

Universidad Nacional Autónoma de México



Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
Acatlán

**Política Educativa Para  
Primaria en el Sexenio de  
José López Portillo  
(1976-1982)**

**T E S I S**

Que para Obtener el Título de  
Licenciado en Sociología  
P r e s e n t a n :

J. Eugenio J. Martínez Gutiérrez  
María Patricia Rivera González



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## C O N T E N I D O

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I:      CORRIENTES INTERPRETATIVAS DE LO EDUCATIVO EN AMERICA LATINA	6
Concepción Desarrollista	8
El Caso de México	13
Teoría de la Reproducción	16
Categorías de Análisis	20
Bibliografía	28
CAPITULO II:     ANTECEDENTES POLITICO-ECONOMICOS: EL SEXENIO 70-76	31
2.1 Condiciones sociopolíticas	32
2.2 Política educativa	38
2.3 Educación primaria en el sexenio de Luis Echeverría	45
Bibliografía	50
CAPITULO III:    EL SEXENIO DE JOSE LOPEZ PORTILLO Bibliografía	51 66
CAPITULO IV:    POLITICA EDUCATIVA PARA PRIMARIA EN EL SEXENIO DE JOSE LOPEZ PORTILLO	68
4.1 Política educativa general del sexenio	69
4.2 Educación primaria, metas y obje- tivos	81
4.3 Alcances y limitaciones de los programas	93
4.4 Conclusiones sobre la eficacia de las medidas adoptadas	98
Bibliografía	111
CAPITULO V:     CONSIDERACIONES FINALES Bibliografía	114 124

## INTRODUCCION

El presente trabajo aborda el análisis de la política educativa en el sexenio 76-82 para el nivel de enseñanza primaria<sup>(#)</sup>.

En términos generales, se puede afirmar que toda sociedad tiende a crear y a mantener un cierto tipo de civilización y de ciudadano, busca hacer desaparecer ciertas costumbres y actitudes y, en su lugar, difundir otras que faciliten la tarea de la dirección cultural. La escuela, junto con otras instituciones, estará organizada para el cumplimiento de tal fin.<sup>(1)</sup>

En este marco, la política educativa será el instrumento por medio del cual el Estado prescribirá la actividad escolar y elaborará normas que unifiquen las tareas de la educación, determinando contenidos y asignando funciones.

Así, la política educativa del Estado se articulará a un proyecto político-ideológico global, que abarca otras instancias de la sociedad civil, como son por ejemplo los medios de comunicación, el Derecho, etc. Esta política educativa, como proyecto del Estado, será condicionante y a su vez estará condicionada por las situaciones concretas y coyunturales que determinan el rumbo de la edu-

---

(#) El título de la tesis hace referencia al nivel de educación básica, que incluye los ciclos preescolar, primaria y secundaria. Este trabajo analiza solamente el nivel de la escuela primaria.

(1) Gramsci, A., *Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno*. Juan Pablos, Ed., 1975, p. 117

cación y su dinámica. Se verá afectada, en la realidad, por diversas prácticas sociales que favorecerán, neutralizarán o modificarán sus supuestos en relación a la organización y orientación de la práctica educativa. Sin embargo, las acciones y criterios planteados por el proyecto educativo del Estado son los dominantes, ya que por ser los que emanan del poder estatal, tienen carácter nacional y legitimidad.

En síntesis, afirmamos que los lineamientos ideológico-políticos del Estado en materia educativa no se reflejan monolíticamente en la práctica concreta. Sin embargo, esa propuesta político-ideológica del Estado opera en la realidad, y es un componente de esa misma problemática educativa.

La finalidad de este trabajo es estudiar la implementación de la política educativa del sexenio 1976-1982 para el nivel primario. Para ello, y a los fines de la comprensión crítica de su racionalidad, se analizarán sus elementos constitutivos, las determinaciones sociales y político-económicas que han incidido en su formación y desarrollo, así como las contradicciones que han surgido en su implementación. Estos niveles de comprensión del fenómeno a estudiar serán aproximativos en tanto no se abordará la totalidad de las determinaciones.

En virtud de que concebimos la educación como una acción emprendida por el Estado para la construcción de la hegemonía, se ha cate

gorizado el fenómeno educativo, y concretamente la política educativa, como producto de la correlación de fuerzas en un momento determinado. Es decir que se ha abordado el análisis desde las categorías teóricas del pensamiento de Antonio Gramsci.

En este sentido, y desde esta corriente teórica, no concebimos la política educativa como una mera imposición vertical desde el aparato gubernamental al conjunto de la sociedad y como expresión exclusiva de los intereses dominantes, sino como un campo de contradicción en el que diferentes correlaciones de fuerzas condicionan la implementación de este proyecto, ya sea favoreciendo su desarrollo, bloqueándolo o rechazándolo a partir de proyectos alternativos.

Así, nuestro interés se ha centrado en detectar en un momento determinado el tipo de fuerzas que actúan en la construcción del proyecto educativo y la forma en que éste se subsume en la política general, y observar cómo dicha política actúa sobre el conjunto de la sociedad.

Por otra parte, sabemos que la educación ha constituido una de las prioridades del Estado mexicano en los últimos 50 años. Sin embargo existen en la actualidad 6 millones de analfabetos; el promedio de escolaridad es de tercer año de primaria en las zonas urbanas y de 1.6 en el campo; el sistema escolar sigue sin capacidad

de retención de alumnos. (2)

Esto deja ver que el problema educativo está todavía lejos de resolverse. De ahí la importancia de estudios que puedan analizar esta problemática y los obstáculos que se plantean en este campo.

La hipótesis central del trabajo establece que la educación es un elemento importante en la construcción de consenso, que las directrices de su proyecto están ligadas con las condiciones sociopolíticas y que la política educativa no se impone en forma vertical; esta hipótesis recorre y orienta la totalidad del análisis en los cuatro capítulos que constituyen el trabajo.

En el primer capítulo se abordan diversas corrientes dentro de la educación en América Latina, enfatizando la Desarrollista, que ha tenido gran influencia en las políticas de los países de la región. Se plantea también las categorías de análisis que sirven como andamiaje a lo largo de la investigación.

En el capítulo II se analiza, a modo de antecedente, las medidas adoptadas durante el sexenio de Luis Echeverría, a fin de evaluar comparativamente el periodo de estudio, ya que se observaron diferencias significativas en materia educativa, por condiciones sociopolíticas también diferentes.

En el capítulo III se analizan las condiciones económicas y sociopolíticas del sexenio de José López Portillo, a fin de valorar

---

(2) SEP, *Programas y metas del sector educativo, 1981-1982*; Cuaderno No. 10, 1981, p. 22

su incidencia en la formulación de la política educativa.

En el capítulo IV se aborda el aspecto central de este trabajo de tesis. Se analizan los programas y proyectos del sector educativo, enfatizando los relativos a la escuela primaria: sus alcances y limitaciones. Se analiza de esta forma el proyecto educativo del Estado, tratando de contrastarlo con la realidad del sistema de enseñanza. Esto es, se analizó la situación actual del sistema en el nivel primario a fin de detectar las propuestas que en efecto se perfilan, y las contradicciones que se plantean en relación a los objetivos del proyecto oficial.

Una limitante del trabajo es que sólo se hace referencia a la educación institucionalizada y escolarizada. No obstante, acordamos con María de Ibarrola que en México el sistema escolar es el sistema dominante en el plano de lo educativo:

"a) Por ser uno de los principales instrumentos para llevar a la práctica los proyectos socioeducativos del Estado -en particular la práctica de consolidación del Estado- y de la burguesía empresarial.

"b)...por su capacidad de afirmarse entre los diversos sectores de población de la sociedad mexicana como la educación legítima".<sup>(3)</sup>

---

(3) Ibarrola, María, "Contradicciones de la escolaridad en México", en *Cuadernos de Investigación Educativa* No. 6, Depto. de Investigaciones Educativas y de Estudios Avanzados del IPN, agosto de 1982, p. 47-48.



CAPITULO I

CORRIENTES INTERPRETATIVAS DE LO EDUCATIVO  
EN AMERICA LATINA

Este capítulo tiene como objetivo presentar en forma general las corrientes más relevantes dentro de la educación en América Latina, con el fin de explicitar la influencia que han tenido estos planteamientos en la política educativa mexicana.

Se entiende que una perspectiva sociológica de la educación deberá interpretar, explicar y descubrir los significados sociales de la educación "a la luz de las teorías sociológicas" para proponer ciertas alternativas para la solución de los problemas educativos. (1)

El concepto educación abarca diferentes ámbitos como son el familiar, el escolar, el de los medios de comunicación, el del derecho, etc., "son todos los procesos educativos (escolares y no escolares; formales e informales; conscientes e inconscientes) que ocurren en la sociedad." (2)

En este trabajo restringiremos el concepto educación, analizando solamente un proceso educativo en particular, la educación escolar o sistema de enseñanza institucionalizado.

---

(1) Cfr. Ibarrola, M., "La sociología de la educación, una visión general" en *Educación y Sociedad en México*, Cuadernos de Lectura No. 2, UPN, p. 5-21, sin fecha.

(2) Puigrós, A., *Imperialismo y educación en América Latina*; México, Ed. Nueva Imagen, 1980, p. 32

## **CONCEPCION DESARROLLISTA**

El sistema escolar en América Latina ha sido objeto de estudio de pedagogos, maestros y filósofos a lo largo del Siglo XIX. No es sino a finales de la posguerra cuando diversas corrientes sociológicas impactaron el campo de la educación; en especial el estructural-funcionalismo.

Estas corrientes privilegiaban la concepción desarrollista del progreso, noción que había sido desarrollada desde finales del Siglo XIX por diversos pensadores del darwinismo social.

En la década 1950-1960 esta concepción replantea el principio de la capacidad natural innata de evolución en las sociedades. Propone la división del mundo en dos grupos de naciones: las modernas o desarrolladas y las tradicionales o no desarrolladas. Las primeras poseían esa capacidad como cualidad intrínseca, en tanto las segundas carecían de ella dado que no tenían las condiciones morales, culturales y raciales adecuadas, lo que obstaculizaba su conversión a sociedades modernas. La falta de condiciones adecuadas se suplía con la ayuda de los países industrializados, que contribuirían al desarrollo de éstos a través de tres elementos primordiales:

a) Capital;      b) Tecnología;      c) Educación.

Derivado de este modelo surgió la concepción difusionista o cultural, la cual establece que una de las formas de lograr que esos pueblos salgan de su estado de atraso, es a través de la difusión de conocimientos, valores, habilidades y técnicas que les permitan estar en igualdad de condiciones con los más desarrollados.<sup>(3)</sup>

Los gobiernos de América Latina hicieron suyas estas concepciones desarrollistas. En estos términos la educación debía contribuir al progreso como factor de cambio en los patrones culturales, para modificar la mentalidad de sociedades atrasadas y apuntalar el desarrollo económico. Esto se vio reflejado en la Conferencia de la UNESCO en 1960, cuando se consideró a la educación como factor del desarrollo económico.<sup>(4)</sup> Se elaboraron estudios referentes a la vinculación educación-desarrollo económico (Lewis, Arthur, 1962, Denison, 1964, Vaisez, 1964, etc.) ya que se consideraba que la educación era una condición indispensable del crecimiento económico, pues una inversión en educación se revertía en un incremento en la productividad "en base a la medición de las tasas de retorno de la inversión en la formación de la fuerza de trabajo".<sup>(5)</sup> Se veía a la educación como una forma relativamente segura de incrementar el PNB.

---

(3) Figueroa Unda, M., et al, "Datos básicos y directivas para la elaboración de un programa de investigación educativa" en *La educación y desarrollo dependiente en América Latina*; México, Ed. Guernica, 1979, p. 62

(4) Cfr. Puigrós, A., *Op. cit.*, p. 139.

(5) Segré et al, "Una nueva ideología de la educación" en *Economía Política de la Educación*; México, 1980, p. 340.

Esta concepción se vio avalada por los cambios tecnológicos introducidos en el sistema productivo de América Latina, empeñada en la industrialización.

En esta óptica se inscriben también las propuestas de la CEPAL. Medina Echavarría, ligado a esta corriente de pensamiento, considera a la educación como un instrumento para el progreso técnico, como medio de selección y ascensión social, como mecanismo dinámico de movilidad social, como un instrumento básico para lograr el cambio social hacia el equilibrio y el progreso. La cohesión social en torno a los valores y el sistema normativo constituyen la base del orden social capitalista. El cambio social se da con el desarrollo gradual de las estructuras establecidas dentro de ese mismo orden preestablecido.

Esta visión del problema fue superada en la década de los sesenta y el subdesarrollo fue visto desde otra perspectiva elaborada por autores de la que fue llamada "corriente crítica" (Cardoso y Faletto, González Casanova, Gunder Frank, Sunkel y Paz).

Estos autores señalaron que el desarrollo y el subdesarrollo son aspectos de un mismo problema y que los dos forman parte de una unidad o sistema, en donde aparecen claramente diferenciados los conceptos desarrollo-subdesarrollo, centro-periferia, dependencia-autonomía.

Existe un sistema internacional en el que las naciones ocupan una posición y cumplen funciones diferentes. Esto como producto de la expansión del capitalismo a partir de Europa, que vinculó economías con grados diversos de diferenciación; entre unas y otras hay desigualdad de posición en la estructura internacional de producción y distribución, y no sólo niveles distintos en lo que a etapas se refiere. La causa es histórica: el proceso de formación del capitalismo fue distinto para las sociedades de "desarrollo originario" que para las periféricas; esta situación remarcó la importancia de efectuar estudios que se centren en el análisis de sociedades específicas, con determinadas condiciones históricas.

"Por ello resulta erróneo trasladar sin más teorías y conceptos elaborados para dar cuenta de la situación vivida por los países europeos o los Estados Unidos, sea en su momento actual o cuando comienzan su 'despegue desarrollista'. Dado que ambos grupos de naciones, las hoy desarrolladas y las subdesarrolladas, coexisten e interactúan en un mismo sistema capitalista mundial, condicionándose recíprocamente, resulta carente de sentido esperar que las segundas sigan procesos de cambio similares a los que recorrieron los países de desarrollo originario."<sup>(6)</sup>

Los planteamientos desarrollistas parten del supuesto de que el desarrollo económico traerá consigo un beneficio equitativo a to-

---

(6) Solari et al, *Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina*; México, Siglo XXI, p. 146-147

das las capas de la población, cuando en realidad el crecimiento económico de nuestros países está cimentado en la acumulación y concentración de capital que provoca diferencias profundas de clase.

La lógica del crecimiento económico está determinada por las fluctuaciones de las tasas de ganancia y no por un afán de distribuir equitativamente la riqueza.

De igual manera, no existe una relación lineal entre educación y productividad, pues tanto la productividad como la expansión del mercado están determinadas primordialmente por las necesidades del capital y por las tasas de ganancia obtenidas; la educación no es el factor que las determina. Asimismo, las oportunidades que existen en el mercado de trabajo están dictadas por la capacidad de expansión del capital y no por el grado de escolaridad de los individuos.

Con esto no queremos decir que no se requiera determinada calificación para obtener un puesto en el mercado de trabajo, pero el tenerla no asegura de ninguna manera la inclusión en él. Así, la movilidad social estará condicionada por las necesidades específicas del proceso de reproducción de capital.

## EL CASO DE MEXICO.

México se vio influenciado por las tesis desarrollistas, sobre todo en la década de los 50.

Se postulaba que el desarrollo pasaba necesariamente por distintas etapas que se ubicaban en dos polos: en el inicio el tradicional, para arribar finalmente al moderno o desarrollado.

Lo que debía hacerse era realizar las reformas tomando como modelo a los países industrializados, que habían llegado a la meta a través de procesos que involucraban patrones de conducta, desarrollo de habilidades, etc.; para ello la educación había jugado un papel importante y lo jugaría también en nuestro caso, ya que una forma de salir del atraso era, como habíamos visto, a través de la difusión de conocimientos, valores y habilidades.

"Esa afirmación refleja un pensamiento fundamentalmente mecánico, voluntarista e idealista de la realidad. Su implicación directa es que modernizando al individuo -es decir, logrando que él adquiriera pautas de comportamiento racionales, eficientes- se moderniza la sociedad y se logra el desarrollo de ésta. Al postular así una relación entre la educación y el desarrollo de corte lineal y asimétrico, no sólo se está privilegiando a la educación casi como el motor causal, sino que se están confundiendo ambos ámbitos al olvidar que la educación y la sociedad comprenden dos instancias no equivalentes de la realidad, entre las cuales, si bien rige una



relación recíproca; en todo caso, es la sociedad la que contiene a la educación y, en última instancia, será la estructura social la que determinaría la posibilidad de que el aporte de la educación contribuya efectivamente al cambio y transformación global"<sup>(8)</sup>

Paralelamente, al efectuar el cambio social tan deseado se favorecería a las capas populares, pues el desarrollo traería consigo movilidad para ellas. Se lograría también así el objetivo de la "justicia social".

Esta idea se transmitió en el discurso oficial durante los 50 años de política educativa en el país. Consecuentemente las capas populares han demandado educación, que constituye un interés objetivo, ya que representa una condición de posibilidad para trascender sus condiciones de vida.

A partir de Avila Camacho, con el proceso de industrialización en ciernes, se establece la política llamada de conciliación nacional, que estimuló a la iniciativa privada para que ofreciera educación primaria en sus propias escuelas, y a través de una reforma constitucional eliminó el carácter socialista de la educación, vigente con Lázaro Cárdenas.

Una constante a lo largo de los regímenes gubernamentales ha sido la preocupación por ampliar los márgenes de acceso a la escuela

---

(8) Covo, Milena, "Comentarios sobre algunos aspectos de la educación en el Plan Global de Desarrollo"; en *Multidisciplina*, número en proceso de impresión, 1982, p. 9

primaria. En el sexenio de López Mateos se ejecuta la acción más ambiciosa hasta entonces, el Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria (Plan de Once Años) que tenía por objetivo garantizar la educación primaria a todos los niños. Se introducen también los libros de texto gratuitos.

A partir de la década de los 50, la matrícula en educación crece notablemente: en 1952 había 3.5 millones de estudiantes, en tanto que en 1970 eran ya 11.5 millones. En 1960 el gasto educativo nacional representaba cerca del 1.7%, mientras que en 1976 llegó al 5%.<sup>(9)</sup>

Con esta política de ampliación de oportunidades el Estado se legitima ante las clases populares, al ofrecer una imagen de libre acceso y oportunidades para todos. Esta imagen deviene por lo tanto en un mayor consenso, ya que se presenta la preocupación oficial por igualar las oportunidades sociales a través de la educación, y así la permanencia y avance en el sistema educativo dependerá sólo de las capacidades individuales.

Sin embargo, la "democratización" del sistema escolar no ha significado el acceso igualitario de toda la población. Las zonas marginadas, específicamente, siguen careciendo de los servicios educativos elementales, ya que en el mejor de los casos existen sólo tres grados de primaria.

---

(9) Cfr. Fuentes, Olac, "Educación Pública y Sociedad"; en *México Hoy*, México, Siglo XXI, p. 231

En segundo lugar, la permanencia en el sistema está asociada con la posición en la estructura de clases (cuestión que retomaremos a lo largo del trabajo), y a pesar de las políticas de expansión no ha sido posible abatir o modificar significativamente la deserción en los distintos niveles educativos.

### TEORIA DE LA REPRODUCCION.

En las últimas dos décadas se manifestó un viraje en las vertientes sociológicas de la educación. Autores como Baudelot, Establet, Bordieu y Passeron influyeron en pensadores latinoamericanos con la concepción reproductivista de la educación.

Althusser, cuyo pensamiento alimentó esta corriente sociopedagógica, plantea la existencia de dos aparatos: los represivos y los ideológicos. Estos últimos son una creación histórica de la burguesía y cumplen la función general de reproducir la sociedad burguesa. La escuela es, para este autor, la institución fundamental que reproduce la ideología dominante.

Según Bordieu y Passeron (*La Reproducción*), todo sistema de enseñanza institucionalizado debe producir y reproducir por los medios propios de la institución las condiciones cuya existencia y persistencia son necesarias, tanto para el ejercicio de su función propia de inculcación, como para la realización de su función reproductora, de una arbitrariedad cultural. La escuela es el organis-

mo capacitado para reproducir diferencias entre las clases sociales. De esta manera "la educación funciona como un efectivo instrumento reproductor de la ideología y del control social."<sup>(10)</sup>

Así, los aparatos educativos en las sociedades capitalistas aparecen como aparatos ideológicos de Estado, es decir, aparatos cuya contribución esencial al sistema es el logro de su reproducción por una acción de nivel superestructural, más que como aparatos cuyo funcionamiento se haya más o menos estrechamente ligados al desarrollo de las fuerzas productivas.

Estos planteamientos han sido también rebatidos. En primera instancia, la escuela no es la representante fiel de los intereses de la burguesía, y no responde linealmente tampoco a un proyecto del Estado, ya que la escuela, como parte de la sociedad civil, es también el lugar donde se manifiestan y reproducen las contradicciones de la sociedad, y escenario de la lucha de clases.

En este sentido es que la categoría hegemonía resulta pertinente al análisis, en tanto se la concibe como el conjunto de prácticas con las que la clase dirigente justifica su dominación:

"...la construcción de esa hegemonía supone la lucha política y cultural. La presencia de las clases subalternas en la sociedad civil no es silenciosa ni estática, cuestiona permanente al poder, "recoge impulsos contrahegemónicos, en territorio de guerra de

---

(10) Jiménez, Edgar, "Perspectivas latinoamericanas de la sociología de la educación"; en *Sociología de la Educación*, Revista del Centro de Estudios Educativos, 1981, p. 31-50.

posiciones que van modificando la realización de fuerzas y desplazando el punto de equilibrio donde debe colocarse el Estado, como instancia que sintetiza la dominación al procesar simultáneamente la prevalencia de los intereses de las clases dominantes y el compromiso con intereses que emergen de las clases subalternas."(11)

Cabe señalar que dentro de la tradición marxista, Gramsci se destaca como un teórico que da una visión totalizadora de la educación. La concibe como un elemento que está presente en toda la actividad de la sociedad.

Por tanto desarrolla el concepto abarcando todas las instancias de la realidad social y lo vincula específicamente con la política.

Entiende que la educación está presente en las relaciones sociales, tanto en el aprendizaje en la fábrica (americanismo y fordismo), en la familia, en el partido político o en la escuela.

"...cada relación de hegemonía es necesariamente una relación pedagógica."(12)

Una de sus mayores aportaciones es la concepción de Estado, como la totalidad que abarca tanto a la sociedad política como a la sociedad civil, y su concepto de hegemonía como la interconexión entre dirección-dominación, consenso-coerción, alejándose de esta

---

(11) Pisani, Olga, "La escuela como unidad social", trabajo presentado para Concurso de Oposición en la ENEP Acatlán. Agosto de 1982.

(12) Gramsci, A. *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*; Juan Pablos Editor, 1976, p. 34

manera de una visión instrumentalista y mecanicista, ya que considera que el aparato político no es el fiel representante de los intereses de la burguesía, sino que tiene que responder también a las demandas de las clases subalternas, para obtener consenso.

Por esto educar se convierte en una acción importante en todos los ámbitos de la sociedad, pues a través de la educación se conforma al hombre colectivo por una parte, y se responde a intereses concretos de aquélla.

Por otra parte, el análisis gramsciano permite descubrir las diferentes fuerzas sociales que convergen en un momento determinado (análisis de coyuntura) y que definen las relaciones del bloque histórico en su conjunto.

En consecuencia, se abordará el problema en estudio desde esta conceptualización teórica.

## CATEGORIAS DE ANALISIS

Toda formación social se organiza a partir de la hegemonía que ejerce una clase o sector de clase. Esto presupone que dicha clase o sector predomina en el aspecto económico, en el cultural y en el político.

La clase fundamental que tiene ese predominio se obliga a sí misma a mantenerlo por dos medios: como poder de mando o de dominación, a través de las instituciones de la sociedad política<sup>(13)</sup>, y como dirección moral y cultural, a través de la sociedad civil<sup>(14)</sup>. Es en este último sentido cuando hablamos de hegemonía propiamente dicha.

Una clase social es hegemónica cuando históricamente ha podido articular a sus intereses los de otros grupos sociales; esto quiere decir que estos grupos se adhieren a una cosmovisión que responde al principio articulador, que determina la clase fundamental.

La hegemonía no es en este sentido alianza de clases, donde cada

---

(13) Según Gramsci son todos los organismos e instituciones relacionados con el aparato gubernamental del Estado.

(14) El conjunto de organismos privados como la escuela, la familia, el sindicato, etc. A la sociedad civil corresponde la tarea de "hegemonizar" ideológicamente, y está definida por el conjunto de estos organismos. La sociedad civil es también escenario de la lucha de clases y es precisamente donde se define la hegemonía de un grupo social. De manera complementaria, a la sociedad política corresponde la función de dominio directo, que se expresa en el Estado y en el gobierno jurídico. Será el aparato coercitivo que conforme a las masas del pueblo. El momento más habitual será el controlar a los grupos sociales que disientan con la dirección de la clase fundamental, o que no están de acuerdo con su representatividad.

una de ellas conserva su individualidad y su propia ideología. Lo que expresa este concepto es que la clase hegemónica ha tenido la capacidad de presentar sus intereses como comunes a toda la sociedad, incluyendo asimismo los de otros grupos sociales.

Por esta razón, ser hegemónico es tener capacidad de dirección, aunque esta capacidad nunca excluye de manera absoluta el uso de la coerción y de la fuerza física. El ejercicio de la coerción se puede o no realizar, pero siempre queda claro para todos los grupos que existe la posibilidad de su uso, lo que es sistemáticamente verificado.

Para mantener y recrear esa hegemonía a nivel de la sociedad civil, la ideología dominante debe permear todos los ámbitos de la vida social, como el Derecho, el arte, la ciencia, además de la actividad económica.

De esta forma, la dirección cultural se materializa no sólo en una visión del mundo específica y unificada difundida en la sociedad, sino también y fundamentalmente en la organización de prácticas sociales, es decir, en los medios por los cuales se logra la hegemonía. En otras palabras, la hegemonía no es la capacidad de dirección en abstracto; esa dirección se materializa en una práctica concreta. La lucha por la hegemonía necesita forzosamente de una dimensión organizacional, del desarrollo de instituciones que conlleven prácticas específicas para llevar a cabo el proceso de legi



timidad consensual.

Así, toda acción hegemónica es "...aquella constelación de prácticas políticas y culturales desplegada por una clase fundamental, a través de la cual logra articular bajo su dirección a otros grupos sociales mediante la construcción de una voluntad colectiva que, sacrificándose parcialmente, traduce sus intereses corporativos en universales." (15)

Por lo tanto, las organizaciones de la sociedad civil consolidan a través de sus prácticas sociales la estructura ideológica institucional. Son el ámbito de la organización del consenso y la hegemonía. En las instituciones de la sociedad civil es donde se elabora el proyecto para que los grupos subalternos acepten una determinada organización de ella. La clase dominante "crea" y establece junto a ella diversos tipos de *intelectuales* que le dan homogeneidad a través de la elaboración de una conciencia de sí y cuya acción es el eje de la elaboración y puesta en marcha de dichos proyectos. (16)

De ahí que los intelectuales constituyan el instrumento de la supremacía que en toda sociedad ejerce la clase dominante sobre las clases subalternas y que Gramsci define también como dirección in

---

(15) Portantiero, J.C., *Los usos de Gramsci*; México, Folios Ed., 1981, p. 151.

(16) Gramsci señala que todos los hombres son intelectuales, mas no todos los hombres tienen en la sociedad la función de intelectuales-

telectual y moral, o más frecuente y concisamente como hegemonía.

Ahora bien: la materialización de estos proyectos de dirección, como se ha señalado, se realiza a través de instituciones de la sociedad civil.

Los intelectuales orgánicos <sup>(17)</sup> actúan tanto en el nivel de la sociedad política como en el de la sociedad civil; en los diferentes organismos relacionados con el aparato gubernamental y en las instituciones "privadas" se elaboran los proyectos y directrices que habrán de implementar.

Sin embargo, la implementación de estas políticas no es mecánica, ya que en la sociedad civil el poder de dominación expresado en acción debe articularse e inscribirse en la correlación de fuerzas existente. En la medida en que se logre su imposición, los intelectuales orgánicos habrán cumplido su cometido y la hegemonía de la clase dominante se verá reforzada.

•

Debemos apuntar también que los proyectos propuestos producen también respuestas sociales que enfrentan la visión oficial y que és-

---

(17) Este autor subraya la diferencia entre los diferentes intelectuales: el tradicional y el orgánico. El tradicional cumple sobre todo funciones conservadoras de manutención del statu-quo; en este caso Gramsci ejemplifica con la labor de los sacerdotes, que en el periodo del Medioevo llegaron a monopolizar la filosofía, la ideología religiosa y la concepción del mundo de la época. Pero también podremos considerar a los eclesiásticos, dice Gramsci, como la categoría intelectual orgánicamente ligada a la aristocracia fundista, lo que los convierte en intelectuales orgánicos, por su relación con una clase social. Así los intelectuales orgánicos serán aquéllos que ejecuten y ma-

tas, al organizarse, pueden fructificar en acciones alternativas al proyecto oficial, poniendo en cuestionamiento su "legitimidad". De esta forma afirmamos que los sistemas sociales llamados democráticos no pueden mantenerse con el consenso como la única fuente de legitimidad, pero tampoco pueden sostenerse con la sola coerción. (18)

Para Gramsci el Estado es, en sentido ampliado, la unidad e integración de sociedad política y sociedad civil y no un mero aparato de coerción. La contribución teórica gramsciana es la concepción de Estado como el binomio: consenso-dominación, hegemonía-coerción, sociedad política-sociedad civil, el complejo de "...actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino que logra obtener el consenso activo de los gobernados." (19)

El Estado, así concebido, es también, y fundamentalmente, educador,

---

terialicen la dirección intelectual y moral de la clase dominante. Por otra parte Gramsci propone un nuevo tipo de intelectual que se constituya en elemento de la actividad práctica general, que renueve constantemente el mundo físico y social y se convierta en el fundamento de una nueva e integral concepción del mundo.

(18) Para Gramsci la hegemonía es una mezcla dosificada de consenso y coerción, la interacción dialéctica de sociedad política y sociedad civil; cada una de ellas tiene funciones diferentes; sin embargo la separación entre las dos instancias no es orgánica, sino sólo analítica. Para que la hegemonía se establezca de manera sólida se requiere que tanto la sociedad civil como la sociedad política estén igualmente desarrolladas, a fin de que cada una, alternativamente, coadyuven a perpetuar la dominación, incluso la diferenciación de las organizaciones de una y otra no es tan precisa como pareciera; lo que sí puede remarcarse claramente es la práctica social específica a que se refiere cada una.

(19) Gramsci, A., *Notas sobre ....* p. 108.

"... en cuanto tiende justamente a crear un nuevo tipo o nivel de civilización". (20)

### Educación y Hegemonía.

Como señalábamos arriba, la clase dirigente se ve en la necesidad de desarrollar la dirección cultural para lograr imponer su hegemonía. Este tipo de dirección es una práctica que se constituye al interior de la sociedad civil y de sus instituciones. De ahí que la sociedad civil sea el escenario de la lucha por la conquista de la hegemonía.

La finalidad de la clase dirigente será el constituir una voluntad colectiva a través de la dirección que ejerce. Este proceso de constitución implica también una relación *pedagógica* que pueda integrar a los individuos en un nuevo "conformismo", concepto que se refiere a la adecuación del hombre individual al perfil del individuo colectivo requerido para los objetivos proyectados por la clase dominante para la sociedad en su conjunto.

En estos términos la tarea de la escuela, y dentro de ella el papel activo del maestro como dirigente intelectual, será el de crear un conformismo social, que implica también un cierto grado de coacción disciplinaria. Sin embargo este tipo de conformismo no se puede dar

---

(20) *Ibid*, p. 117

de manera absoluta, ya que dentro de la sociedad existen conflictos y contradicciones que se dan y manifiestan en el terreno de la escuela, ya que tanto el maestro como los alumnos son sujetos de esa sociedad en contradicción.

Por esto, la "...tarea educativa y formativa del Estado (...) tiene siempre el fin de crear nuevos y más elevados tipos de civilización, de adecuar la 'civilización' y la moralidad de las más vastas masas populares a las necesidades del continuo desarrollo del aparato económico de producción y por ende, de elaborar también físicamente los nuevos tipos de humanidad."(21)

El proyecto educativo estatal incorporará no sólo los valores de la clase dominante, sino que recogerá también los intereses subalternos o interclasistas, apelando a elementos nacionales y de folklore popular, ya que el gobierno no es sólo el representante fiel de la clase dominante, sino que necesita integrar en su discurso los intereses de las clases populares. Por lo que el proyecto educativo es la expresión de las determinantes sociales que operan en una coyuntura política determinada. Aún más, la marcha del proyecto, a través de la práctica institucionalizada, también estará sujeta a la correlación de fuerzas operantes en el espacio social educativo. La escue-

---

(21) Gramsci, A., *Notas sobre...*, p. 12

la como instrumento de inculcación ideológica, se sensibilizará a los cambios en la correlación de fuerzas de la sociedad civil; por esto es un instrumento efectivo: cuando existe el peligro de acciones alternativas de sentido contrahegemónico, la escuela, como el resto de las organizaciones de la sociedad civil, será escenario de las luchas, ya que la hegemonía no es un hecho estático, sino que es resultado de la correlación de fuerzas a nivel de la sociedad civil.

El proyecto educativo (política educativa) sufrirá modificaciones: se dan formas de distorsión, anulación, bloque y contradicción entre la política educativa y la realidad de la práctica pedagógica. Por esto la escuela, como mecanismo de concreción de toda filosofía política y educativa, a la vez que reproduce a la sociedad, reproduce sus contradicciones.

## BIBLIOGRAFIA.

Broccoli, A.

*Antonio Gramsci y la educación como hegemonía*; México, Ed. Nueva Imagen, 2a. ed., 1979, 319 p.

Gazeneuve, Jean y otros

*Guía del estudiante de sociología*; Barcelona, Ed. Península, 1974, 267 p.

Covo, Milena

"Comentarios sobre algunos aspectos de la educación en el Plan Global de Desarrollo"; en *Multidisciplina*, Revista de la ENEP Acatlán, en impresión, 1982.

Figueroa Unda, y otros

"Datos básicos y directivas para la elaboración de un programa de investigación educativa" en *La educación y desarrollo dependiente en América Latina*; México, Ed. Guernica, 1979, p. 49-83

Fuentes, Olac

Conferencia plenaria en el Foro de Educación y Sociedad; Xalapa, Ver., mayo de 1981, transcripción de cinta.

Fuentes, Olac

"Educación pública y sociedad" en *México Hoy*; México, Siglo XXI, 4a. ed., 1980, p. 230-265

Gramsci A. (Manacorda comp.)

*La alternativa pedagógica*; Barcelona, Ed. Nueva Síntesis, 2a. ed., 1973, 341 p.

Gramsci, A.

*La formación de los intelectuales*; México, Ed. Grijalbo, Colec. 70, 1967, 159 p.

Gramsci, A.

*El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*; México, Juan Pablos Ed., 1975, 256 p.

Gramsci, A.

*Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*; México, Juan Pablos Ed., 1975, 334 p.

Ibarrola, María

"El crecimiento de la escolaridad en México como expresión de los proyectos socioeducativos del Estado y de la burguesía" en *Cuadernos de Investigación Educativa* No 6. Depto. de Investigaciones Educativas y de Estudios Avanzados del IPN. Agosto de 1982, p. 41-64.

Ibarrola, María

"La sociología de la educación como una visión general" en *Educación y Sociedad en México*; UPN, Cuadernos de Lectura No. 2, sin fecha, p. 5-21

Jiménez, Edgar

"Perspectivas latinoamericanas de la sociología de la educación" en *Sociología de la Educación*, Centro de Estudios Educativos, 1981, p. 31-50

Labarca, Guillermo

*Economía política de la educación*; México, Ed. Nueva Imagen, 1980, 397 p.

Labarca, Guillermo y otros

*La educación burguesa*; México, Ed. Nueva Imagen, 1978, 2a. ed., 342 p.

Latapí, Pablo

"Reformas educativas en los 4 últimos gobiernos (1952-1975)" en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 25 No. 12, diciembre de 1975 (Revista de Aniversario), p. 1323-1333.

Lizaola, Julieta

*La educación en Gramsci*; México, Tesis de licenciatura en sociología, F.C.P.S., UNAM, 1980, 152 p.

Mouffe, Chantal

"Hegemonía e ideología en Gramsci" en *Arte, Sociedad, Ideología*, No. 5, febrero-marzo de 1978, p. 67-85

Paiva, Vanilda

"Estado y educación en Brasil" en *Cuadernos Políticos*; Ed. Era, No. 21, julio-septiembre de 1979, p. 66-78

Paoli, Francisco

"Crisis en la articulación entre Estado y sociedad civil". Ponencia presentada en el Segundo Congreso Nacional de Sociología. México, agosto de 1981, sin páginas.

Pisani, Olga

"La escuela como unidad social", trabajo presentado para Concurso de Oposición en la ENEP Acatlán. Agosto de 1982.



Portantiero, J. Carlos

*Los usos de Gramsci*; México, Folios Ed., 1981, 197 p.

Portelli, Hugues

*Gramsci y el bloque histórico*; México, Siglo XXI, 1979, 6a. ed., 162 p.

Puiggrós, Adriana

*Imperialismo y educación en América Latina*; México, Ed. Nueva Imagen, 1980, 247 p.

SEP *Programas y metas del sector educativo 1981-1982*; Cuadernos SEP No. 10, 1981, 67 p.

Solari y otros

*Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*; México, Siglo XXI, 1976, 636 p.

Vasconi, Tomás

"Notas sobre Foucault y la microfísica del poder" en *Cuadernos Políticos* No. 27; Ed. Era, enero-marzo de 1981, p. 17-26

CAPITULO II

ANTECEDENTES POLITICO-ECONOMICOS:

EL SEXENIO 70-76

## 2.1 CONDICIONES SOCIOPOLITICAS.

Al Estado mexicano lo mueven dos hilos conductores: por un lado el apoyo de las masas populares que se consolidó a partir de la Revolución, y por el otro los requerimientos de desarrollo capitalista. Un Estado de esta naturaleza se apoya en la iniciativa privada -clase dominante- para el crecimiento económico, y también en los sectores subalternos como base importante de apoyo, de consenso, de hegemonía. No se quiere presentar con esto un panorama estático, en el que el gobierno ha logrado un control que permanece inamovible. En periodos de crisis la sujeción de las fuerzas populares y los acuerdos con la clase dirigente se debilitan y se cuestiona la hegemonía del grupo dirigente.

El Estado mexicano adopta medidas y realiza acciones encaminadas a perpetuar su dirección. La estrategia de esta implementación la marcarán esencialmente las coyunturas: las líneas de acción responderán a la correlación de fuerzas y a la situación política que cada momento histórico demarque.

De acuerdo a lo anterior analizamos el sexenio de Luis Echeverría, claro ejemplo de lo que acabamos de plantear, atendiendo a la intención de este trabajo de compararlo con el de José López Portillo. Cada uno de los periodos estuvo caracterizado en forma distinta. El de Luis Echeverría tenía que recuperar la credibilidad en el sistema, principalmente en el aspecto político, en tanto que el de José

López Portillo hizo hincapié en el económico.

Desde su campaña política Luis Echeverría habló de un cambio de estructuras mentales que pensaba efectuar su régimen en todos los aspectos. Recalcó conceptos de autocrítica, apertura política, reflexión, y se propuso realizar reformas en todos los ámbitos de la vida social, aunque muchas de ellas no pudieron cumplirse como se había planeado.

El antecedente inmediato del régimen había sido el movimiento del 68, que en su inicio fue de carácter estudiantil y luego involucró a varios sectores de la sociedad.

"El movimiento del 68 constituye, junto con otras luchas sociales como la del magisterio o la de los médicos, un movimiento que ataca puntos neurálgicos del sistema: se trata de un movimiento de clases medias crecientes y en tanto tales enemigas innatas de la predeterminación de las opciones políticas o del campo político, así como enemigas del Estado fuerte y autoritario (...) Los polos de industrialización, la urbanización acelerada y el proceso de modernización inevitable de una parte de nuestra estructura social, hacen surgir fuerzas nuevas o modifican el carácter de las ya existentes. La 'situación de masas' base del populismo y del Estado autoritario y piramidal ahí surgido (cuyo punto cúspide fue el cardenismo), comienza a convivir con un tipo de fuerzas sociales que, más que delegar su poder en instancias siempre superiores, se plantean la tarea de recapturar, de hacer bajar a lo social, las parcelas de poder que por la herencia de nuestra estructura política, tienden a concentrarse en el nivel del Estado." (1)

Esta situación delineó la tarea esencial del sexenio: restablecer el consenso social que se había resquebrajado. Para ello el discurs

---

(1) Zermeño, Sergio, *México, una democracia utópica, el movimiento estudiantil de 68*; México, Siglo XXI Ed., 2a. ed., 1981, p. 50

so oficial interpelaba a los actores sociales a través de la necesidad de apertura democrática. Se buscaba restablecer un canal de comunicación entre el aparato gubernamental y la disidencia, y canalizar así el descontento por la vía legal.

Algunas de las medidas de esa apertura fueron la reducción de la edad para ser elegido diputado a 21 años, y senador a los 30. Se amplió también a 25 como máximo el número de diputados en cada partido; se apoyó a agrupaciones políticas para que extendieran su radio de acción a regiones que no tuvieran una gran concentración de habitantes; se abrió el uso de los medios de comunicación a los partidos de la disidencia.

Todo esto representaba la adopción de un proyecto populista y la pretensión de cooptar a miembros de los grupos oponentes al sistema.

El gobierno tenía la necesidad de apuntalar la legitimidad de la dirección de la sociedad, por lo que adoptó este estilo de conduc  
ción.

Sin embargo, esta política planteó contradicciones en relación tanto con el sector privado como con las relaciones con las univer  
sidades, la disidencia y el sindicalismo independiente.

Una de las resistencias a esta forma de dirección fue la del sector económicamente dominante, y se exacerbaban las contradicciones

entre éste y el aparato estatal.

Las principales causas de descontento eran: "...la tolerancia gubernamental al sindicalismo independiente, las demandas obreras de incrementos salariales, el proyecto de control de precios y la ley de protección al consumidor." (2)

El problema, según Saldívar<sup>(3)</sup> consistía no en la definición de si el Estado debía o no intervenir en el terreno económico, sino más bien en quién iba a representar las directrices del proyecto económico.

Esta oposición puso a prueba las fuerzas del gobierno y las alianzas del poder público con el resto de los sectores de la sociedad. Así, esta confrontación fue capitalizada políticamente y ayudó en un momento a reforzar los lazos con los campesinos, con los trabajadores y con los sectores medios. Un síntoma de ello fue que entre septiembre de 1973 y octubre de 1974 se declararon más de dos mil huelgas por diversos motivos.

Esta coyuntura, recorrida por los enfrentamientos políticos, provocó sus coletazos en el plano de lo económico:

---

(2) Basáñez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980*; México, Siglo XXI, 1981, p. 197

(3) Cfr. Saldívar, A., *Ideología y política del Estado mexicano: 1970-1976*; México, Siglo XXI, 1980.

Se contrajo la inversión y hubo una gran fuga de capitales. Por otro lado, los empresarios se organizaron en el Consejo Coordinador Empresarial (1975). Esta necesidad de agruparse respondía a que era necesario superar la división de la iniciativa privada, manifestada especialmente en la primera mitad del sexenio, situación que se reflejó en los cambios de líderes de COPARMEX, CONCAMIN y CONCANACO.

"...en la medida en que avanzaba la crisis, se recrudecía el crecimiento económico y aumentaba el proceso inflacionario, la iniciativa privada disminuía el ritmo y volumen de inversión. Obviamente las divergencias políticas e ideológicas de ésta con la burocracia estatal jugaban un papel importante en la decisión negativa de invertir. Ante este *impasse*, que provocó una verdadera crisis fiscal, el gobierno de Echeverría recurrió a las inversiones extranjeras directas y al expediente de aumentar la deuda pública. Entre 1970 y 1976 las inversiones directas desde el exterior se duplicaron y la deuda externa pública pasó en el mismo periodo de 3,260 millones de dólares a casi 16,000 millones. El resultado neto de estas medidas fue un aumento de nuestra dependencia y de la bilateralidad en las relaciones económicas con los Estados Unidos." (4)

Lo que gobernó todo el panorama fue el descenso de la actividad productiva, que provocó un aumento del desempleo abierto y una espiral inflacionaria.

El poder adquisitivo de los trabajadores había bajado sensiblemente y la oferta de trabajo era muy escasa.

---

(4) *Idem*, p. 111

Se estableció un tope al aumento de salarios nominales y se liberaron los precios, además de que se reforzaron los estímulos fiscales y hacendarios.

Detrás de todo estaba el agotamiento del desarrollo estabilizador, cuyos ejes eran: "a) una creciente dominación oligopólica de la producción y, en particular, el predominio del gran capital bancario; b) un proceso de acumulación de capital -y por lo tanto de desarrollo económico- férreamente dependiente del exterior, y c) un esquema de dominación política centrado en la incorporación subordinada al aparato burocrático estatal de las organizaciones de masas, en particular de los trabajadores del campo y la ciudad."<sup>(5)</sup>

Este modelo se conformó desde la década de los 50 y se definió en la de los 60.

Tuvo sus bases en la industrialización del país, fomentada por los gobiernos desde 1940, que propició una gran concentración del ingreso con lo que se debilitaron las medianas empresas, dando paso a los oligopolios y a la entrada masiva de capitales externos que invirtieron en las ramas industriales. Paralelo a esto, por las altas tasas de ganancia y explotación urbanas el sector agrícola, debido al intercambio desfavorable, sufrió una constante descapitalización que impidió su crecimiento y que acentuó la pobreza cam

---

(5) Ayala, José, y otros, "La crisis económica, evolución y perspectivas" en *México Hoy*, p. 36.



pesina. A pesar de que en la década de los 60 hubo un crecimiento de los salarios reales, no se contrarrestó la tendencia a la concentración.

Todo esto desembocó en la devaluación del 76, y la crisis económica fue ya insoslayable. A esto se le sumó que:

"...el gobierno perdió la batalla ideológica y no pudo llevar a cabo prácticamente ninguna de las reformas propuestas. La pretensión estatal de apoyarse -como en el pasado- en la movilización popular para sacar adelante sus decisiones generales, se vio frustrada esta vez porque la correlación de fuerzas sociales y la hegemonía del capital dejaban escaso margen para efectivas concesiones capaces de atraer el apoyo de los dominados." (6)

## 2.2 POLITICA EDUCATIVA.

Luis Echeverría intentó varias reformas y propuso, como vimos, una apertura democrática; este discurso ideológico-político involucró de manera importante a la educación.

En este renglón se propiciaron una serie de innovaciones que trataron de dar a la educación una nueva significación social. Luis Echeverría trató de darle un giro a la política educativa, reformulando

---

(6) Pereyra, Carlos, "Estado y sociedad" en *México Hoy*, p. 301.

incluso los conceptos de educación, de sus contenidos y métodos.

La educación debía propiciar el avance del conocimiento, como un valor en sí mismo y como un paso para el progreso y desarrollo del país. Se planteó la relación educación-producción; se la semantizó fuertemente nacionalista y como medio de independencia nacional; debía ser democrática, ofrecer oportunidades a todos los sectores por igual y ser forma eficiente de movilidad social para las clases más desprotegidas.

La reforma educativa, sin embargo, no definió un programa específico a priori, sino que se concibió como un proceso permanente; a medida que se ejecutaban ciertas acciones se iba revelando la concepción que la sustentaba. No obstante, se concibió la educación desde un principio como un proceso personal y social.

La educación como proceso social se situaba como uno de los factores que contribuían al cambio social.

Como proceso personal debía cambiar modernizándose. En lugar de favorecer un orden estático debía ser un eco del cambio. La educación debía estar atenta a los procesos de transformación por los que atravesaba el país, apuntalando su desarrollo científico y tecnológico.

En el orden pedagógico se trató de impulsar la formación más que la información de los educandos. Se hizo hincapié en el desarrollo de capacidades críticas y se quería, a través de ella, introducir

al educando en el método científico, la conciencia histórica y una reflexión crítica.

Se modifica así el concepto enseñanza-aprendizaje, recalcando la participación activa del educando y el papel del educador como promotor. La escuela primaria, por su parte, se ve impactada con la reforma de los libros de texto, que procuraba desarrollar actividades críticas y de reflexión.

Se planteó así una nueva legislación que elaboró dos leyes: la primera del 27 de noviembre de 1973, la Ley Federal de Educación, que reemplazó a la Ley Orgánica de Educación de 1941 que "... define la educación como medio fundamental para adquirir, transmitir y acentuar la cultura, como proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y como factor determinante para la adquisición de conocimientos para formar el sentido de solidaridad social." (7)

La segunda fue la Ley Nacional de Educación para Adultos, del 31 de diciembre de 1975 y que tuvo como objeto de ofrecer educación básica a la población mayor de 15 años, a través de la federación, de los estados y de los municipios. Se estableció que cualquier persona podía promover y asesorar a los adultos en su proceso de aprendizaje, asesorados y organizados a su vez por las autoridades.

---

(7) Latapí, Pablo, *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*; México, Ed. Nueva Imagen, 1980, p. 67

También se crea un sistema de educación abierta que cubre primaria para adultos (personas mayores de 15 años), secundaria, media superior y licenciatura, además de un sistema de evaluación para alumnos que permitiera realizar "actividades de recuperación" en caso de que los cursos tuvieran deficiencias.

La enseñanza media (secundaria) se reformó en base a programas por área y por asignatura. En el renglón de la enseñanza técnica se incrementó la matrícula de 250 mil a 680 mil alumnos y se organizó el Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica; "...se amplió la red de Institutos Tecnológicos Regionales y se diversificó el nivel medio creando instituciones de varios tipos, en correspondencia con las necesidades ocupacionales".<sup>(8)</sup>

La enseñanza media superior se reformó también a raíz de la reunión de ANUIES en abril de 1971, en la que se recomendó que la educación a este nivel fuera a la vez terminal con salidas al trabajo productivo y propedéutica para continuar estudios superiores. Se creó el Colegio de Bachilleres en 1973 para apoyar este plan, y las escuelas vocacionales del IPN tuvieron una orientación similar al ser transformadas en centros de estudios científicos y tecnológicos (CECYT) en septiembre del mismo año.

Lo que precede a las reformas en educación media superior fue la

---

(8) *Idem*, p. 117

creación del Colegio de Ciencias y Humanidades, que se aprueba por el Consejo Universitario en enero de 1971.

"...es posible afirmar que los planteamientos del CCH operan en calidad de paradigma de varias de las soluciones pensadas para la reforma educativa. El CCH, así, representa la contribución fundamental de la UNAM al proceso".<sup>(9)</sup> Se quiere que el Colegio promueva experiencias interdisciplinarias e interinstitucionales y responder así a las necesidades científicas y humanísticas, en una forma renovada a innovadora que es a la vez propedéutica y terminal.

En educación normal se elaboró un nuevo plan de estudios que además de otorgar el título de profesor normalista servía de base para continuar los estudios de nivel superior; esto lo equiparaba a un título de bachiller.

Con respecto a las universidades se trató, como ya habíamos visto, de restablecer las relaciones entre ellas y el gobierno. Así se planteó abrir canales de participación a los movimientos anteriores de partidos y grupos disidentes, y a partir de 1971 se notó un sustancial incremento en empleos en educación. Se crearon también las Universidades de Chiapas, Baja California Sur y la Autónoma Metropolitana.

---

(9) Bartolucci, J. y Roberto Rodríguez, *El Colegio de Ciencias y Humanidades, problemática institucional de una estrategia de adecuación universitaria*; Tesis de licenciatura, F.C.P.S., UNAM, junio de 1980, p. 82

En datos cuantitativos podemos ver el impacto de la reforma en cuanto a matriculación:

**INCREMENTOS (1970-1976), % (10)**

Preescolar	37.8	Media superior	130.0
Primaria	35.7	Normal	113.2
Media Básica	75.7	Superior	106.1

Como se puede observar en el cuadro, los niveles de educación más favorecidos fueron la media superior, la normal y la superior.

Estos niveles se encuentran conformados principalmente por estudiantes de las clases medias; en 1968 éstos constituían el 76.82% de los estudiantes de la UNAM, en tanto que los hijos de obreros representaban el 13% y de campesinos el 3%. (11)

Esto se explica a partir de la necesidad del gobierno de Luis Echeverría de restablecer sus apoyos entre los sectores medios y en los sectores disidentes opuestos al régimen a partir del Movimiento del 68, brindándoles mayores oportunidades educativas y planteando una apertura en los espacios de poder del gobierno, que quería renovar las tendencias políticas, comenzando por la propia burocracia política, en la que también se integraron grupos "de avanzada", con los

---

(10) Latapí, P., *Análisis...*, p. 80

(11) Cfr. Zermeño, *Op.cit.*, p. 48

que se enfrentaron grupos burocráticos de corte tradicional.

Así, se distribuyeron mayores beneficios a los sectores que podían ser cooptados por el régimen, y la primaria, "...que representaba en 1975 el 78.9% de la matrícula recibió sólo el 46.4% del presupuesto, en tanto que la preparatoria, que representaba sólo el 4.2% de la inscripción, recibió el 16% del presupuesto; y la educación superior con un 3.2% de la matrícula, recibió el 18.1% de los recursos."(12)

Una de las ideas que se remarcaron en el sexenio anterior, concepto que se maneja invariablemente en el discurso oficial con respecto a la educación, es que ésta induce a una mayor movilidad social. Sin embargo, el elemento que rige el mercado de trabajo es el sistema económico en su conjunto; es éste el que determina la absorción o exclusión de los egresados en los diferentes niveles educativos. Así por ejemplo, un 20% de quienes habían estudiado en la Universidad en 1975, tenían ingresos iguales a la media nacional; aunque hubo un aumento en la matrícula, éste no significó un desarrollo social correspondiente. La relación mayor educación-mayor ingreso quedó cuestionada por la realidad económica antes señalada.

---

(12) Latapí, P., *Análisis...* p. 108

### 2.3 EDUCACION PRIMARIA EN EL SEXENIO DE LUIS ECHEVERRIA.

El panorama educativo en el nivel básico a finales del sexenio era el siguiente:<sup>(13)</sup>

El país tenía una población de 6 a 14 años (en el ciclo 74-75) de 14.5 millones y un total de alumnos inscritos en primaria de 10.7 millones; esto implica que 3.8 millones de niños de esas edades se encontraban fuera del sistema educativo elemental, lo que representa un 16.9% de demanda insatisfecha.

En el ciclo 75-76 la población de esas edades aumentó a 14.9 millones y el total de alumnos inscritos en primaria fue de 11.1 millones, quedando fuera del sistema educativo elemental 3.8 millones, es decir el 15.5%. La demanda insatisfecha disminuyó así en 1.4% de un año a otro.

En este periodo se tomaron algunas medidas para favorecer al sector rural en el nivel que analizamos, atendiendo a la promesa de beneficiar a los sectores marginados de la población. Se iniciaron en el ciclo 74-75 los Cursos Comunitarios<sup>(14)</sup> en poblaciones pequeñas,

---

(13) Datos tomados de: SPP, *Anexo al Tercer Informe de Gobierno, Sector Educativo*, 1979.

(14) Curso comunitario: "Servicio dirigido principalmente a las poblaciones pequeñas. Se imparten los primeros grados de educación primaria y se fomenta e impulsa el mejoramiento de la comunidad a través de actividades diversas. Son coordinados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo y participan en su sostenimiento la Federación, el Estado y la Comunidad en donde se establecen." SPP, *Idem*.



que actualmente siguen funcionando, y con los que se atendía en ese periodo a 46 mil niños en 950 comunidades aproximadamente. Se trabajó también en la alfabetización y castellanización de indígenas.

En 1970 la demanda atendida en zonas urbanas fue de 88.4% y en zonas rurales de 65.7%. Sin embargo un renglón que reporta graves problemas en la educación en México es el de deserción o reprobación escolar, que no ha podido abatirse sino que disminuye a un ritmo muy lento.

La eficiencia terminal en primaria en las zonas urbanas fue de 54%, mientras que en la rural de sólo 10.1%. Se calcula que entre 1970 y 1974 desertaron o reprobaron en primaria 3.3 millones de niños.<sup>(15)</sup>

En 1975 había registrados en 6o. año de primaria 1.2 millones de niños, el 57% del total de alumnos que ingresaron a primaria en 1969, en que se inició esa generación; esto representa que la deserción para esa cohorte fue de 43%. Sin embargo hubo mejorías que pueden observarse entre la cohorte 66-71 y la 70-75: de la primera llegó al sexto grado el 35.3% y de la segunda el 42.3%<sup>(16)</sup>

La permanencia y avance dentro del sistema escolar estuvo fuertemente asociado con diversos indicadores de clase: posición en el traba

---

(15) Latapí, P. *Análisis...* p. 110-110

(16) Datos elaborados con base en el Tercer Informe de Gobierno, 1979.

jo, sector económico en el que se participa, escolaridad de los pa dres, etc., a pesar de que la intención manifiesta del gobierno era de lograr la igualdad de acceso y distribución a y de la educación.

Así, de cada 100 niños 48 terminaban la primaria, y de ellos 5 eran los que finalizaban la licenciatura.<sup>(17)</sup> Esta pirámide educativa es consecuente con la pirámide de ingresos. Los estudiantes de ni veles socioeconómicos bajos se ven impedidos para asistir regularmente a la escuela y serán muy pocos los que terminen estudios más avanzados.

En lo tocante al presupuesto de la SEP, se observó lo siguiente:<sup>(18)</sup>

AÑO	MM Presupuestados y Ejercidos por la SEP	% Destinado a Primaria
1974	10.8	28.6
1975	32.3	30.0
1976	42.0	29.0

Como se ve, se mantuvieron los porcentajes destinados a primaria, aunque el presupuesto total de la SEP se incrementó en 101.9% entre 1974 y 1976.

---

(17) Cfr. Fuentes, O., *Op.cít.*

(18) Datos del Anexo al Tercer Informe de Gobierno, 1979, p. 67

Creemos que la medida más concreta e innovadora del sistema en este nivel fue la modificación del libro de texto, aunque fue un ejemplo claro de que un mandato -aun presidencial- no es siempre acatado.

Se efectuó una revisión total de los textos y se reformaron los planes y programas de estudio en 4 áreas: español, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales.

Lo que se pretendió fue lograr la coherencia entre los nuevos planteamientos sobre la educación y la práctica educativa. Las premisas de que se partió fueron que esta reforma debía contemplar la educación armónica y la capacidad creadora, el pensamiento objetivo, reforzar el aspecto democrático de la educación, la preservación de los valores nacionales, la solidaridad internacional, la consideración del carácter permanente de la educación, la conciencia histórica, la relatividad de las verdades, la preparación para el cambio.

Sin embargo los textos, aunque impulsan la noción de cambio, siguieron respetando los fundamentos del desenvolvimiento de la realidad mexicana, en su desarrollo capitalista, en el que las nociones de propiedad privada o Estado siguieron obviamente vigentes. El cambio se entienda en un nivel de avance o progreso, tanto personal como social, pero dentro de la estructura fundamental del capitalismo.

La reforma en los textos se encontró con la renuencia de sectores conservadores del país, de los empresarios, que incluso realizaron campañas e hicieron declaraciones en contra de la renovación; también algunos maestros se negaban a apoyar las nuevas concepciones de educación y llegaron a ocultar los libros. Toda esta oposición llevó al presidente entrante a acceder a una revisión de los textos.

Esta situación permite afirmar que las medidas no se implementan verticalmente, sino que al interior del propio bloque dirigente hay diversos ajustes; cuando se trata de elaborar una medida ésta sufre modificaciones por la correlación de fuerzas existente en el momento de intentar el cambio. Los libros de texto fueron claro ejemplo de ello.

En el sexenio de Luis Echeverría la reconstrucción del consenso tenía que pasar por la satisfacción de demandas de los sectores medios, actores sociales del 68. En tanto que los sectores menos beneficiados, con necesidades educativas de nivel primario, fueron aplazados en términos de fomento a dicho nivel.

## BIBLIOGRAFIA

- Ayala, José y otros  
"La crisis económica, evolución y perspectivas" en *México Hoy*, p. 36-47
- Bartolucci, J. y Roberto Rodríguez, *El Colegio de Ciencias y Humanidades, problemática institucional de una estrategia de adecuación universitaria*; Tesis de licenciatura, F.C.P.S. UNAM, 1980, 322 p.
- Basáñez, Miguel  
*La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980*; México, Siglo XXI, 1981, 243 p.
- Carreño Carlón, José  
"Adios decenio cruel, I" en *Nexos*, No. 26, febrero de 1980, p. 15-27
- Labastida, Julio  
"Proceso político y dependencia en México (1970-1976)" en *Revista mexicana de sociología*, vol. 39 no. 1, enero-marzo de 1977
- Latapí, Pablo  
*Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*; México, Ed. Nueva Imagen, 1980, 256 p.
- Latapí, Pablo  
*Política educativa y valores nacionales*; México, Ed. Nueva Imagen, 1980, 235 p.
- Pereyra, Carlos  
"Estado y sociedad" en *México Hoy*, p. 289-305
- Saldívar, Américo  
*Ideología y política del Estado mexicano, 1970-1976*; México, Siglo XXI, 1980, 237 p.
- Zermeño, Sergio  
*México, una democracia utópica; el movimiento estudiantil del 68*; México, Siglo XXI, 1981, 336 p.

**CAPITULO III**

**EL SEXENIO DE JOSE LOPEZ PORTILLO**

El gobierno de José López Portillo inició su mandato en una situación económica difícil. El panorama del país se caracterizaba por un estancamiento de la capacidad productiva y empleadora del sector agropecuario, por la tendencia al estancamiento de la actividad acumulativa o inversora del sector empresarial, se vivía además un cuestionamiento y falta de legitimación hacia las instituciones gubernamentales. La reforma electoral y la ley de amnistía, propuestas para el sexenio anterior, aunque ampliaban el margen de acción de los partidos existentes, eran propuestas insuficientes para acabar con el descontento político del país.

En el aspecto social había una baja sensible del poder adquisitivo del salario de los trabajadores, aunada a una escasa oferta de empleo, producto de la crisis económica de finales del sexenio.

La reforma educativa que se había implementado era duramente cuestionada, debido a que su contenido tenía matices críticos que eran rechazados por los sectores conservadores del país, quienes pedían una rectificación también en este ámbito.

El gobierno mexicano se veía en la necesidad de restablecer el clima de confianza sobre todo con los grupos dominantes, pues la relación con ellos estaba dañada desde el sexenio anterior y exigían un cambio en la forma de gobierno; también el régimen tenía que atender a las demandas de los grupos subalternos para no perder el

dominio que ejercía sobre ellas.

Por lo tanto la administración de José López Portillo tendría que rearticular las relaciones entre las fuerzas sociales.

De aquí que el gobierno tuviera que:

- a) Reafirmar sus alianzas con el bloque dominante (lograr el consenso a nivel horizontal).
- b) No perder el consenso con las clases subalternas, pero recortar sus demandas sociales (lograr el consenso a nivel vertical).

Se formularon políticas estatales para plantear nuevas formas de relación entre sociedad política y sociedad civil; ejemplo de éstas son la Alianza para la Producción, la Reforma Política, la Reforma Administrativa, el Plan Global de Desarrollo, entre otras.

El gobierno se planteó 3 etapas bianuales para su sexenio: la primera fue de superación de la crisis en que se encontraba el país. La segunda, de consolidación de lo que se hubiera logrado. La tercera de crecimiento acelerado con inflación controlada y declinante.

En palabras del propio Presidente, hasta ahí llegaría la responsabilidad de su régimen.<sup>(1)</sup>

---

(1) José López Portillo, Tercer Informe Presidencial en *Revista de Comercio Exterior*; Banco de Comercio Exterior, septiembre de 1979, vol. 29 no. 9, p. 998.



Esto representa, ya de entrada, un problema: el régimen sexenal en México trae consigo el que las acciones que se emprenden están encaminadas a lograr la *eficiencia* en todos los ámbitos, sin perfilar cambios de fondo que ataquen problemas estructurales, pues los resultados se verían a muy largo plazo y la acción de cada sexenio se evalúa por las medidas tomadas en cada administración. Esto sin dejar de lado también que el modelo de desarrollo adoptado por el país intenta y efectúa reformas, pero no puede atender contra su esencia capitalista.

En los primeros meses del sexenio de López Portillo, a lo largo del discurso gubernamental aparecen dos constantes: la necesidad de brindar a los empresarios ciertos estímulos y facilidades para la inversión, con objeto de que sus capitales, expatriados a raíz de la devaluación de 1976, retornaran. La otra constante era la austeridad económica, reflejada en la restricción a los aumentos salariales.

Este panorama poco prometedor del inicio de la gestión se vio modificado por el anuncio del descubrimiento de enormes yacimientos petrolíferos localizados en Tabasco, cuyas reservas colocaban a México en el sexto lugar mundial, lo que le daba al gobierno una nueva posibilidad de hacerle frente a la crisis, y al país una nueva capacidad de negociación en el ámbito internacional. Fue así como los energéticos se convirtieron en una prioridad, en la base de la pla-

taforma económica. (2)

Había que salir de la crisis económica. Este objetivo se trató de concretizar con la llamada Alianza para la Producción, que fue entendida como "...la forma política fundamental para enfrentar la crisis sin sacrificar libertades, consolidar el desarrollo sin desmedro de la justicia y del bienestar de las mayorías, y estructurar la acción del Estado como parte sustancial, guía de un esfuerzo común y conjunto. (3)

Esta fórmula política comprometía a obreros, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, empresarios privados, gobierno estatal, municipal y federal en la producción, bajo la idea de satisfacer las necesidades sociales y disminuir la dependencia exterior mediante acciones que reorientaran la producción y aumentaran la participación de las clases populares en la inversión y en el consumo.

Se recalcó la participación del gobierno como el rector que ofrecería las diferentes alternativas que permitirían conciliar los objetivos del desarrollo nacional con las demandas específicas de los diversos grupos sociales.

Sin duda fue la Asociación de Banqueros el participante más controvertido. Se comprometió a financiar la rehabilitación del Distri-

---

(2) Este punto fue desarrollado en un trabajo realizado en el Seminario de Pre-especialización sobre Problemas Educativos, coordinado por Olga Pisani, cuyo título fue "Diagnóstico de la educación superior en México". (ENEP Acatlán)

(3) JLP, *Filosofía Política*; 1979, p. 37.

to de Riego y a abrir posibilidades de funcionamiento favorables para la pequeña y mediana industria, sistemas de asistencia técnica e inversiones en la agroindustria.

Sin embargo, esta "alianza" significó en la realidad descargar en las clases populares la crisis económica por la que atravesaba el país. El sector obrero redujo sus demandas salariales, aunque al interior de la CTM hubo oposición. Se negó el aumento de salarios, hubo restricción en programas de bien social, etc., al mismo tiempo que se le dio a la Banca la oportunidad de intervenir en el agro mexicano y privatizarlo. (4)

Hoy la Alianza ha quedado en el abandono. El gobierno la ha olvidado y las clases populares han vuelto a sacrificarse "por el bien de los intereses nacionales".

En cuanto a la Reforma Política, ésta fue la respuesta posible a la necesidad de reajustar el sistema político y a la vez detener el peligro de crisis de consenso. Con ella se mantiene el modelo actual, a la vez que se evita su endurecimiento.

"Frente al peligro del autoritarismo, no se propone el debilitamiento del Estado actual; se busca, por el contrario, su fortalecimiento. Pero, para fortalecer el modelo actual, es menester dismi

---

(4) Pérez Arce, Francisco, "Sobre el plan nacional agropecuario" en *Economía Informa*, Facultad de Economía, UNAM, No. 48, junio de 1978.

nuir la brecha entre el Estado y la sociedad civil, abrir nuevas vías para que aquél logre una base de consenso y legitimidad mayores, sin romper, por supuesto, su estructura de control vertical, centrada en el sistema de partido oficial dominante. Sólo así se abriría una alternativa a la violencia, la anarquía y su inevitable contraparte: el autoritarismo."<sup>(5)</sup>

La Reforma Política representa la decisión de apuntalar el estado de derecho y vigorizar las "formas democráticas" que rigen la vida del país. El sistema trata de hacer legítima la lucha de los contrarios, abrir los cauces de la democracia, entendiendo que en la sociedad existen posiciones contradictorias y se deben resolver los conflictos en ese terreno.<sup>(6)</sup>

Con la Reforma Política el régimen intenta superar la crisis política por la que atraviesa el país. Se necesitaba una ampliación del espectro político, que le permitiese una mayor base de legitimación, canalizando de modo eficaz los conflictos sociales que estaban surgiendo; con esto se revitalizaría el sistema al dar un mayor espacio político y una imagen de menor autoritarismo, sin cambiar la estructura de control centrado en el partido oficial dominante.

Respecto a la Reforma Administrativa, ésta consistió fundamentalmen

---

(5) Villoro, Luis, "La Reforma Política y las perspectivas de la democracia" en *México Hoy*, p. 304.

(6) JLP, *Filosofía Política* 1981, p. 89.

te en el reagrupamiento de diversas funciones gubernamentales por sectores; se modificó la estructura de las Secretarías y Departamentos de Estado y se agruparon para constituir "cabezas de sector" que tienen a su cargo el planear, coordinar y evaluar las actividades de entidades paraestatales afines. Lo que se pretende es integrar sectorialmente para articular un plan total de gobierno. La eficiencia fue la preocupación fundamental para llegar a una planeación nacional y materializar los propósitos de congruencia del quehacer gubernamental..

"Y tanto la búsqueda de la eficiencia como la marcha hacia la planeación se relacionan de múltiples maneras con la política general de reconstrucción económica, pues significan, entre otras cosas, modificaciones a la organización del aparato productivo, menores costos, mayor solidez financiera, más y mejores servicios públicos y una capacidad superior de orientar el desarrollo por los senderos que la nación determine."<sup>(7)</sup>

Así, el sistema mexicano se vio en la necesidad de modernizar y hacer eficiente su aparato burocrático, para hacerlo operativo.

Los objetivos de la Reforma Administrativa fueron:

- 1) Organizar al gobierno mediante una reforma que contribuyera a la eficiencia y congruencia de acciones públicas.

---

(7) Banco de Comercio Exterior, *Revista de Comercio Exterior*; vol. 27 # 9, p. 1024.

te en el reagrupamiento de diversas funciones gubernamentales por sectores; se modificó la estructura de las Secretarías y Departamentos de Estado y se agruparon para constituir "cabezas de sector" que tienen a su cargo el planear, coordinar y evaluar las actividades de entidades paraestatales afines. Lo que se pretende es integrar sectorialmente para articular un plan total de gobierno. La eficiencia fue la preocupación fundamental para llegar a una planeación nacional y materializar los propósitos de congruencia del quehacer gubernamental..

"Y tanto la búsqueda de la eficiencia como la marcha hacia la planeación se relacionan de múltiples maneras con la política general de reconstrucción económica, pues significan, entre otras cosas, modificaciones a la organización del aparato productivo, menores costos, mayor solidez financiera, más y mejores servicios públicos y una capacidad superior de orientar el desarrollo por los senderos que la nación determine."<sup>(7)</sup>

Así, el sistema mexicano se vio en la necesidad de modernizar y hacer eficiente su aparato burocrático, para hacerlo operativo.

Los objetivos de la Reforma Administrativa fueron:

- 1) Organizar al gobierno mediante una reforma que contribuyera a la eficiencia y congruencia de acciones públicas.

---

(7) Banco de Comercio Exterior, *Revista de Comercio Exterior*; vol. 27 # 9, p. 1024.

ciliación: si se favorece, como ha sucedido en la realidad, el desarrollo económico, se privilegia el mero crecimiento sobre el avance de los sectores sociales menos favorecidos.

Sin duda es el Plan Global de Desarrollo, elaborado en abril de 1980, donde se define el proyecto del sexenio, de carácter tecnocrático y eficientista:

"...la presente administración planteó una nueva estrategia de desarrollo que permitiera reconstruir la base económica, como condición necesaria y urgente para resolver los problemas y carencias acumulados."

"Se partió de los principios de la filosofía política y de la definición del modelo de país al que se aspira, que incluye un sistema productivo *eficaz y eficiente*; un sistema distributivo que permite el equilibrio entre factores, un sistema político que se sustente en las mayorías y dé cabida a las minorías y una administración pública capaz de dirigir el desarrollo económico". (10)

Este plan propuso 22 puntos básicos, de los cuales nos interesa destacar aquellos que traducen o indican el proyecto de alianza de clases que se pretendía construir desde la burocracia política.

"Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.

---

(10) Banco de Comercio Exterior "Plan Global de Desarrollo" en *Revista de Comercio Exterior*; vol. 30 no. 4, abril de 1980, p. 370 (subrayado nuestro)

"Consolidar la recuperación económica."

"Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y la creación de una industria nacional de bienes de capital."

*"Racionalizar el consumo y estimular la inversión"*

"Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población."

"Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública eliminando los subsidios excesivos".

"Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan hacia las prioridades de la política de desarrollo."

*"Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos."*

"Vincular la educación terminal -media superior- con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales que requiere el sistema nacional de producción."

"Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo."

"Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras."

"Controlar y reducir el ritmo de la inflación."

"Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo".



"Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo."

"Ampliar la concentración de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción."<sup>(11)</sup>

Si bien es cierto que el Estado mexicano "...requirió perseguir, primero, el objetivo del liderazgo ideológico de las masas (hegemonía), mientras que la naturaleza capitalista requirió mantener simultáneamente control y manipulación"<sup>(12)</sup>, lo que determina el nivel de los compromisos opuestos del Estado mexicano es el costo que representa cada uno de ellos. Su pacto con las clases subalternas no lo afecta en lo esencial.

El Estado no responde a todas las demandas populares "...y menos aún a aquellas que los sectores obreros y campesinos pudieran plantear y requerirían ser atendidas dentro de la planificación profunda de la transformación de la sociedad para la obtención de la justicia y la igualdad real..."<sup>(13)</sup>

Si bien los frutos del Plan Global de Desarrollo produjeron que la producción de alimentos, descuidada por muchos años, se incre

---

(11) JLP, *Filosofía...* 1981, p. 126-127

(12) Basáñez, M., *Op. cit.*, p. 175

(13) Covo, Milena, *Op. cit.*, p. 12

mentara entre 1976 y 1981 en 4.2%, que la capacidad instalada en el sector eléctrico fuese de un 50% más que en toda su historia, que la tasa de desempleo descendiera a 4.5% en 1981, generándose en ese año 1,014,000 empleos, y se siguieran manteniendo los subsidios a diversos productos agrícolas y al sistema de transporte colectivo<sup>(14)</sup>, no es menos cierto que el Plan Global de Desarrollo tenía que responder prioritariamente a los requerimientos del bloque hegemónico. En consecuencia, el sector industrial creció entre 1976 y 1981 un 7.3%, la producción de crudo 3 veces más que en toda su historia y la de gas natural dos veces más. En este renglón, el económico, el gobierno mexicano se ve comprometido y presionado a dar un mayor apoyo a este sector, ya que sus principales demandas se encuentran en este ámbito.

En la Reforma Política el gobierno contó con capacidad para implementar una apertura, ya que esta reforma no atentó contra la estructura política del sistema ni contra el control centrado en el partido oficial dominante, y en cambio se permitió que partidos que no habían salido "a la luz pública" (PSUM, PRT y PDM) tuvieran la oportunidad de expresarse en la Cámara de Diputados y en los diversos medios de comunicación.

En términos generales podemos afirmar que este paquete de medidas e instrumentos legales apuntaba a la fracción monopolista de la burguesía que controla el sector más moderno de la economía.

---

(14) JLP, Entrevista "Veinte mujeres y un hombre", 12 de mayo de 1982

Las medidas propuestas por el Fondo Monetario Internacional, como medidas de reactivación económica, fueron adoptadas por un gobierno que tras el planteamiento del "realismo político", reconstruye su articulación con los sectores dominantes y posibilita el surgimiento de la ideología tecnocrática, que partiendo de lo económico va a permear también el campo de lo social y lo educativo.

En la actualidad la economía del país enfrenta una grave situación. Las reservas probadas de hidrocarburos se elevaron a 72 mil millones de barriles y la producción diaria se triplicó en 2.4 millones de barriles. Esta situación puso al petróleo como la base de la economía mexicana y Petróleos Mexicanos, para consolidar su posición en el mercado de este producto, invirtió más de lo que ahorró. Cuando el mercado mundial de petróleo sufrió un shock y los precios descendieron, el futuro de la economía mexicana languideció por su petrolarización; comenzó la fuga de capitales al extranjero y la crisis se hizo evidente.

Todo esto contribuyó a que en febrero de 1982 sobreviniera una devaluación del 40% en la moneda nacional y se agudizara la inflación que amenaza con rebasar el 80% a finales del mismo año.

Ha comenzado también el despido masivo de trabajadores que, según declaraciones de líderes de la CROC, tan solo en el mes de mayo se quedaron sin empleo cerca de 3 mil trabajadores en el Estado de Mé

xico. Lo paradójico de esta situación es que no obstante la crisis, que podría acarrear descontento y falta de credibilidad en el partido en el poder, reveló que éste obtuvo la gran mayoría de la votación en las elecciones presidenciales.

## BIBLIOGRAFIA.

- Banco de Comercio Exterior  
"Plan Global de Desarrollo" en *Revista de Comercio Exterior*;  
Vol. 30 No. 4, abril de 1980, p. 367-379
- Basáñez, Miguel  
*Op. cit.*
- Cervantes, Edilberto  
"México: opciones de proyecto nacional. Un examen exploratorio".  
en *Revista de Comercio Exterior*, Banco de Comercio Exterior,  
Vol. 29 No. 7, julio de 1979, p. 729-732
- Escalante, Carlos y Patricia Rivera  
"Diagnóstico de la educación superior en México", trabajo elaborado en el seminario de preespecialización sobre Problemas Educativos, coordinado por la Lic. Olga Pisani. ENEP, Acatlán, UNAM, 1980.
- González, Eduardo  
"1977: una política económica para administrar la crisis"; en *Economía Informa*, Facultad de Economía, UNAM, No. 45, 46 y 47, marzo, abril y mayo de 1978, p. 6-10
- López Portillo, José  
"Primer informe presidencial" (síntesis) en *Revista de Comercio Exterior*; Banco de Comercio Exterior, vol. 27 No. 9, septiembre de 1977, p. 1098-1116
- López Portillo, José  
"Segundo informe presidencial" (síntesis) en *Revista de Comercio Exterior*; Banco de Comercio Exterior, vol. 27 no. 9, septiembre de 1978, p. 1129-1145
- López Portillo, José  
"Tercer informe presidencial" (síntesis) en *Revista de Comercio Exterior*; Banco de Comercio Exterior, vol. 29 no. 9, septiembre de 1979, p. 997-1014
- López Portillo, José  
*Filosofía Política*, 1979, SPP, 228 p.
- López Portillo, José  
*Filosofía Política*, 1981, SPP, 237 p.
- López Portillo, José  
"Segundo informe de gobierno" en *Cuadernos de Filosofía Política* No. 8, SPP, septiembre de 1978, 111 p.

- José López Portillo  
"Tercer informe de gobierno" en *Cuadernos de Filosofía Política*, SPP, 1979, 123 p.
- José López Portillo  
"Cuarto informe de gobierno" en *Cuadernos de Filosofía Política*, No. 38, septiembre de 1980, 134 p.
- José López Portillo  
"Quinto informe de gobierno" en *Cuadernos de Filosofía Política*, No. 57, septiembre de 1981, 142 p.
- Pereyra, Carlos  
"Proyecto nacional: Estado y sociedad civil" en *Uno más Uno*, sin fecha, p. 3-5, 1982
- Pérez Arce, Francisco  
"Sobre el plan nacional agropecuario" en *Economía Informa*, Facultad de Economía de la UNAM, No. 48, junio de 1978, p. 18-19
- SPP  
Anexo al tercer informe de gobierno, sector educativo, 1979
- SPP  
Anexo al quinto informe de gobierno, sector educativo, 1981
- SPP  
Manual de estadísticas básicas sociodemográficas, Cuarto sector, Educación, 1979
- SPP  
*Plan Global de Desarrollo*, 1980-1982, 3a. ed., agosto de 1980  
543 p.

CAPITULO IV

POLITICA EDUCATIVA PARA EDUCACION BASICA

EN EL SEXENIO DE JOSE LOPEZ PORTILLO

Dado nuestro objetivo de estudio analizaremos la política educativa, encuadrándola entre las medidas implementadas por la burocracia política mexicana, tendientes a superar la crisis de consenso que se atravesaba, como herencia del periodo gubernamental de Luis Echeverría.

Recordemos que en los inicios del presente sexenio diversos grupos dominantes demandaban el replanteamiento de las relaciones entre ellos y el aparato gubernamental.

En función de estas demandas, para reconstruir el consenso a nivel general y para apoyar al desarrollo económico, José López Portillo implementó medidas como las que ya revisamos; entre ellas se encuentra también el proyecto educativo.

#### **4.1 POLITICA EDUCATIVA GENERAL DEL SEXENIO.**

Se semantizó a la educación como instrumento del desarrollo y como meta en sí misma en el Plan Global de Desarrollo:

"La educación es punto de apoyo para la transformación social y un medio para canalizar las fuerzas sociales y orientarlas a la realización de valores. De ahí que las acciones y estrategias educativas tengan un papel central en la instrumentación de una nueva estrategia de desarrollo."<sup>(1)</sup>

---

(1) SPP, *Plan Global de Desarrollo*, abril de 1980, 3a. ed., p. 349



Este planteamiento refleja la influencia de las concepciones desarrollistas de la educación en la política educativa mexicana. Se la considera un indicador y meta del desarrollo, un valor intrínseco, un elemento de modernización eficaz para el desarrollo capitalista, en tanto que en los años 70-76 el carácter tecnocrático, es decir, basado en la eficiencia e instrumentalización de la educación, a través de la planeación, se subordinó a imperativos de tipo político-social que se orientaron a una mayor apertura y participación.

Las líneas generales de la política educativa no fueron elaboradas desde el inicio del sexenio, sino que esta política fue tomando forma en los sucesivos decretos dictados por el Ejecutivo Federal.

Así las acciones emprendidas en 1978 y 1979 se convirtieron en las directrices fundamentales en materia de educación, abocándose los años posteriores a su implantación.

Estos lineamientos se manifiestan desde el segundo informe de gobierno (septiembre de 1978):

- 1) La creación de la Universidad Pedagógica Nacional en agosto de 1978.
- 2) El apoyo del gobierno federal para impulsar el Plan Nacional de Educación Superior. Derivado de éste surge la Ley de Coordinación de la Educación Superior, y
- 3) La desconcentración de los servicios educativos a nivel nacional, mediante el establecimiento de Delegaciones Generales en cada

una de las entidades federativas.

En el tercer informe de gobierno (septiembre de 1979) se planteó lo siguiente:

- 4) Ampliar la educación básica universal a 10 grados, incluyendo uno de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria.
- 5) Promover una mayor vinculación entre centros de trabajo y aparato educativo.
- 6) Reforzar los sistemas abiertos de enseñanza.

1) La Universidad Pedagógica Nacional: se inauguró en marzo de 1979, con el fin de desarrollar servicios educativos a nivel superior para la formación de profesionales de la educación.

Este proyecto había sido demandado insistentemente por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que veía en la universidad un canal para consolidar posiciones frente al Estado. El objetivo subyacente era lograr una mayor movilidad dentro de la burocracia.

En el anteproyecto de creación de la UPN se afirma que:

"...la educación que reclama ahora el hombre del mañana, está obligada a modificar el modelo académico tradicional y esto requiere de un magisterio que sea capaz de generar un cambio de mentalidad respecto a la tarea educativa, que exige un enfoque impuesto por los constantes y rápidos avances de la ciencia y la tecnología y la di-

námica social. Ello implica la necesidad de pensar en el educando como protagonista de su propio aprendizaje, capaz de usar, bajo la dirección de un magisterio idóneo, las herramientas de la cultura, tecnología y humanística."(2)

Lo anterior manifiesta la intención de la SEP de propiciar una transformación en la capacitación pedagógica del maestro, para que se adecuara a los requerimientos de la modernización.

Sin embargo, dada la coyuntura en que la ofrece el entonces candidato a la Presidencia (J.L.P.), ~~la~~ la creación de la UPN obedece también a la necesidad de desviar las presiones sindicales, por la política de austeridad con que se iniciaba el régimen. La UPN tiende a restablecer el consenso a nivel de la burocracia sindical y de la base, pues permitiría ante todo movilidad dentro del magisterio. Hoy la UPN cuenta con más de 50 mil profesores inscritos y 62 unidades distribuidas al interior de la República.(3)

2. El Plan Nacional de Educación Superior: fue elaborado por un grupo técnico de la SEP y fue aprobado por la ANUIES en 1978.

El Plan consta de 35 programas para ejecutarse entre 1979 y 1980, y sus puntos más importantes son: (4)

---

(2) SHP, *Anteproyecto de creación de la UPN*; copia fotostática, p. 3

(3) JLP, Cuarto informe de gobierno en *Cuadernos de Filosofía Política* No. 38, septiembre de 1980, p. 94

(4) Cfr. Fuentes, Olac, "El Estado y la educación superior", en *Nexos* No. 18, junio de 1979, p. 25-32.

a) Vincular más estrechamente las instituciones de educación superior con el aparato productivo, para que aquéllas den una mejor respuesta a las necesidades del desarrollo nacional.

En este sentido el gobierno optó por canalizar el máximo de recursos hacia las instituciones de formación técnica. Con este propósito surge el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), en el que el sector industrial tendría una injerencia importante.

b) La aplicación de normas selectivas para los aspirantes a la educación superior, que remiten al principio de la mayor capacidad, mediante la selección de los estudiantes en función de sus conocimientos previos y su aptitud para el estudio.

Esta política optó por limitar el acceso al nivel medio superior (vía escuelas terminales) y se contuvo el crecimiento en la medida y en los niveles en los cuales eran menores los costos sociales y los riesgos de conflicto político.

En este punto el Plan propone un fuerte acento en la racionalización de las formas de administración interna. Para llevar a cabo este planteamiento se creó a finales de 1978 la Ley de Coordinación de la Educación Superior, que establece dos tipos de financiamiento:

- a) El ordinario.
- b) El específico.

Estos se determinan atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior y considerando la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo y el conjunto de gastos previstos.

Del Plan Nacional de Educación Superior se desprenden tres medidas para el sexenio:

- I) Restringir el crecimiento de la población universitaria a través de la creación de ciclos medios terminales.
- II) Modernizar académica y administrativamente.
- III) Reajustar la producción universitaria a las supuestas demandas del mercado de empleo. (5)

"La actual política educativa estatal en torno a la educación superior va encaminada a promover un proceso de modernización eficientista, estableciendo una mayor funcionalidad entre las instituciones y las necesidades de reproducción social" (6)

Para atender el punto tres se planteó diversificar las carreras ofrecidas por las universidades: se impulsarían algunas demandadas por el país y se evitaría la proliferación de las tradicionales. Se atendería prioritariamente la educación técnica y simultáneamente

---

(5) Escalante, C. y Patricia Rivera, trabajo citado.

(6) *Idem.*

se frenaría la expansión de la educación superior.

3. Con referencia a la desconcentración, la decisión del gobierno federal consiste en delegar la responsabilidad y la administración de 31 delegaciones estatales de la SEP, para elevar su eficiencia. Sin embargo, al mismo tiempo se da la centralización del poder. Ejemplo de esto es la UPN, donde el Ministro de Educación asume el control de las decisiones básicas de la institución, como son la elección y remoción del rector, el establecimiento de modalidades académicas, etc. A su vez el rector tiene la capacidad de administrar sin consulta y designar al personal académico y de apoyo.

4. Ampliar la educación básica universal a 10 grados es una pretensión que se manifestó en el informe de gobierno del 10. de septiembre de 1979, y establecía como objetivo universalizar la educación de los mexicanos a un año de preescolar, 6 de primaria y 3 de secundaria. Sin embargo esta meta fue demasiado ambiciosa dadas las condiciones del país, y en el Plan Global de Desarrollo (1980) se matiza sustituyendo el término ampliar por "avanzar hacia", dejando como obligatoria únicamente la primaria.

5. Vinculación aparato productivo - sistema educativo.

En la década de los setenta "...se crean nuevas instituciones que incrementan en un 20% la atención a la población en edad de 16 a 19

años. Algunas de ellas son el Colegio de Bachilleres, Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), Centro Regional de Enseñanza Tecnológica Industrial (CERETI) y Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica."<sup>(7)</sup>

Dentro de estas instituciones se ofrecen diferentes modalidades: propedéutica, terminal y bivalente.

Las escuelas terminales medias forman técnicos para la incorporación directa al trabajo, ya sea agropecuario, industrial o de servicios. Este tipo de opción educativa está siendo impulsada tanto por el gobierno como por los empresarios, para atender la necesidad de vincular aparato productivo y escuela. La SEP creó el Plan "Desarrollo del Sistema de Educación Tecnológica 1980-1990" que intenta articular la educación e investigación tecnológicas con el sistema productivo de bienes y servicios.

El plan pretende estimular la formación de técnicos profesionales, capacitar para el trabajo, ampliar las secundarias técnicas en zonas marginadas y fortalecer los mecanismos de coordinación con el resto del sector educativo.<sup>(8)</sup>

Los núcleos que participan son el Sistema de Institutos Tecnológi-

---

(7) Niño, Miguel y otros, "Educación media superior, evaluación y alternativas" en *Educación*, vol. vii, 4a. época, no. 36, abril-junio 1981, p. 13

(8) Este punto fue desarrollado en un trabajo realizado en el seminario de preespecialización sobre Problemas Educativos, coordinado por Olga Pisani, cuyo título fue "Un nuevo apoyo a la educación técnica terminal: el CONALEP"

cos Regionales (ITR) y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). En el diseño de los planes de estudio participan también los empresarios e industriales, con quienes se celebran convenios de cooperación<sup>(9)</sup>, con el fin de lograr la efectiva vinculación con las necesidades de modernización del aparato productivo.

En el ciclo 79-80 la cantidad de escuelas, según el origen del financiamiento, era la siguiente:<sup>(10)</sup>

	Alumnos	Escuelas
Federales (SEP)	278,900	435
Autónomas (fed. - est.)	441,800	441
Particulares	254,000	1,130
Total	974,700	2,006

Se hace énfasis en esta modalidad de la educación como una medida que contribuye a responder con recursos humanos capacitados a la expansión de la actividad petrolera y a la intención de salir del rezago en que se había dejado al campo mexicano por varias décadas, y en general como apoyo a las diversas ramas productivas del país.

Así, el gobierno dice ofrecer, a través de la educación media terminal, una alternativa a la población que no tiene la oportunidad de continuar sus estudios superiores. Sin embargo, los egresados de -

---

(9) Niño, Miguel, *Op. cit.*, p. 28

(10) *Idem*, p. 14



este nivel "...sufrirán un proceso de desvalorización que ya se empieza a manifestar, pues resultados de investigaciones recientes revelan que casi no tienen movilidad ocupacional, y que la inserción de los egresados de preparatorias técnicas en el sector formal se realiza en ocupaciones desempeñadas por quienes tienen en promedio tres y medio grados menos de la escolaridad que ellos obtuvieron."(11)

Aunado a esta desvalorización, hay que aclarar que el sistema productivo absorbe al 20% aproximadamente de los egresados y la planeación curricular no identifica ni atiende a la problemática de la estructura productiva del país.

Resulta también interesante observar el cuadro No. 1, que muestra que las escuelas particulares, en este caso de nivel terminal elemental (12), tienen una participación notablemente superior a las escuelas federales y estatales, lo que revela la intencionalidad de la iniciativa privada de promover este tipo de educación, formando sus propios cuadros técnicos. Así, el proyecto educativo de los sectores económicamente dominantes hace énfasis en la capacitación para el trabajo. Esta capacitación debe tener un nivel adecuado de

---

(11) *Idem*, p. 29.

(12) Educación terminal elemental: prosigue de la educación primaria; su duración es de 1 a 4 años y su finalidad capacitar para el trabajo agropecuario, industrial y otros.

CUADRO 1  
POBLACION ESCOLAR EN NIVEL TERMINAL ELEMENTAL  
SEGUN CONTROL ADMINISTRATIVO

Ciclos	70-71	71-72	72-73	73-74	74-75	75-76	76-77
Federal	33,523	34,001	35,617	36,944	37,929	43,256	30,260
Estatal	19,393	22,575	25,504	27,422	30,494	31,137	31,531
Particular	94,836	109,429	119,682	130,336	135,837	168,681	182,591
Total	147,752	166,005	180,803	194,701	204,260	243,074	244,382

Fuente: SPP, Manual de Estadísticas Básicas

calidad, que requiere de un proceso selectivo y responder a las necesidades del proceso de acumulación del capital.

El proyecto estatal, en cambio, intenta abarcar mediante la educación a todos los sectores, en un esfuerzo de ampliación de los canales de acceso al sistema. Esta intención se contrapone de suyo con la selectividad, aunque también se persiga la capacitación técnica para el trabajo.

Así, aunque el proyecto educativo del Estado mexicano tiene puntos de coincidencia con el de la clase dominante, debe mostrar su capacidad de administrar el sistema escolar de manera tal que éste funcione como mecanismo de consenso social, mientras que la clase dominante efectúa una selección social para lograr trabajadores altamente calificados para el mercado de trabajo. La educación media terminal inscribe en dos niveles: por un lado permite la injerencia de la clase dominante en el diseño curricular de los planes de estudio, lo que le asegura que sus intereses se vean reflejados en lo educativo. A nivel de las clases subalternas, refuerza la imagen del "Estado educador", que se preocupa por la igualdad de oportunidades.

6. Reforzar sistemas abiertos de enseñanza: En este punto desarrollamos la enseñanza abierta a nivel de educación básica, desarrollo que se expone en el inciso 4.2, por formar parte específica del objeto de este trabajo.

#### 4.2 EDUCACION PRIMARIA, METAS Y OBJETIVOS.

En este inciso planteamos los lineamientos oficiales para este punto. En el inciso 4.3 exponemos nuestras consideraciones al respecto.

El panorama educativo a nivel básico en 1978 presenta las siguientes características: el país contaba con 5.4 millones de analfabetos y 14 millones de mexicanos que no habían concluido sus estudios de primaria; 6 millones que habiéndolos concluido no habían terminado la secundaria.<sup>(13)</sup>

Esto quiere decir que 25.4 millones de mexicanos (38% de la población) constituían el rezago educativo del país.<sup>(14)</sup>

Por esto, uno de los objetivos planteados por el proyecto educativo del sexenio fue abatir el analfabetismo y proporcionar la educación primaria en todas las regiones, así como capacitar para el trabajo.

La política educativa de este sexenio asume rasgos diferentes con respecto a su antecesora, que privilegió los niveles superior y medio superior, que estaban asociados a la crisis en lo político fundamentalmente.

---

(13) SEP, *Educación para Todos*, 1979, p. 115

(14) Entendemos por rezago educativo la población que durante un periodo de tiempo de referencia dado, no ha sido atendida por ninguna instancia educativa (formal o informal).

En la presente administración, las tres líneas básicas de la SEP fueron:

- 1) Ampliar progresivamente la capacidad instalada de acuerdo con la demanda urbana y zonas rurales más desarrolladas.
- 2) Ofrecer primaria completa en las escuelas de comunidades rurales que no la tenían.
- 3) Diseñar sistemas no convencionales, equivalentes a primaria, para atender a la población indígena y niños de las zonas marginadas de la ciudad, que habían sido excluidos del sistema.

Al inicio del régimen se esperaba atender a una población insatisfecha<sup>(15)</sup> de 1.8 millones de niños entre 6 y 14 años y obligar a que el sistema tuviera una mayor capacidad de retención. Si de 100 niños terminaban 48 la primaria, se trató de aumentar esta proporción a 75, sin que esto se haya logrado a la fecha, según analizaremos más adelante.

Desde la campaña presidencial, José López Portillo se refería a la educación como imperativo social, como la primera forma de justicia social y como el mecanismo para transmitir a las nuevas generaciones elementos de formación y de información.

"La educación es la idónea vinculación dialéctica que transita de una generación a otra para darle perfil a la organización política"<sup>(16)</sup>

---

(15) Consideramos la demanda insatisfecha la población que el sistema no ha podido absorber en los diferentes niveles.

(16) CNTE, *Educación*, suplemento especial, enero de 1977, p. 71

Para ello se debía reestructurar la educación mediante el uso de sistemas formales y extraescolares que complementara ciclos intermedios, para aplicar de inmediato los conocimientos adquiridos en el sistema educativo y certificar ese saber en la práctica.

La idea central era crear un vínculo que debía modularse regionalmente y por especialidades, a fin de que pudiera responder tanto a las aspiraciones personales como a los requerimientos sociales y de desarrollo equilibrado del país.

Las acciones de los diferentes niveles de la educación irían encaminadas al mismo fin.

"Queremos capacitar y educar para producir mejor, para ser capaces de explotar adecuadamente nuestros recursos naturales, no para tener desempleados con títulos profesionales" (17)

En el discurso de Fernando Solana en la UNESCO, el 26 de octubre de 1978, se reseña el concepto que tiene el gobierno mexicano con respecto a la acción educativa y los cinco objetivos planteados por el régimen, que mencionaremos más adelante.

Solana declara que se han abandonado las grandes concepciones teóricas y se requiere concentrar el esfuerzo en acciones concretas. Considera el rezago educativo como un problema tanto en el aspecto so-

---

(17) JLP, *Filosofía Política*, 1979, p. 228

cial como político, y que limita incluso el propio crecimiento económico.

### **El Plan Nacional de Educación: Programas y Subprogramas.**

El Plan se elabora en 1977, sus primeros pasos se centraron en 3 puntos:

Afirmar el carácter popular y democrático del sistema educativo; elevar la calidad de la educación y vincular ésta con el proceso de desarrollo económico y social del país; y comprometer a todos los sectores de la población en el esfuerzo que comenzaba a emprenderse, que debería abarcar también la difusión de la cultura y la capacitación para el trabajo. Ejemplos de la forma en que la población en su conjunto participaría, lo fueron, por un lado, los cursos comunitarios y por otro la apertura de una cuenta bancaria pública, cuyos fondos se destinarían a sostener los estudios de niños en zonas rurales.

El Consejo Nacional Técnico de la Educación (CNTE) estableció programas y subprogramas, sin definir prioridades. En 1978 se puso en marcha el Programa Nacional de Grupos Marginados, que tiene tres objetivos:

- 1) Asegurar a todos los niños la educación primaria.
- 2) Ampliar la educación para adultos.
- 3) Impulsar el aprendizaje del castellano. Este programa se integró posteriormente a un proyecto que trataba de promover el desarrollo social, educativo y de salud en las zonas marginadas,

(COPLAMAR)<sup>(18)</sup>

Para el periodo 79-82 el Plan Nacional de Educación deriva en "Programas y Metas del Sector Educativo", que establece cinco objetivos fundamentales y 52 programas, de los cuales 12 son prioritarios.

Con este programa se inició la desconcentración de la SEP, que creó nuevas delegaciones generales en los Estados. Se lanzó el programa Educación para Todos y se creó el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

Los cinco objetivos del sector educativo fueron:

- 1) Ofrecer educación básica a toda la población.
- 2) Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes.
- 3) Elevar la calidad de la educación.
- 4) Mejorar la atmósfera cultural.
- 5) Aumentar la eficiencia del sistema educativo.

Estos objetivos generales se concretaron en diferentes programas, que describimos a continuación;<sup>(19)</sup> es pertinente aclarar que no todos los objetivos son significativos para la problemática que nos ocupa, y cada uno tuvo además un diferente peso, en función de las

---

(18) SEP, *Educación para Todos*, p. 9-11

(19) CNTE, *Acciones educativas prioritarias desarrolladas entre 1977-1980; 1981*, 93 p.



condicionantes tanto de carácter económico como político.

Ofrecer educación básica a toda la población.

- a) Programa Primaria para Todos los Niños entre 6 y 14 años.
- b) Dar a la población adulta la oportunidad de recibir educación básica, o complementarla en su caso.
- c) Castellanzar y proporcionar primaria bilingüe a la población indígena
- d) Llevar la educación preescolar a todos los niños.
- e) Ofrecer la secundaria general a todos los que la demanden.

Vincular la educación terminal con el sistema de producción de bienes.

- a) Propiciar el desarrollo armónico de la educación superior en todo el país, racionalizando el uso de los recursos que se le destinan.
- b) Fomentar la educación profesional de nivel medio superior.

Elevar la calidad de la educación.

- a) Impulsar la formación superior y la investigación pedagógica en la Universidad Pedagógica Nacional.
- b) Elevar la calidad de la educación normal.
- c) Mejorar los contenidos y métodos educativos.

Mejorar la atmósfera cultural.

- a) Promover el hábito de la lectura.
- b) Difundir la cultura haciendo uso de los medios masivos de comunicación.

Aumentar la eficiencia del sistema educativo.

- a) Implantar sistemas que eleven la eficiencia de la acción educativa.
- b) Desconcentrar las decisiones y los trámites administrativos.
- c) Racionalizar la administración de los recursos humanos.

Estos objetivos se refieren a todos los niveles del sector educativo, desde la educación básica hasta la superior. Atendiendo a nuestro problema concreto, educación primaria, desarrollaremos el primer objetivo en los programas que se vinculan con este nivel.

**a) PROGRAMA PRIMARIA PARA TODOS LOS NIÑOS.**

El objetivo de éste es "...lograr que todos los niños con edades en tre 6 y 14 años tengan la oportunidad de ingresar a la primaria y la posibilidad de terminarla, así como mejorar la calidad de la edu cación". (20)

---

(20) SEP, *Educación para ...* p. 43.

Se planteó lograr este objetivo a través de 3 acciones:

- 1) Llevar la educación a todas las localidades del país.
- 2) Elevar la calidad de la educación.
- 3) Mejorar la eficiencia de la administración mediante su desconcentración.

Las estrategias para lograrlo consistieron en integrar la participación de los gobiernos estatales y municipales, fortalecer las delegaciones generales de la SEP en cada estado y crear una coordinación nacional del Programa para establecer los lineamientos de operación, mejorar los sistemas de asignación de recursos y descubrir los problemas fundamentales para la educación básica, proponiendo soluciones.

Para el ciclo escolar 78-79 se toman dos medidas, que se continúan hasta el final del sexenio y que son:

- 1) "Asignar los recursos mediante un análisis detallado de los requerimientos de cada localidad y/o escuela.
- 2) "Aumentar los tipos de servicio para atender la demanda de educación primaria." (21)

Las acciones para mejorar la calidad del servicio educativo consistieron en asignar una mayor cantidad de recursos, tanto humanos como presupuestarios, a los diferentes planteles de la SEP en la Repú

---

(21) *Idem*, p. 44

blica.

También se propuso adaptar el programa de primaria intensiva para niños a las circunstancias de cada región, detectar las posibles tareas que puede desarrollar cada comunidad en el proceso educativo, promover sistemas informales en localidades de menos de 40 habitantes, identificar factores de reprobación y deserción escolar, promover la investigación regional y actualizar la legislación en materia educativa.

Con respecto a las acciones administrativas encontramos: la reubicación del personal docente de acuerdo a la desconcentración realizada por el régimen; el apoyo a más de 12 mil escuelas rurales en cuanto a técnicas pedagógicas para reforzar el proyecto de Primaria Rural y mejorar así la labor educativa en todos los grados de primaria; la asesoría a las delegaciones generales y a los gobiernos estatales para la operación del programa y el conocimiento con antelación de la demanda de niños de nuevo ingreso y desertores a través de las inscripciones anticipadas.

**b) DAR A LA POBLACION ADULTA LA OPORTUNIDAD DE RECIBIR LA EDUCACION BASICA, O COMPLEMENTARLA EN SU CASO.**

A pesar de la intención de los gobiernos posrevolucionarios por abatir el analfabetismo, éste es un problema que subsiste en la actualidad. En 1973 las cifras denotaban la gravedad de la cuestión: 6 millones de personas de 15 años o más no sabían leer ni escribir;

12 millones no habían concluido su educación primaria y 9 millones no habían iniciado o concluido la secundaria. (22)

Los gobiernos han implementado diversas medidas. Así, en 1975, se promulga la Ley Nacional de Educación para Adultos, que establece que se debe impulsar la educación básica a los mayores de 15 años a través de sistemas extraescolares.

En marzo de 1978 se pone en marcha el Programa Educación para Adultos, a cargo de la Dirección General de Educación para Adultos. En el programa intervienen también algunas dependencias como el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

La desconcentración de la SEP implicó que cada delegación en los estados tuvieran una Subdirección General de Educación para Adultos, con el objeto de llevar a cabo el programa en cada entidad.

El programa se basa, en el medio rural, "...en la participación organizada de las comunidades que a través de los comités (constituidos en asambleas representativas) se responsabilizan del programa y administran los apoyos que el gobierno federal les proporciona: libros, asesoría, recursos financieros, cursos para asesores y acredi-

---

(22) Como se puede apreciar, las cifras son bastante similares a las presentadas para este sexenio, por las razones que veremos más adelante.

tación de conocimientos." (23)

El nivel educativo al que se dirige es el básico, que comprende la alfabetización, la primaria intensiva para adultos (PRIAD) y la secundaria.

En agosto de 1981 se crea el Instituto Nacional de Educación para Adultos para colaborar con el programa, y su objetivo fue el de alfabetizar a un millón de personas en lo que restaba del sexenio. Los mecanismos que planteó el gobierno federal para este programa fueron: (24)

---

Servicio	Características
Centros de Integración Social (CIS)	Educación primaria y capacitación a población de entre 14 y 17 años, con especializaciones regionales.
Aulas Rurales Móviles (ARM)	Atienden de modo itinerante a comunidades hasta de 100 habitantes, alfabetizan y ofrecen primaria.
Salas Populares de Lectura (SPL)	Además de servicios de bibliotecas, actúan como centros de alfabetización.
Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA)	Primarias intensivas de adultos en zonas urbanas.
Primaria abierta	A través del auto-aprendizaje controlado permite la acreditación de primaria.
Centros de Alfabetización	Alfabetización de adultos, <u>desaparecieron</u> en 1974.

---

(23) Núñez Urquiza, C., "Dirección General de Educación para Adultos" en *Educación*; CNTE, vol. VII, 4a época, #35, enero-marzo 1981, p. 9-19

(24) COPLAMAR, *Mínimos de Bienestar*; No. 3, Presidencia de la Rep., 1979, p.38

c) CASTELLANIZAR Y PROPORCIONAR PRIMARIA BILINGUE A LA POBLACION INDIGENA.

Para lograr este objetivo se implementaron 4 proyectos:<sup>(25)</sup> el primero se refiere a la castellanización de preescolares, que intenta castellanizar a 40 mil niños indígenas monolingües de 5 a 7 años durante el periodo comprendido entre octubre de 1978 y junio de 1979, sin detrimento de su identidad cultural.

La meta es unir a estas comunidades con el resto del país, pero preservando su lengua natal.

El segundo proyecto está en proporcionar albergues, un servicio asistencial de alimentación, hospedaje y educación primaria bilingüe y bicultural que se ofrece a niños de comunidades dispersas, en coordinación con el Instituto Nacional Indigenista. En el ciclo escolar 80-81 estaban funcionando 1,204 albergues que atendían a 61,070 niños.

El tercer proyecto es el de primaria para todos los niños indígenas, que está integrado con el de primaria para todos los niños; este último proporcionó financiamiento al primero.

El cuarto proyecto fue el apoyo radiofónico bilingüe, que estribó en difundir la enseñanza oral del español como segunda lengua. Este programa comenzó en 1979 con los dialectos maya, tzeltal, tzotzil y otomí.

---

(25) SEP, *Educación para...* p. 55-65

### 4.3 ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS PROGRAMAS.

Después de plantear cuáles fueron los objetivos para la educación primaria del sexenio, expondremos nuestras consideraciones con respecto a los programas.

Como puede verse, los tres programas para cumplir con el ofrecimiento de dar primaria a toda la población, están estrechamente vinculados, por lo que los comentarios serán en dos sentidos: ya sea que se dirijan a la población infantil o a la población adulta.

Para la atención de los niños entre 6 y 14 años, las acciones fueron tres, como habíamos visto en el inciso anterior, que comentamos a continuación:

a) Llevar la educación a todas las localidades del país, asignando recursos a todas ellas y/o a las escuelas y aumentando los diferentes tipos de servicio para atender la demanda (para el ciclo 78-79).

El gobierno federal hace una tipificación de las localidades que representan un problema en cuanto a la atención, ya que no cuentan con escuela, o no tienen primaria completa. Las soluciones y el tipo de localidades son como sigue:



<u>Tipo de Localidad</u>	<u>Solución</u>
1-10 niños, básicamente indígenas	Albergue fundamentalmente para indígenas
12,000 comunidades de menos de 30 niños	Curso comunitario. Egresados de secundaria son los <u>instruc</u> tores. En 1978 había 3,550 <u>cür</u> sos de este tipo.
12,500 comunidades de 40 a 60 niños	La comunidad da una compensación al maestro para que <u>impar</u> ta la primaria completa.
Comunidad de más de 30 niños	Maestro municipal con ayuda de la Federación
Comunidad de más de 30 niños	Maestro estatal, a veces con subsidio de la Federación
Comunidad de más de 30 niños	Maestro federal. Lo paga la SEP a través de sus delegaciones estatales.
Comunidad de más de 25 indígenas	Promotor bilingüe egresado de secundaria, originario de la misma localidad.
(26)	Transporte escolar

El alcance de la tarea educativa para el sexenio, en cuanto a proporcionar primaria a todos los niños se encuentra, como vemos en el cuadro anterior, con el serio obstáculo de la dispersión de las localidades.

De acuerdo al cuadro No. 2 existen 3,310,000 analfabetos y 6,930,000 que no han completado la primaria, en las zonas de más difícil acce-

CUADRO 2

DISTRIBUCION DE LA DEMANDA DE EDUCACION PRIMARIA

MILES DE PERSONAS

Tipo de Población	Número de Loc.	Analfabetos	Con prim. incompleta	Con sec. incompleta
Asentamiento disperso (hasta 100 hab.)	54,200	260	580	
Caserío (de 100 a 500 hab.)	29,000	1,150	2,900	
Villa (de 500 a 1000 hab.)	7,500	850	2,210	1,050
Aldea (de 1000 a 2500 h.)	4,300	1,050	1,240	1,200
Subtotal		3,310	6,930	
Pueblo (de 2500 a 10,000 hab.)	1,750	850	1,200	600
Ciudad (de 10,000 a 20,000 hab.)	320	260	820	
Urbe (más de 20,000 hab.)	480	980	4,500	3,150
Total	97,550	5,400	14,000	6,000

Fuente: SEP, Educación para Todos, p. 115

so. Tomando a esta población, vemos que alcanza el 28%. Uno de los problemas más evidentes es que no existen en muchas localidades del país suficientes maestros para ofrecer la primaria completa.

Resulta incomprensible por lo tanto la afirmación de que la demanda insatisfecha para el ciclo 81-82 es de 2%, porcentaje tomado de las cifras oficiales y que se presentan en el cuadro No. 3.

No se puede negar el crecimiento de la escolaridad en el país, pero tampoco que existen aún localidades marginadas en cuanto a educación, que son también las marginadas de todos los beneficios sociales. Es en este sentido que la escolaridad es una muestra de selectividad: tienen acceso a ella los que tienen también acceso a otras pautas de bienestar. El factor geográfico y el social se combinan para reproducir las desigualdades.

La distribución desigual por regiones en el país es también un obstáculo: "Pareciera que, en materia de distribución de recursos educativos, el Estado ha seguido la dinámica impuesta por la evolución económica de las entidades federativas, reproduciendo y agravando en y a través del sistema educativo, los desequilibrios existentes."<sup>(27)</sup>

b) Elevar la calidad de la educación.

Como mencionamos líneas atrás, se planeó dar apoyo a más de 12 mil escuelas rurales en cuanto a técnicas pedagógicas, para reforzar el

---

(27) COPLAMAR, *Mínimos de Bienestar 3*, Educación, Presidencia de la Rep., 1979, p. 64

DEMANDAS SATISFECHA E INSATISFECHA EN PRIMARIA  
MILES DE NIÑOS

Años	71-72	72-73	73-74	74-75	75-76	76-77	77-78 p	78-79 p	79-80 p	80-81 p	81-82 p
Población de 6 a 14 años	13145	13630	14060	14500	14954	15326	15831	16224	16311	17149	17844
Población atendida en primaria	9329	9765	10186	10699	11184	11970	12418	13441	14100	14833	15412
Población de 12 a 14 años con primaria terminada	1154	1224	1984	1355	1449	1560	1715	1834	1952	2085	2225
Demanda satisfecha	10483	10989	12170	12054	12633	13530	14155	15275	16052	16918	17637
Por ciento demanda satisfecha	79.7	80.6	81.6	83.1	84.5	88.3	89.3	93.4	96.4	98.0	98.0
Demanda insatisfecha	2662	2640	2581	2446	2321	1797	1698	949	258	231	207
Por ciento demanda insatisfecha	20.3	19.4	18.4	16.9	15.5	11.7	10.7	5.8	1.6	1.3	1.2

p Preliminar

Cuadro elaborado con datos del Anexo al 5o. Informe de Gobierno, 1981

proyecto de dar primaria en esas zonas. Sin embargo, los niveles de deserción se mantuvieron estables.

#### 4.4 CONCLUSIONES SOBRE LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS.

Con datos del tercer informe de gobierno efectuamos el seguimiento de varias generaciones, y las observaciones son las siguientes:

Comprobamos que el hecho de expansionar el sistema educativo de ninguna manera se traduce en la permanencia y egreso de los estudiantes. A pesar de las pretensiones de mantener una tasa inferior al 25% de deserción, o incluso abatir ésta, el resultado es que la tasa de reprobación y/o deserción continúa siendo del 48%. (Cuadro 4)

Por otro lado, el problema de la deserción afecta principalmente a los estudiantes que pertenecen a los niveles socioeconómicos bajos, por lo que a la eficiencia de las escuelas urbanas, que es siempre superior a la de las rurales, se suma el hecho de que en las propias escuelas urbanas el sistema beneficia sobre todo a los individuos colocados en las posiciones superiores de la escala social. (28)

No se puede comparar a un niño de comunidad rural, con problemas alimentarios, con una sola escuela en su localidad, con un solo instructor comunitario, con desnivel cultural producto de la baja escolaridad de los padres, de su ocupación y de sus ingresos, con un calen-

(28) Cfr. Muñoz Izquierdo, Carlos, "Análisis e interpretación de las políticas educativas: el caso de México (1930-1980)" en *Sociología de la...*p. 389-443.

CUADRO 4

TASAS DE DESERCIÓN Y/O REPROBACIÓN POR GENERACIÓN

Ciclo	Grado	Miles de Niños	Aprobados %	Deserción o Reprobación %
<u>Generación 71-77</u>				
71-72	1o.	2,858		
72-73	2o.	2,028	70.95	29.1
73-74	3o.	1,773	87.42	12.6
74-75	4o.	1,568	88.43	11.6
75-76	5o.	1,382	88.13	11.9
76-77	6o.	1,266	91.60	8.4
<u>Generación 72-78</u>				
72-73	1o.	2,888		
73-74	2o.	2,079	71.98	28.0
74-75	3o.	1,807	86.91	13.1
75-76	4o.	1,594	88.21	11.8
76-77	5o.	1,456	91.34	8.7
77-78	6o.	1,316	90.38	9.6
<u>Generación 73-79</u>				
73-74	1o.	2,967		
74-75	2o.	2,227	75.05	25.0
75-76	3o.	1,913	85.90	14.1
76-77	4o.	1,733	90.59	9.4
77-78	5o.	1,554	89.67	10.3
78-79	6o.	1,426	91.76	8.2
<u>Generación 74-80</u>				
74-75	1o.	3,032		
75-76	2o.	2,288	75.46	24.5
76-77	3o.	2,049	89.55	10.5
77-78	4o.	1,828	89.21	10.8
78-79	5o.	1,680	91.90	8.1
79-80	6o.	1,520	90.47	9.5

CUADRO 4

(Continuación)

Ciclo	Grado	Miles de Niños	Aprobados %	Deserción o Reprobación %
<u>Generación 75-81</u>				
75-76	1o.	3,131		
76-77	2o.	2,432		
77-78	3o.	2,150	77.67	22.3
78-79	4o.	1,979	88.40	11.6
79-80	5o.	1,792	92.04	8.0
80-81	6o.	1,631	90.55	9.5
			91.01	9.0

Generación	Deserción o Reprobación %
71-77	55.7
72-78	54.4
73-79	51.9
74-80	49.9
75-81	47.9

(Elaborado con datos del Anexo al Tercer Informe de Gobierno, 1979)

dario escolar único que pone a los alumnos en la disyuntiva de cumplir con trabajos del campo o asistir a la escuela, a uno de zona urbana que tiene a su alcance todos los grados de primaria y una situación general de más desahogo y oportunidades.

Por otro lado, también se relaciona la escolaridad de los hijos con la de los padres: "En el México actual, el nivel de escolaridad de las generaciones es, en general, superior al de sus padres, pero es tá fuertemente condicionada por la escolaridad de estos. A padres analfabetos corresponden, actualmente, un 27% de hijos sin estudios de ninguna clase, un 54% de hijos con primaria incompleta, un 16% con primaria completa, un 6% con enseñanza media y ninguno con enseñanza superior."<sup>(29)</sup>

El mayor índice de deserción está localizado en las zonas rurales, donde se encuentran los más bajos ingresos y el mayor porcentaje de analfabetos. Consideramos que una forma de revertir el problema es asignar presupuesto y personal docente de manera inversa al grado de desarrollo de las entidades; a menor desarrollo regional, mayor cantidad y calidad de recursos.

A nivel de lo específicamente escolar, otra forma de abatir la deserción y la reprobación, es por medio de la investigación en este

---

(29) Latapí, Pablo, *Política educativa y valores nacionales*; México, Ed. Nueva Imagen, 1979, p. 98.



terreno y de la renovación de los métodos pedagógicos. Esto implicaría a su vez una reforma de fondo en la Enseñanza Normal.

En el caso de la educación indígena, en el ciclo 79-80, la demanda de esta población en edad escolar de 6 a 14 años, era de 1,256,000 y la población atendida fue tan solo de 352,000 niños, lo que representa un 27% de atención a la demanda. Un problema muy serio en este caso es también la deserción y la reprobación: el 33.66% de la población atendida deserta o reprueba<sup>(30)</sup>; estos resultados, aunados a la escasa atención, representan un avance casi nulo.

Para la atención a este núcleo de población, en 1978 se creó la Dirección General de Educación Indígena, dependiente de la Subsecretaría de Educación Básica, cuyo planteamiento pedagógico consiste en la educación bilingüe y bicultural: el proceso enseñanza-aprendizaje abarca tanto la lengua materna como el español, considerando éste como segunda lengua. Sin embargo, "...hasta hoy, la educación especial para el medio indígena (esencialmente castellanización) trajo como consecuencia la pérdida del uso de la lengua materna y, por lo tanto, de un importante factor de identidad étnica y de cohesión social para los diferentes grupos."<sup>(31)</sup>

El proyecto educativo oficial tiende a lograr la unificación cultu

---

(30) Cfr. Ruiz-Velasco Sánchez, B., "Pronóstico para la Educación Indígena" en *Educación*, vol. 3, 4a. época, no. 39, p. 91-98

(31) Fonte, Irene, y otros, "La enseñanza del español como segunda lengua" en *Ibíd*, p. 125.

ral. Se pretende imponer ciertos valores de identidad nacional que sean aceptados y asimilados por los diferentes grupos étnicos. La política educativa en este sentido es integracionista; sus objetivos están ligados al proyecto de desarrollo económico, y subsiste una tendencia a homogeneizar lo heterogéneo. Con esto se lograría un mayor control en la penetración de patrones culturales que podrían revertirse en la adhesión a los proyectos estatales y que evidentemente traerían consigo un detrimento en las culturas indígenas.

Con respecto a la educación para adultos, en los últimos 18 años el rezago educativo ha variado muy levemente, y aunque "...se observa una disminución del porcentaje del mismo respecto al grupo de edad, ésto sólo estaría reflejando lentos incrementos de la población escolarizada en el seno de un proceso que condena a la mayoría de los adultos a una situación de subescolaridad ...(por lo que) de continuar las tendencias actuales para el año 2000 aproximadamente el 40% de los adultos estarían aún en condición de rezagados."<sup>(32)</sup>

Esto se explica considerando que el sistema educativo expulsa a 500 mil niños anualmente, en edad escolar. Al cumplir los 15 años son considerados dentro de la categoría de adultos, que si tuvieron obstáculos para finalizar la primaria cuando sus edades los ubicaban en el sistema escolarizado formal, los seguirán enfrentando y de ma

---

(32) COPLAMAR, *Op. cit.*, p. 17

nera más seria en los sistemas abiertos.

El número de egresados de la educación para adultos llegó en 1977 a solamente 30,800, que representa el 0.15% de la demanda.<sup>(33)</sup> Estas cifras, significativas del casi nulo avance del sistema no formal presuponen el alto grado de atraso de muchas regiones y reflejan también el diseño deficiente de los sistemas de aprendizaje.

Como se ha podido apreciar, los obstáculos y limitaciones para llevar la educación a todas las zonas del país son muy grandes, sobre todo si se atiende en especial a la educación indígena, a la educación para adultos, y en general para las zonas rurales. Sin embargo la educación es la destinataria de las aspiraciones de movilidad social de todas las capas de la población, que demandan oportunidades escolares para ellas o sus hijos, a fin de avanzar en las posiciones de la estructura social y económica.

Este efecto "ideologizado" de la educación entre los sectores populares, permite a la burocracia política instrumentar acciones de tipo educativo, v.gr. la expansión de oportunidades de acceso, como un mecanismo de canalización de las expectativas sociales, y de mantenimiento de su legitimidad como clase política. Simultáneamente, las oportunidades de educación que adquieren los sectores populares cons

---

(33) *Idem*, p. 23

tituyen también medios para avanzar en su propio desarrollo, lo que genera un amplio campo de contradicciones. Con esto afirmamos que la educación de los sectores populares no es sólo medio de cooptación ideológica de los mismos, sino también de desarrollo de su conciencia posible.

En relación al último punto referido a la administración mediante la desconcentración, los datos señalan que la SEP ha planteado la desconcentración de los servicios administrativos en 31 oficinas regionales. Sin embargo, cabe señalar que lo que llevó a cabo la SEP fue una desconcentración y no una descentralización que permitiera la función esencial de ésta: delegación de autoridad y traslado de operaciones de los organismos centrales a los descentralizados. Mientras subsista la extremada concentración de autoridad y responsabilidad en los niveles de las diferentes secretarías, lo que se lleva a cabo es una redistribución geográfica que permite la representación de sus intereses en todas las zonas, y no una delegación de autoridad, y mucho menos una participación más activa de las entidades federativas en las decisiones.

En otro orden de ideas, si vemos el Presupuesto Federal destinado a educación, tenemos que su comportamiento ha sido como sigue: <sup>(34)</sup>

---

(34) Solana, Fernando, *Historia de la Educación Pública en México*; México, FCE y SEP, 1981, p. 594

<u>Año</u>	<u>Presupuesto para Educación</u>	<u>Presupuesto Total</u>	<u>%</u>
1977	59,756,000,000	313,679,790,000	19.50
1978	74,372,755,000	442,000,000,000	16.08
1979	97,624,300,000	652,100,000,000	15.00
1980	125,354,205,000	958,500,000,000	13.01
1981	196,700,000,000	1,405,300,000,000	14.00

Lo anterior muestra que el renglón de educación se ha descuidado por el gobierno federal: entre 1977 y 1978 el presupuesto bajó 3.5%, entre 1978 y 1979 1%, entre 1979 y 1980 2%, para luego recuperar un 1% en 1981 con respecto al año anterior. Esto se explica partiendo de que aquél ha estado comprometido en impulsar a toda costa las actividades de recuperación económica, en detrimento del gasto social. Aunque es cierto que el volumen del gasto no es el único instrumento de la política educativa, sí es determinante para cumplir los objetivos que se plantean para el sexenio.

Aunado al nulo incremento en el presupuesto para educación, los maestros demandaron una solución a sus remuneraciones, que en ocasiones han sido retardadas por muchos años, o en otras no se han recibido los aumentos solicitados.

Una hipótesis a comprobar es en el sentido de que la SEP destina el grueso de los recursos a un aparato administrativo que le sirve co-

mo clientela política frente a otros grupos de poder.

**La lucha magisterial: contradicciones con el proyecto oficial.**

La lucha magisterial ha sido de gran efervescencia en el sexenio analizado. A lo largo del periodo se registraron varios movimientos, pero sin duda en 1980 se evidenció fuertemente el descontento de la base disidente del magisterio y se unificaron en la lucha varios Estados de la República.

Los fundamentos de la contienda que fácilmente se distinguieron fueron:

- 1) Reivindicaciones económicas.
- 2) Intento de democratizar el SNTE.

La situación económica del magisterio, como la de los trabajadores en general, se ha visto deteriorada al cabo de los años. En los últimos, el detrimento de los salarios ha sido notable. Según el Movimiento Revolucionario del Magisterio<sup>(35)</sup>, en el trienio 77-80 los sueldos del magisterio alcanzaron un total de 55.5% de incremento, mientras que los precios se elevaron en 381% en ese lapso, según datos del Banco de México.

A esto se le suma la paralización de pagos a los maestros en algunos Estados y el congelamiento de sobresueldos que desde 1956 ha

---

(35) García Solís, artículo en *Uno más Uno*, 24 de marzo de 1980.

constituido un problema al que no se ha dado respuesta efectiva a la fecha. (36)

El 6 de marzo de 1980 el SNTE declaraba que la SEP adeudaba sueldos a más de 120,000 maestros, y que en algunos casos el retraso alcanzaba a un año.

En marzo de 1982, en la Sección 7 del SNTE (Chiapas) había rezago en los pagos de más de 5 mil maestros y además incumplimiento de una compensación de 1,500 pesos mensuales que se había prometido. (37)

La otra demanda constante del magisterio ha sido la democratización del SNTE (que abarca aproximadamente a 600,000 agremiados), cuyo sector hegemónico, Vanguardia Revolucionaria, ha mantenido el control durante muchos años.

Este grupo tiene 53 delegados en las 58 secciones que conforman el sindicato. Esto ha obstaculizado las acciones de los grupos independientes.

"La dirección que encabeza al SNTE desde 1972 y que está reunida en el grupo denominado *Vanguardia Revolucionaria*, ha manejado casi a su arbitrio la repartición de puestos y la representación sindical. Existe una perjudicial confusión entre los objetivos del sindicato,

---

(36) Este punto fue desarrollado en un trabajo elaborado en el Seminario de Poespecialización sobre Problemas Educactivos, coordinado por la Lic. Olga Pisani, denominado "Diagnóstico de la lucha magisterial" (Patricia Sánchez)

(37) *Uno más Uno*, 21 de marzo de 1982.

como organización gremial, amplia, y los de la corriente político-sindical que lo encabeza...

"Otra limitación para el ejercicio de la democracia ha estado en la estructura misma del SNTE. Las delegaciones y secciones a menudo están organizadas de tal manera que se fragmenta la participación sindical en un mismo centro de trabajo. Las atribuciones del Comité Nacional son excesivas y le dan un enorme margen de poder (ninguna sección puede hacer huelgas u organizar congresos si no es con aprobación del CEN)". (38)

Sin embargo, después de un largo tiempo de inmovilización, los maestros comenzaron su lucha, que tomó grandes dimensiones en este sexenio, demostrando que más allá de los objetivos planteados por el proyecto oficial, el sector magisterial, agente social del proceso educativo, no cuenta con los mínimos recursos para su subsistencia, lo que obliga a complementar los ingresos con trabajos de índole diferente a la enseñanza y con tiempo nulo para atender la propia capacitación profesional.

A manera de conclusión señalamos que la preocupación central del sexenio estuvo en los ciclos medios de enseñanza, fundamentalmente de educación técnica, y que los objetivos del sector educativo que analizamos son todavía metas por alcanzar. La capacidad de retención del sistema educativo sigue siendo poco significativo y el ac-

---

(38) Trejo, Raúl, *Ibíd*, 10 de junio de 1980.



ceso a la escuela primaria, la otra de las prioridades del sexenio, sigue condicionado por factores sociales y políticos.

Creemos que mientras los sectores subalternos no se constituyan en una fuerza social que sea efectiva frente al bloque en el poder, sus intereses se verán postergados una y otra vez o condicionados en su cumplimiento. Sólo cuando su organización cristalice las acciones políticas desarrolladas podrían modificar el punto de equilibrio e imponer un proyecto alternativo.

## BIBLIOGRAFIA.

- Consejo Nacional Técnico de la Educación (CNTE)  
*Acciones educativas prioritarias desarrolladas entre 1977-1978; 1981, 93 p.*
- CNTE  
*Educación; suplemento especial, enero de 1977, 79 p.*
- Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)  
*Mínimos de Bienestar, 3, Educación, Presidencia de la República, 1979, 165 p.*
- Covo, Milena  
*Op. cit.*
- Escalante, Carlos y Patricia Rivera  
*Op. cit.*
- Ezpeleta, Justa  
*"Modelos educativos; notas para un cuestionamiento: en Cuadernos de Formación Docente, 13, ENEP Acatlán, p. 9-23, s/f*
- Fonte, Irene, y otros  
*"La enseñanza del español como segunda lengua" en Educación; CNTE, vol. 3, 4a. época, no. 39, enero-marzo de 1982, p. 123-132*
- Fuentes, Olac  
*"El Estado y la educación superior" en Nexos, 18, junio de 1979, p. 25-32*
- Fuentes, Olac  
*"Los maestros y el proceso político en la UPN" en Cuadernos Políticos, No. 21, Ed. Era, julio-septiembre de 1979, p. 91-103*
- García, Griselda  
*"Un nuevo apoyo a la educación técnica terminal: el CONALEP"; trabajo elaborado en el seminario de preespecialización sobre Problemas Educativos coordinado por la Lic. Olga Pisani, ENEP Acatlán, 1980.*
- Instituto Nacional de Nutrición  
*"El hambre hace fracasar la Reforma Educativa" en Proceso No. 159, 19 de noviembre de 1979, p. 12-16*

- Latapí, Pablo  
"Diagnóstico de la investigación educativa en México, (1981)"  
en *Perfiles Educativos* No. 14, oct.nov.dic. 1981, p. 33-50
- Latapí, Pablo  
*Política educativa y....*
- López Portillo, José  
*Cuadernos de Filosofía Política* No. 38, sept. 1980
- López Portillo, José  
*Filosofía Política*, 1979
- Muñoz Izquierdo, Carlos  
"Análisis e interpretación de las políticas educativas: el caso de México (1930-1980)" en *Sociología de la....*p. 389-443
- Niño, Miguel, y otros  
"Educación media superior, evaluación y perspectivas" en *Educación*, CNTE, vol. 7 no. 36, abril-junio de 1981, p. 13-45
- Núñez Urquiza, Carlos  
"Dirección General de Educación para Adultos" en *Educación*, vol. 3, .... p. 7-19
- Pallán Figueroa  
*Ciencia política, administración pública y administración de la educación*; Universidad Autónoma de Querétaro, Serie Ciencias; Colec. Económico-administrativas, 1981, 272 p.
- Ruiz Velasco Sánchez, Enrique  
"Pronóstico para la educación indígena" en *Educación*, vol. 3... p. 91-100
- Sánchez Patricia  
"Diagnóstico de la lucha magisterial". Trabajo elaborado en el seminario...
- SEP  
Anteproyecto de creación de la UPN, copia fotostática, 30 de junio de 1977.
- SEP  
*Educación para Todos*, 1979, 117 p.

- SEP *Programas y metas del sector educativo, 1979-1982; 1979, 76p.*
- SEP *Programas y metas del sector educativo, 1981-1982; 1981, 67p.*
- SPP *Manual de estadísticas...*
- SPP *Plan Global...*
- Solana, Fernando  
*Historia de la educación pública en México; México, FCE y SEP 1981, 645 p.*
- Solana, Fernando  
*La política educativa de México en la UNESCO; SEP, 1980, 54p.*
- Uralde, Beatriz  
*"Dos reflexiones sobre la política educativa en México" en Cuadernos de Formación Docente No. 14, ENEP Acatlán, UNAM, julio de 1981, p. 9-19*

**CAPITULO V**

**CONSIDERACIONES FINALES**

En las siguientes líneas concretaremos las reflexiones que han surgido a lo largo del trabajo, retomando lo que consideramos más relevante.

El Estado mexicano necesita lograr consolidar su dirección en todos los niveles y cuyo alcance debe permear al conjunto social para evitar, en la medida de lo posible, la masificación de la coerción física.

"...la participación de las masas en el proceso político ha sido esporádica y casi siempre controlada; la desmovilización y despolitización son sistemáticas, y aunque la represión no es un elemento central en el sistema, ésta se ejerce sin tapujos ni restricciones cuando los elementos disidentes tratan de violar las reglas básicas y pretenden crear focos de legitimidad alternativos para movilizar núcleos sociales importantes de manera independiente."<sup>(1)</sup>

El Estado adopta medidas encaminadas a perpetuar su dirección-dominación. Medidas cuya realización dependerá en todo momento del grado de correlación de las fuerzas sociales actuantes.

Así, las acciones estarán determinadas por la coyuntura socio-política, en cada momento histórico.

Partiendo de lo anterior podremos detectar lineamientos diferentes

---

(1) Meyer, Lorenzo, "25 años de política mexicana" en *Revista de Comercio Exterior*; Vol. 25 No. 12, diciembre de 1975 (Número de aniversario) p. 1334-1342

en los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo, diferencias que mencionaremos a continuación.

Mientras que el inicio del sexenio de Luis Echeverría estaba sellado por una crisis de credibilidad, a raíz del Movimiento del 68, en el comienzo del sexenio de López Portillo el problema central radicaba en la crisis económica y en el descontento de los sectores dominantes.

Por esto cada uno privilegió líneas de acción que la coyuntura planteaba.

Luis Echeverría recalcó conceptos de autocrítica, apertura política y reflexión, para lograr una mayor legitimidad dentro de la sociedad, proyectando un sistema despejado y libre en el que todos tendrían participación y poder de intervención, a fin de cooptar de este modo a los elementos de la disidencia.

El discurso político de carácter populista-nacional se oponía al proyecto del bloque económicamente dominante. Esto se tradujo en un resquebrajamiento de la articulación de intereses entre ellos y el gobierno. Al final del sexenio el cuestionamiento se extendía a todos los sectores sociales, propiciado por la devaluación y la consecuente crisis económica.

José López Portillo se vio en la necesidad de implementar ciertas acciones para restablecer el clima de confianza durante su periodo

de gobierno.

Su intención fue primordialmente resolver la crisis económica y política por la que atravesaba el país, por lo que realizó diversos programas, entre los que el Plan Global de Desarrollo fue el más ambicioso.

En los inicios de su mandato se descubrieron yacimientos de petróleo que representaron un medio para superar la difícil situación, heredada del periodo anterior. Aparentemente el panorama iba mejorando hasta que en 1981 los precios del petróleo descendieron y se evidenció una recesión mundial que implicaba un estancamiento en las compras de este producto. El hacer del petróleo no tanto un medio sino el único sostén de la economía, aunado a un incremento del endeudamiento externo, trajeron consigo una nueva devaluación del 46%, y la consecuente recesión económica e inflación, que se prevee será del 80% para fines de 1982.

En materia educativa, durante el periodo 70-76 la educación estaría inscrita en una concepción de cambio, por lo que ella debía impulsar desarrollo de capacidades críticas y de conciencia social.

Como habíamos señalado, la necesidad de satisfacer la "demanda" social de sectores medios que cuestionaban la legitimidad del aparato de gobierno se tradujo en un mayor apoyo a la educación media superior y superior. Así la expansión de la matrícula en esos renglo-



nes fue notablemente superior que para el resto de las modalidades educativas.

En el sexenio de José López Portillo se puso énfasis en el problema económico, por lo que la educación se convirtió en un elemento que contribuyera a solucionarla. Se quiso lograr una vinculación efectiva entre educación y aparato productivo; por esto la política educativa de los niveles medio superior y superior se vio compenetrada de esta mística.

La educación se concibe como una medida adecuada para contribuir al desarrollo económico. En este punto recordamos el trabajo del economista Denison<sup>(2)</sup>, quien muestra que el incremento de conocimientos aplicables en forma directa provocan un aumento en la productividad. La tesis que quiere comprobar es que la educación es una forma relativamente segura de incrementar el PNB de un país, a través del aumento en el rendimiento.

En este sentido se considera también que el Estado debe asumir un control estricto de la transmisión de conocimientos-educación para no correr el riesgo de que la iniciativa privada asuma el control de ella.

Este planteamiento resulta vulnerable, pues no se puede vincular linealmente el aparato productivo con el sistema educativo. Las rela

---

(2) Cfr. Segré y otros, "Una nueva ideología de la educación" en *Economía Política*... p.331-371.

ciones entre educación y economía no son simples y lineales. No se adecúan en muchos casos las necesidades y recursos reales con las acciones que se emprenden y, en todo caso, el aparato productivo responde en muchos casos a intereses no precisamente nacionales. ¿Cómo podrá entonces el país lograr un desarrollo independiente y nacional?

Aun comprobando que la educación efectivamente incide en el crecimiento del PNB, éste no se traduce necesariamente en desarrollo nacional.

Por otro lado, el sistema que regula la producción, absorción de mano de obra, etc., es el económico y no el educativo. Diversos estudios<sup>(3)</sup> han señalado que no hay una correlación directa entre grado de desarrollo de un país, elevación de los índices de escolaridad y niveles de bienestar de la población, lo que ha desmentido la funcionalidad de las tesis desarrollistas.

Aún más, cuando el discurso oficial se refiere a la educación como forma de justicia social, no se reconoce la raíz del problema, la configuración socioeconómica del país. Si ésta no cambia la justicia social sólo será parte de la retórica, como se ha demostrado en la realidad.

---

(3) Fuentes, Olac, Figueroa Unda, De Ibarrola, María, Uralde, Beatriz.

Si analizamos con detenimiento las declaraciones del Secretario de Educación, Fernando Solana, cuando declaraba en la UNESCO que la educación debía ser integral, ya que debía incluir tanto los conocimientos básicos como la capacitación para el trabajo, y que el gobierno mexicano consideraba el desarrollo como de hombres y no como de cosas, se oculta que el desarrollo no ha servido a las capas populares de la población, pues si hay una injusta distribución del ingreso habrá una injusta distribución de la educación.

Por otro lado, se quiere que la educación sea promotora de cambio en las conductas y actitudes de los individuos para que contribuya al desarrollo. A este respecto el Plan Global fue claro:

"...Los servicios educativos condicionan la capacidad para promover a toda la población los valores, actividades y hábitos que requiere el desarrollo. De aquí la necesidad de atender de forma adecuada a la legítima diversidad cultural de la población estableciendo referencias regionales y locales en el proceso educativo."

"...La elevación de la escolaridad del conjunto de la población hace que ésta adopte comportamientos favorables a una actividad económica más moderna: cumplimiento en el trabajo, racionalidad, consumo y ahorro."<sup>(4)</sup>

---

(4) SPP, *Plan Global...*, p. 346

Una de las funciones de la educación en este sentido es lograr cambios en la conducta del individuo y uno de los problemas educativos sería en términos de actitudes de conducta meramente. Estos planteamientos se relacionan con la teoría del "déficit cultural", que señala la incapacidad de las clases dominadas para educarse, debido a su visión fatalista, su conducta en el aula, su derrotismo.

La educación, de esta manera, sería un apoyo para transformar esas conductas y fomentar valores adecuados para que la sociedad se inserte en un modelo de país específico con acento en el crecimiento. ¿Quién se va a beneficiar con el cambio? ¿A quién le interesará lograr una transformación de actitudes y obtener una mayor eficiencia? ¿A las grandes capas de la población? ¿Es en este sentido la educación democrática y popular?

Además cabe preguntar si esos cambios de conducta y actitudes respetarán los valores de las distintas comunidades del país o se les presionará para integrarse al modelo de país deseado. En este punto es importante recalcar que existe más un deseo de alfabetizar que de proporcionar una educación verdaderamente integral que contemple una visión crítica del mundo.

Así, en términos absolutos, la tendencia histórica ha sido fomentar el acceso de toda la población a la escuela primaria.

"...Esta ampliación responde a la intencionalidad del Estado mexicana

no de lograr el consenso en cuanto a la legitimación del modelo de desarrollo social adoptado, en base al *esfuerzo real* por dar 'igualdad de oportunidades escolares', por lo menos igualdad de oportunidades de 'acceso', como esencia de la igualdad de 'oportunidades sociales'. El esfuerzo por proporcionar una primaria universal se convierte, de esta manera, en un importante mecanismo de consolidación de la hegemonía del Estado mexicano."<sup>(5)</sup>

Por otra parte, la plataforma de todos los niveles es la educación básica, por lo que se convierte en el paso antecedente en la consecución de la vinculación deseada entre escuela y productividad.

Las clases subalternas no tienen la fuerza demandante y organizada para presionar y presentar prioridades y alternativas. Con esto no queremos decir que la responsabilidad total cae en ellas mismas. Esta capacidad organizativa no ha podido cristalizarse por el control político que ha ejercido históricamente el gobierno mexicano, que ha impedido la participación organizada y verdaderamente democrática.

La lucha magisterial, en este sentido, requiere trascender las demandas económicas y articular un proyecto que envuelva a otros sectores subalternos de la sociedad. Un proyecto alternativo no podrá dejar de lado los problemas estructurales del país.

---

(5) Ibarrola, María, "El crecimiento de la escolaridad en México como expresión de los proyectos socioeducativos del Estado y de la burguesía", en *Op. cit.*, p. 311.

No podrá atenderse en forma cabal la demanda de educación si cien mil niños mueren anualmente en México; si 40% de la población infantil está desnutrida; si se estimaron en 1979 2.5 millones de nacimientos, de los que 1.5 millones había sufrido daños físicos y cerebrales, y de los cuales uno de cada tres moría.<sup>(6)</sup>

Creemos que la política educativa se inscribe en un marco más amplio que abarca otras instancias sociales. Por ello, en tanto ese contexto global siga reflejando formas inequitativas de participación, la educación será una expresión también de esta situación, y más una acción tendiente a lograr el consenso en la sociedad, una forma para construir cotidianamente la hegemonía de los sectores dominantes.

---

(6) Instituto Nacional de Nutrición, "El hambre hace fracasar la Reforma Educativa" en *Proceso*, No. 159, 19 de noviembre de 1979, p. 12-16.

## BIBLIOGRAFIA.

Ibarrola, María

"El crecimiento de la...." *Op. cit.*

Instituto Nacional de Nutrición

"El hambre hace fracasar la Reforma Educativa" en *Op. cit.*

Meyer, Lorenzo

"25 años de política mexicana" en *Revista de Comercio Exterior*; vol. 25 #12, diciembre de 1975, Número de aniversario, p. 1334-1342

SPP

*Plan Global de...*

Solana, Fernando

*La política educativa de México en la UNESCO*; SEP, 1980, 54 p.

Segré y otros

"Una nueva ideología de la educación" en *Economía Política...* p. 331-371