, los fallidos intentos de descentralización educativa dieron por resultado la creación de una sobrepuesta estructura administrativa, igualmente centralizada, que propició el inmovilismo, la politización de todo trámite administrativo y una mayor burocratización. La situación de los maestros ante estas circunstancias empeoró rápidamente, por un lado por la mayor burocratización y por otro, por el descenso de los salarios: en 1982 el sueldo de un maestro mostraba una diferencia de 113% con respecto al salario mínimo, mientras que sólo dos años después la diferencia se redujo a 10.3% de un salario mínimo ya de por sí muy mermado¹⁵.

No obstante, la recesión económica de los años ochenta no afectó a todas las regiones de la República por igual. El Estado de México, junto con Jalisco, Nuevo León y el Distrito Federal, tuvo un desarrollo industrial y de servicios importante y registró los más altos ingresos (González y Montterrubio, 1993:170). En 1970, 72.51% de la población de 15 años y más en el Estado de México era alfabeta, colocándose por debajo del índice nacional, que era de 74.19%. Para 1980 el crecimiento de alfabetas en la entidad (86.37%) fue mayor que en el país (82.98%). Diez años más tarde en la República Mexicana 87.38% de la población de 15 años y más era alfabeta, mientras que en el estado el índice fue superior (90.84%) (*x Censo...*, 1984; *ix Censo...*, 1971; *xi Censo...*, 1991).

Como ha indicado Eduardo Aguado, el gobierno federal contrajo su oferta en la entidad significativamente. Entre los ciclos 1983-84 y 1989-90, retiró 110,000 plazas en primaria. Igual lo haría en preescolar y secundaria. El gobierno estatal y la iniciativa privada no lograron contrarrestar el retiro de la federación al abrir 81,000 y 21,000 plazas, respectivamente. La crisis económica y financiera retrasó sus efectos en la entidad, pero sus repercusiones se hicieron claras a partir de la segunda mitad de la década. Durante los ochenta, la participación del Estado de México en el PIB nacional no varió y la tasa

de crecimiento del producto estatal fue menor a la de muchas otras entidades (Blancarte, 1994:7-8). A la reducción de la inversión y la dramática caída en los ingresos de los maestros, se sumaría el estancamiento del sistema educativo. Entre 1980 y 1990, la tasa de crecimiento anual de la población (que en la década anterior ascendía a 7%) se redujo a 2.6%. En la zccm pasó de 9.4% a 2.7%. En el ciclo 1970-1971, la matrícula total de los niveles básico, medio y superior no llegaba al millón de alumnos. Diez años después, como ya se mencionó, comprendía a 2.2 millones, y para 1990 a 2.7 millones de educandos. De la población entre los 4 y los 24 años, 43 de cada 100 estudiaban en 1970, 55 en 1980 y 55 en 1990. Es claro que el sistema dejó de crecer en la última década. Entre 1970 y 1980, 140 mil alumnos y 50 mil maestros fueron incorporados al sistema educativo, mientras que durante la década posterior se incorporó casi a la mitad de alumnos (58 mil) y a 51 mil maestros¹⁶.

El descenso en el ritmo de crecimiento del sistema puede explicarse en parte por el alto índice de atención en la primaria. En 1970, 63 de cada 100 niños entre los 6 y los 14 años asistían a la primaria. En 1990, se atendía a 90; pero resulta preocupante el descenso y aun retroceso en algunos ciclos, a pesar de la transformación que sufrió la composición del sistema durante la última década. En 1970, 87 de cada 100 niños matriculados cursaban la primaria, mientras que 20 años después la cursaban 62. En el ciclo 1970-71, sólo 3.6 de cada 100 estudiantes cursaban preescolar; en 1980-81 cursaban ese nivel 4, y en 1989-1990 lo hacían entre 8 y 9 (*ibid*:13-14). La educación preescolar creció, pero no lo suficiente. Del total de niños de 5 años (257,768) en 1990, 63% asistía a la escuela, pero 163,279 no lo hacían. A ello hay que agregar la desigualdad que genera el hecho de que algunos niños sólo podían cursar un ciclo, mientras que otros cursaban dos o hasta tres años, lo cual les da ventaja en su desarrollo escolar posterior. Si consideramos

¹⁵ *Ibid.*; véase Street, 1984.

¹⁶ Aguado, 1994:563. Cabe señalar que el gobierno federal contrajo la oferta en municipios en los que la demanda potencial disminuyó, pero en ellos aún había demanda potencial no incorporada al sistema.

a los niños de 4 y 5 años, la matrícula escolar sólo representaba a 47% (*XI Censo...*, 1991; Aguado, 1993:3-6).

Del total de la matrícula en el ciclo 1970-1971, 8 de cada 100 estudiaban secundaria; en diez años la proporción casi se duplicó: 15 de 100, mientras que para el ciclo 1989-1990, la proporción era de 20 de cada 100. El descenso en el ritmo de crecimiento de este nivel es preocupante si tomamos en cuenta que cada año hay más egresados de la primaria y que la población demandante crece a ritmos acelerados, tanto por el crecimiento natural de la población estatal, como por los jóvenes inmigrantes¹⁷. En 1990, del total de la población entre los 12 y los 14 años de edad (303,407), no asistían a la escuela 94,717, es decir, 31.21%. De los jóvenes entre 15 y 19 años (1,198,496), la mitad (599,377) no asistía a la escuela (*XI Censo...*, 1991).

Los efectos de la crisis económica sobre el sector educativo no sólo se manifestaron en el crecimiento del sistema. La mayoría de las escuelas de preescolar dadas de alta en 1990, por poner sólo un ejemplo, no contaban con edificio propio. Las clases se impartían en anexos de primarias, salones parroquiales, casas prestadas o incluso al aire libre en el sur de la entidad. Según un diagnóstico de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, 44% de las escuelas primarias establecidas eran multigrado y unitarias y eran atendidas por maestros interinos sin una preparación profesional mínima (Aguado, 1992:19).

La situación de los maestros era paupérrima. El crecimiento del sistema educativo durante la década de los setenta se llevó a cabo en buena parte sacrificando su salario; en los años ochenta «educar más con menos» implicó la agudización de su problemática. Como ha indicado David Sandoval, muchos docentes que trabajaban en áreas rurales pobres se veían obligados a complementar su salario con agricultura, pequeño comercio o trabajando como braceros en los períodos de vacaciones. En Toluca o en el Valle de México, la estrategia para sobrevivir era tra-

bajar dos turnos, por lo general uno estatal y uno federal, pero la situación de los profesores se agravaba por la carencia de vivienda propia y los problemas de transporte. El movimiento magisterial de 1989, en demanda de democracia sindical y aumento salarial, es una manifestación del deterioro en su situación tanto económica como laboral (frente a la descentralización) (Sandoval, 1990).

A nivel cualitativo habría que analizar más a fondo los efectos de la crisis económica y las políticas educativas de la última década. Además del deterioro de la situación de los maestros y el estancamiento del ritmo de crecimiento del sistema, la crisis afectó a la demanda. Es irónico, como dice Eduardo Aguado, que precisamente cuando la oferta en educación primaria se acerca a 100% al incorporar a poblaciones de difícil acceso, el empobrecimiento de la población dificulte que los niños y los jóvenes asistan a la escuela a causa de los gastos directos e indirectos que representa. Según René Roberto Becerril e Irma Leticia Moreno, aunque existen maestros y planta física suficiente, cada vez menos niños se inscriben en la escuela en las zonas menos desarrolladas (Becerril y Moreno, 1990). Ello se relaciona, por ejemplo, con el hecho de que la actividad económica de los adolescentes se incrementó significativamente en los años ochenta (Aguado, 1992:14).

Entre 1970 y 1990, el crecimiento en los niveles de atención a la población demandante entre los 6 y los 14 años fue menor en la ZCCM que en el resto de la entidad: en 1979, en la ZCCM estudiaban 70 de cada 100 y en el resto del estado sólo 55; veinte años después lo hacían 94 de cada 100 en dicha zona y 87 en el resto del estado. Esas cifras indican una tendencia hacia el logro de un equilibrio entre distintas regiones. En 1990, 6 de cada 100 niños entre los 6 y los 14 años no habían terminado la primaria, ni asistían a la secundaria en los 27 municipios de la ZCCM, mientras que en el resto del estado eran 15 de 100 en esa situación. Del grupo de edad 15-19 años, 53 de cada 100 asistían a la escuela en la ZCCM y en el resto del estado 49. En cuanto a los jóvenes entre los 20 y los 24 años, la proporción es de

¹⁷ La población migrante se concentra en las edades de 15 a 34 años. Véase Aguado, 1992:8, 12-3. Aguado cita a Navarrete y Bolaños, 1992.

20 y 19, respectivamente (*XI Censo...*, 1991; Aguado, 1992:21-2).

No obstante, la cobertura del sistema manifiesta diferencias regionales importantes, y más aún si se considera la eficiencia. Según un estudio, en los municipios agrícolas más marginados del norte y del sur del estado, la eficiencia terminal en primaria se calculaba en 1990 en 36%, mientras que el promedio estatal era de 67.44%. En secundaria, sólo 5 alumnos de 10 inscritos lograban terminar el ciclo. La calidad en este nivel también es cuestionable si se considera que en promedio hay dos maestros por cada grupo, por lo que los docentes tienen que atender varias áreas. Además, en esas zonas¹⁸ se concentra un mayor número de maestros interinos con una preparación deficiente y con muchas dificultades para proseguir sus estudios debido a su bajo salario (Guadarrama y Sánchez, 1992:344-6). En la generación 1983-1989, sólo 40 alumnos egresaban de sexto grado por cada cien niños que se inscribieron en primero seis años atrás. Mientras que en Toluca y Metepec terminaban 50 de 100, en las regiones marginadas del sur lo hacían únicamente 25 (Aguado, 1994:563).

Quizás más importante que el crecimiento de la oferta educativa, sobre todo en primaria, sea la calidad, y más aún, la equidad. En 1990 la relación de alfabetas (7'557,802) y analfabetas (728,923) otorgaba la proporción de 91% y 9% respectivamente, sin incluir a la población de 5 años y menos. En el país el promedio de analfabetismo era calculado en 12.4%. El Estado de México ocupaba el doceavo lugar en cuanto a población alfabetada, pero eso no es un orgullo si se considera que es la entidad más industrializada del país. Además, las diferencias regionales son grandes. En municipios como Chapultepec, Atenco, Chiconcuac, Tezoyuca, Tlamanalco, Metepec, Coacalco, Netzahualcóyotl y Cuautitlán, había en 1990 menos de un analfabeta por cada 100 habitantes. En regiones de alta marginalidad en el

sur¹⁹, había 3 analfabetas por cada 10 habitantes mayores de 15 años. Esta es una de las más altas proporciones de analfabetismo en el país, es similar a la del estado de Chiapas y sumamente contrastante con Coacalco, en donde existían poco más de 2 analfabetas por cada 100 habitantes en el mismo rango de edad (Aguado y Rogel, 1993:197-244).

De la población cuya edad oscila entre los 6 y los 14 años (2'264,397), los alfabetas (2'079,003) representaban 91.8%. Es decir, se da una proporción de 10 niños alfabetados por cada 11. La población de 6 a 14 años que en el momento del censo recibía instrucción era de 2'065,517, lo que representa 91.2%. Esto es, de cada 11 niños, 10 asistían a la escuela. Los índices son altos, pero ocultan las diferencias regionales. En el ciclo 1989-1990, desertaron o reprobaron 118 mil educandos de primaria (13% de la matrícula de primero a sexto grados). En Toluca y Metepec lo hicieron 9 de cada 100 estudiantes, mientras que en 21 municipios del sur lo hicieron 19 de 100 (*XI Censo...*, 1991; Aguado, 1993).

Incluso dentro de la ZCCM hay diferencias significativas. En el estado, 70% (4'228,909) de los 6'002,328 jóvenes de 15 años y más, tenían la primaria completa y 49% (2'976,582) poseía estudios de posprimaria. En promedio, 53 de cada 100 jóvenes entre los 15 y los 19 años asistían a la escuela en el estado, pero mientras en Coacalco lo hacían 70, en Chalco únicamente 39 de cada 100 (Aguado, 1992:22).

Todo lo anterior nos habla de la necesidad de intensificar los esfuerzos por equilibrar las oportunidades educativas al interior de la entidad y atender de manera preferencial a las zonas rurales y urbanas marginadas, tanto en términos de expansión de la cobertura, como de su calidad. Sin restar importancia a esta afirmación, es necesario señalar que el sistema educativo del Estado de México es sólido en comparación con el de muchos otros estados. Tanto la amplitud

¹⁸ Amanalco de Becerra, Oztoloapan, Sultepec, Tlatlaya, Aculco, Amatepec, Zacazonapan, Chapa de Mota, Ixtapan del Oro, Texcaltitlán, San Simón de Guerrero, Temascaltepec, Coatepec Harinas, Zacualpan, Almoloya de Alquisiras, Tejupilco y Soyaniquilpan.

¹⁹ Almoloya de Alquisiras, Amanalco, Amatepec, Coatepec Harinas, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Tzoloapan, San Felipe del Progreso, San Simón de Guerrero, Santo Tomás de los Plátanos, Sultepec, Tejupilco, Temascaltepec, Texcaltitlán, Tlatlaya, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Victoria, Zacazonapan y Zacualpan.

de su cobertura como la existencia de una fuerte tradición en la enseñanza normal, lo colocaron en un plano de ventaja frente al proceso de federalización de los servicios educativos en 1992. Una experiencia de gran valor en ese sentido fue la elaboración de libros con contenidos regionales y el diseño materiales didácticos de apoyo.

Como ha señalado Eugenio Martínez, la presencia del gobierno estatal en la educación básica, así como la presencia de un sindicato ajeno al SNTE son puntos a favor (Martínez, 1994:551), si bien en contra se tiene la magnitud del sistema, el costo que representa y el crecimiento global de la población demandante.

BIBLIOGRAFÍA

- Culiacán, México, 7-10 de noviembre de 1990.
- Aguado, Eduardo, «Crecimiento demográfico y atención educativa en el Estado de México: el caso de los municipios conurbados de la ciudad de México», Simposio Sociedad y Población, El Colegio Mexiquense, A.C., Toluca, septiembre, 1992.
- «La educación básica en el Estado de México, 1970-1990: la desigualdad regional», en Roberto Blancarte (Coord.), *Estado de México: perspectivas para la década de los 90*, El Colegio Mexiquense A.C.-Instituto Mexiquense de Cultura, Toluca, 1994.
- «El reto de la educación básica en el Estado de México: calidad, eficiencia y equidad», *Estrategia*, Toluca, 1º de febrero de 1993, año 1, núm. 7, pp. 3-6.
- y Rosario Rogel Salazar, «El analfabetismo a fin del milenio», *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, Toluca, año 1, núm. 3, junio, 1993, pp. 197-244.
- Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1990.
- Baranda, Alfredo, *Primer Informe de Gobierno del C. Gobernador Alfredo Baranda*, Gobierno del Estado de México, 20 de enero de 1987.
- *Segundo Informe de Gobierno del C. Gobernador Alfredo Baranda*, Gobierno del Estado de México, Toluca, 5 de septiembre de 1987.
- Becerril, René R. e Irma J.L. Moreno, «El modelo desarrollista en el Estado de México», ponencia presentada en el IV Encuentro de Historia Regional de la Educación, UAS, Culiacán, México, 7-10 de noviembre de 1990.
- Beteta, Mario Ramón, *Primer Informe de Gobierno del C. Gobernador Mario Ramón Beteta*, Gobierno del Estado de México, Toluca, 20 de enero de 1989.
- Blancarte, Roberto, «Introducción», en Roberto Blancarte (Coord.), *Estado de México: perspectivas para la década de los 90*, El Colegio Mexiquense A.C.-Instituto Mexiquense de Cultura, Toluca, 1994.
- Boudon, Raymond, *Efectos perversos y orden social*, Premia editora, México, 1980.
- Campuzano, Víctor Carlos, «La expansión del sistema educativo del Estado de México, 1950-1980. Características generales», tesis de maestría en ciencias, especialidad en educación, DIE-CINVESTAV, México, marzo, 1985.
- CEPES, Estado de México, «Reunión estatal de consulta popular sobre educación y cultura», Tenancingo, 25 de febrero de 1982.
- Cientocincuenta años de la Educación en el Estado de México*, Gobierno del Estado de México, Dirección General de Educación Pública, Toluca, México, 1974.
- Dirección de Educación Pública, 1980*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1980.
- Fuentes, Olac, *Educación y política en México*, Nueva Imagen, México, 1983.
- «Territorio devastado. Cuatro facetas del sistema educativo que nos legó el sexenio de la crisis», en *La Jornada*, viernes 6 de enero de 1989, pp. 1, 15 y 16.
- González García de Alba, Ligia y María Isabel Monterrubio Gómez, «Tendencias en la

- dinámica y la distribución de la población, 1970-1992», en *El poblamiento de México*, Secretaría de Gobernación-CONAPO, México, 1993.
- Guadarrama, Gloria y María Inés Sánchez Salgado, «Educación básica en los municipios rurales del Estado de México (municipios de más alta marginalidad)», en Gobierno del Estado de México, Sistema Estatal de Investigación Educativa, *Primer Foro Estatal de Investigación Educativa previo al II Congreso Nacional. Memoria. Resúmenes de ponencias*, Toluca, 28-30 de septiembre de 1992.
- Hank González, Carlos, *Primer Informe de Gobierno*, Profesor Carlos Hank González, Gobernador Constitucional del Estado de México, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 20 de enero de 1971.
- . *Segundo Informe de Gobierno*, Profesor Carlos Hank González, Gobernador Constitucional del Estado de México, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 20 de enero de 1972.
- . *Tercer Informe de Gobierno*, Profesor Carlos Hank González, Gobernador Constitucional del Estado de México, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 20 de enero de 1973.
- . *Cuarto Informe de Gobierno*, Profesor Carlos Hank González, Gobernador Constitucional del Estado de México, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 20 de enero de 1974.
- . *Quinto Informe de Gobierno*, Profesor Carlos Hank González, Gobernador Constitucional del Estado de México, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1975.
- . *Sexto Informe de Gobierno*. Profesor Carlos Hank González, Gobernador Constitucional del Estado de México, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 5 de septiembre de 1975.
- IX *Censo General de Población, 1970*, Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, México, 1971.
- Jiménez Cantú, Jorge, *Síntesis del Primer Informe de Gobierno del C. Gobernador Jorge Jiménez Cantú*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1977.
- . *Síntesis del Segundo Informe de Gobierno del C. Gobernador Jorge Jiménez Cantú*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1978.
- . *Síntesis del Tercer Informe de Gobierno del C. Gobernador Jorge Jiménez Cantú*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1979.
- . *Síntesis del Cuarto Informe de Gobierno del C. Gobernador Jorge Jiménez Cantú*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1980.
- . *Síntesis del Quinto Informe de Gobierno del C. Gobernador Jorge Jiménez Cantú*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1980.
- . *Síntesis del Sexto Informe de Gobierno del C. Gobernador Jorge Jiménez Cantú*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1981.
- Latapí, Pablo, «Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)», *Comercio Exterior*, México, diciembre 1975, pp. 1331-1333.

- *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, México, Nueva Imagen, 1980.
- Ley Federal de Educación, 4 de febrero de 1980, en *Normas Fundamentales*, SEP, México, 1980.
- Martínez, Eugenio, «Política educativa para el nivel básico en el período 1987-1990 en el Estado de México», en Roberto Blancarte (Coord.), *Estado de México: perspectivas para la década de los 90*, El Colegio Mexiquense A.C.-Instituto Mexiquense de Cultura, Toluca, México, 1994.
- Mazo, Alfredo del, *Primer Informe de Gobierno. Lic. Alfredo del Mazo, Gobernador Constitucional del Estado de México*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 20 de enero de 1983.
- *Segundo Informe de Gobierno. Lic. Alfredo del Mazo, Gobernador Constitucional del Estado de México*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 20 de enero de 1984.
- *Tercer Informe de Gobierno. Lic. Alfredo del Mazo, Gobernador Constitucional del Estado de México*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 20 de enero de 1985.
- *Cuarto Informe de Gobierno. Lic. Alfredo del Mazo, Gobernador Constitucional del Estado de México*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 20 de enero de 1986.
- Memoria del Gobierno del Estado de México*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1987.
- Morales Sales, Edgar Samuel, *Estado de México: sociedad, economía, política, cultura*, Centro de Investigaciones Interdiscipli-
- narias en Humanidades, UNAM, Biblioteca de las Entidades Federativas, México, 1989.
- Navarrete, Emma Liliana y Marta Vera Bolaños, *Diagnóstico de la evolución demográfica del Estado de México, 1990*, CONAPO-El Colegio Mexiquense A.C., Toluca, México, 1992.
- Pescador, José Ángel, «La formación del magisterio en México», *Perfiles Educativos*, Nueva Época, núm. 3, CISE-UNAM, octubre-diciembre, México, 1983.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, *Primer Informe de Gobierno del C. Gobernador Ignacio Pichardo Pagaza*, Gobierno del Estado de México, Toluca, 20 de enero de 1990.
- *Segundo Informe de Gobierno del C. Gobernador Ignacio Pichardo Pagaza*, Gobierno del Estado de México, Toluca, 20 de enero de 1991.
- Plan de Gobierno 1981-1987. Bases para una nueva estrategia de desarrollo*, Gobierno del Estado de México-Coordinación General de Comunicación Social, Toluca, México, septiembre 1981.
- Plan de Desarrollo del Estado de México, 1987-1993*, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1987.
- Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989.
- Sánchez García, Alfonso, *Historia del Estado de México*, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, Toluca, México, 1974.
- Sandoval, David, «Estudio sociológico del maestro de educación básica en el Estado de México, 1988-1990», ponencia presentada en el Primer Simposio de Investigación Educativa, CIESAS, México D.F., junio, 1990.

Secretaría de Educación Pública, *Sistema Educativo. Estado de México*, Promotora Gráfica S.A., México, 1975.

Street, Susan, «Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP» en, *Perfiles Educativos*, Nueva Época, núm. 7, UNAM-CISE, octubre-diciembre, México, 1984, pp. 14-29.

Universidad Autónoma del Estado de México, *Estadísticas 1978-1981*, UAEM, Toluca, México, junio, 1982.

Universidad Autónoma del Estado de México, *Testimonios sobre la Autonomía Universitaria*, UAEM, Toluca, México, 1984.

Vivero, Ranulfo, *Análisis del avance educativo del estado*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1979.

x *Censo General de Población y Vivienda, 1980*, Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1984.

xi *Censo General de Población y Vivienda, 1990*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1991.