



ENE 17 1990
SECRETARIA DE
ASUNTOS ESCOLARES

ESTUDIO LEGAL Y POLITICO DE LA EDUCACION PRIMARIA PARA ADULTOS EN MEXICO; EN SU MODALIDAD EXTRAESCOLAR DURANTE LOS AÑOS 1978-1987

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

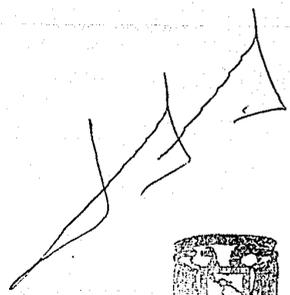
T E S I N A

Asesora: Leticia Barba
Alumna: Perla Georgina López Villagrán
Carrera: Pedagogía

Facultad de Filosofía y Letras

UNAM

México DF, marzo de 1990



FACULTAD DE FILOSOFIA
Y LETRAS
COLEGIO DE PEDAGOGIA
COORDINACION



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 está 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.

I N D I C E

INTRODUCCION	1
CAPITULO I:	
IMPORTANCIA Y ANTECEDENTES DE LA EDUCACION PARA ADULTOS EN MEXICO	4
1.1. ¿Qué se entiende por educación para adultos, específicamente por educación primaria para adultos?	5
1.2 Población solicitante de la educación primaria para adultos	13
1.3 Antecedentes históricos de la educación primaria en México	15
CAPITULO II:	
POLITICAS EDUCATIVAS Y MARCO LEGAL DE LA EDUCACION BASICA PARA ADULTOS EN LOS AÑOS DE 1978 A 1987	19
2.1 Política educativa en primaria abierta para adultos, 1978-1987	21
2.2 Marco legislativo de la primaria abierta para adultos, 1978-1987	32
2.3 Limitantes para la conversión de las políticas en acciones	39
CAPITULO III:	
ANALISIS GLOBAL DE LOS RESULTADOS REFERENTES A LAS POLITICAS Y AL MARCO LEGAL SOBRE EDUCACION BASICA PARA ADULTOS EN EL PERIODO ESTUDIADO	44
CONCLUSION	50
BIBLIOGRAFIA	54

INTRODUCCION

El propósito de este trabajo es desarrollar un análisis de la legislación en materia de educación primaria para adultos, en su modalidad extraescolar entre los años de 1978 a 1987. También se examinarán las políticas educativas oficiales comprendidas en ese periodo. De manera más concreta, se pretende investigar el vínculo entre la legislación y la política referidas a la educación primaria para adultos; igualmente, de qué manera se vinculan tanto la legislación como la política mencionadas con las acciones que permitieron llevar a la práctica ese tipo de educación.

Por un lado, establecemos como punto de partida el año de 1978, porque en ese momento la educación básica para adultos se instituye como "programa prioritario", que tiene el objetivo de proporcionar a la población adulta la oportunidad de cursar los niveles básicos de primaria y secundaria, o de completarlos si es que los habían cursado parcialmente (en este caso, el objetivo era que tres millones de adultos con primaria incompleta, la concluyeran). Por otro lado, en julio de 1978 se crea el "Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos", el cual resulta muy importante como organismo de consulta de la Secretaría de Educación Pública para coordinar, evaluar y promover la educación ofrecida a los adultos a niveles básicos. Y, por último, en este mismo año se inicia la planeación de un importante convenio entre la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que se refiere a la posibilidad de incluir a la educación primaria como parte de los programas de capacitación y adiestramiento (hasta en un cuarenta por ciento del tiempo) en los centros de trabajo. Con base en este criterio de inclusión, se desprenderán posteriormente una serie de acuerdos similares entre la Iniciativa Privada y la Pública, alcanzando un logro para el trabajador.

El trabajo se desarrolló en dos fases: la primera, mediante el registro de materiales hemerográficos publicados en un lapso de diez años, específicamente del "Diario Oficial de la Federación": ahí se indagó, sobre todo, acerca de la educación para adultos -diversificada en varios niveles legales, tales como Acuerdos, Convenios, Artículos, Decretos y Leyes con la finalidad de diseñar un cuadro de concentración de da-

tos que permitiera el análisis posterior. Luego, en los Programas y Resúmenes de Gobierno, se estudió el discurso expuesto con el objeto de definir las propuestas en materia de política educativa, correspondientes a los dos sexenios analizados. En dicho estudio se visualizó un enlace cercano, fundamentado en la "Teoría Desarrollista", entre el discurso sobre educación y los intereses del aparato productivo.

Tomando como base el trabajo de recopilación y ordenamiento de datos, el paso siguiente fue el planteamiento de los problemas de esta investigación: ¿A qué obedeció el auge de la educación básica para adultos a nivel legal, político y económico? ¿Cuáles fueron los factores que facilitaron todo este impulso? ¿La legislación y las políticas al respecto se cumplieron en la práctica?

En sentido pedagógico, el interés consistió en investigar la fundamentación legal y política de la educación básica para adultos; en buscar la relación de tal fundamentación con los programas diseñados con respecto a este tipo de educación; en determinar si a las características de cada sector poblacional se ajustaban los contenidos de estos programas. Lograr el desarrollo de las cuestiones anteriores nos conduca, por lo menos, a encontrar las deficiencias y los aciertos en la concepción teórica, ideológica y en la práctica de la educación de adultos, dentro del periodo comprendido.

El trabajo presente está constituido, en primer lugar, por la caracterización y la explicación acerca de la importancia de esta área educativa: ¿Como se entiende a la educación primaria para adultos en nuestro país? Se analizan, para responder a esta pregunta, distintas definiciones tomadas, por una parte, de instituciones dedicadas a esta labor educativa y, por otra, de los programas gubernamentales del sector educación. Las anteriores se contrastaron con definiciones teóricas de especialistas en la materia. Por otra parte se describieron las características de la población solicitante de este servicio educativo. Por ejemplo, se puede dividir en adolescentes y adultos y éstos, a su vez, en individuos de origen urbano y rural; se puede hablar de costumbres, religiones, lenguajes, etc.

También se elaboró una presentación histórica sobre la legislación en materia de educación primaria para adultos, encontrando un desfase de ésta en distintos periodos históricos y la poca importancia que se le da a la formaliza-

ción legal de este rubro educativo. Esta descripción comprende desde la época de la conquista hasta nuestro siglo en la década de los setentas.

Posteriormente se analizan las políticas educativas para adultos en el nivel básico, el enfoque que manejan, bajo qué teorías se sustentan y los objetivos que éstas pretenden. De igual manera se examina el marco legislativo de la educación primaria para el adulto, se estructura un cuadro de concentración de los lineamientos más importantes y se describe cada uno de éstos con un análisis respectivo.

Finalmente se determinan las limitantes tanto de las políticas como de la legislación en el periodo 1978-1987, el vínculo de éstas con nuestra realidad en una sociedad como la mexicana, y la fundamentación pedagógica que les corresponde dentro de los programas de primaria para adultos.

I. IMPORTANCIA Y ANTECEDENTES DE LA EDUCACION PARA ADULTOS EN
MEXICO

1.1 ¿Qué se entiende por educación para adultos, específicamente por educación primaria para adultos?

Es importante definir la "educación para adultos", ya que la primaria sólo representa una de sus ramificaciones. También deberemos distinguir en esta investigación, al adulto marginado, analfabeta y nealfabeta; al que no ha estudiado la secundaria, al que desconoce el uso del alfabeto; o bien, al adulto medianamente conocedor del saber impartido en la primaria (v. gr. cómo usar el alfabeto) y al que ya obtuvo el nivel de primaria pero no ha obtenido el de la secundaria.

Carlos Torres aporta una definición de la educación para adultos:

En general la educación para adultos, se concibe como un medio para proporcionar una amplia gama de destrezas, habilidades, pautas intelectuales, valores sociales y políticos, a un sector creciente de la población nacional. En ocasiones yuxtapuesta a la noción de la educación básica, tal como la define el Banco Mundial (World Bank, 1974), la educación de adultos se concibe de manera distinta a la educación primaria universal en el medida en que se refiere a las necesidades mínimas de aprendizaje de un grupo especialmente identificado y en particular, de los países del tercer mundo. Tiende a trascender la jerarquía del sistema educativo y se ofrece bajo diferentes modalidades, tanto formales como no formales en diversos países. 1

Con la definición de Carlos A. Torres, nos percatamos de que al entender a la educación para adultos como un proceso representativo de cambios en la estructura del individuo, los

=====

1 Muñoz, Carlos, et al. "Hacia una sociología política de la educación de adultos", Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, México, C.E.E., Vol XV, No. 1985, pp. 41 y 42

cuales, le proporcionan una serie de habilidades mentales y prácticas. La definición aportada por el Banco Mundial, sitúa más claramente a la educación para adultos en un contexto social y en una realidad pedagógica particular; asimismo, toma en consideración el derecho de todo sujeto a recibir los servicios del Estado -entre los que se encuentra la opción de recibir la educación elemental.

Precisamente la gran variedad de definiciones, indica una falta de consenso sobre el fenómeno que hemos estado examinando. De esta manera:

Existe un conflicto terminológico, y algunos términos que puedan considerarse similares, sinónimos o relacionados con la educación de adultos, incluyen conceptos tales como: educación no formal, educación a distancia, educación abierta, educación continua, educación extraescolar o educación popular.⁽²⁾

Una especialista en la materia, Thomas J. La Belle, ubica a la educación para adultos como no-formal:

La educación no formal, es toda actividad educativa organizada, sistemáticamente realizada fuera de la estructura del sistema formal, para impartir ciertos tipos de aprendizaje a ciertos subgrupos de la población. Su característica propia es que se realiza fuera de las escuelas y se dirige a jóvenes y adultos que no han tenido acceso a ella o que sólo han recibido una educación deficiente. (3)

En base a lo planteado por La Belle, en México la educación

2 Ibidem, pp. 43 y 44

3 La Belle, Thomas J., Educación no formal y cambio social en América Latina, México, Nueva Imagen, 1980, p. 44

proyectada para la población adulta diferiría en el aspecto informal, pues claramente se le ha estado identificando con perfiles institucionales -desde 1975-, al grado de considerársele como un programa fundamental en sus distintos niveles: alfabetización, primaria, secundaria. Que estos últimos se incluyeran en los Programas Nacionales de Gobierno, se debe a la función que estaban cumpliendo dentro de la concepción desarrollista del Estado mexicano (4). Respecto a la afirmación de que esta educación se imparte fuera de las escuelas, en México también habría una diferencia: la primaria escolarizada para adultos, caracterizada en el texto siguiente de la SEP:

La primaria escolarizada se ofrece en los Centros de Educación Básica para Adultos, y en la primaria nocturna; esta última en escuelas primarias del Sistema Federal que no operan el turno de la noche y en locales proporcionados por las empresas. Este servicio atiende principalmente a trabajadores de zonas urbanas. (5)

Según lo expresado, si queremos definir la educación para adultos impartida en México, deberemos situarla en el sistema educativo nacional, que la organiza en sus diferentes modalidades. Veamos lo establecido en la Ley Nacional de Educación para Adultos:

La educación para adultos es una forma de la educación extraescolar, que se basa en el autodidactismo y en la solidaridad social como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y fortalecer la conciencia entre los distintos sectores que componen la población. Sus objetivos más importantes se encuentran en el vínculo entre la educación para adultos y la producción así como la conciencia de solidaridad social. (6)

Esta ley sigue vigente, y continúa marcando el paso para
=====

4 Ver cuadro "Marco legal de la educación primaria para adultos 1973-1987" en el capítulo dos de este análisis

5 "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1986", México, S.E.F., 1984, p. 65

6 Véase "Ley Nacional para Adultos", emitida el 31 de diciembre de 1975, durante el sexenio gobernado por Luis Echeverría Álvarez, publicado en el Diario Oficial de la Federación

llevar a cabo acciones educativas en los sectores público, privado y social. Leamos a continuación un fragmento reciente sobre la naturaleza de la educación para adultos, incluido en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1984-1988):

Corresponde a este programa el cumplimiento de dos tareas: en primer lugar, atender a las personas que llegan a la edad adulta (tomando como límite mínimo los quince años cumplidos), analfabetas o que no han completado la educación básica. En segundo lugar, ofrecer a la población adulta los conocimientos, técnicas de trabajo y medios de expresión que le permitan participar más responsablemente y fructíferamente en las tareas productivas y de la vida cultural de su país. (7)

Observemos que hay una ideología política del gobierno, manifiesta en el texto anterior y promovida en relación directa con la educación para adultos (área escolarizada o extraescolar); aun cuando, en la realidad social, comprobamos que la educación primaria no es elemento propiciador de la productividad.

Educación primaria para adultos considerada como parte de la educación básica para adultos

Requisitos de ingreso:

La educación primaria (a nivel de adultos) exige un mínimo de condiciones para ingresar a ella: el candidato deberá tener nociones del alfabeto y de las operaciones aritméticas elementales, conocimientos obtenidos -quizás- a través del autodidactismo, o por haber cursado algún año de la primaria oficial, o tal vez por haber llevado un curso de alfabetización. Desde un punto de vista institucional, esta última vía sería la idónea, debido a estar incluida en el programa de primaria para adultos como una etapa introductoria.

=====

7 "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988", loc. cit.

Para resumir lo dicho hasta aquí, añadiremos esta definición de alfabetización:

Proceso consistente en la enseñanza de la lectoescritura, así como nociones de matemáticas a personas de quince años o más, para que puedan cursar la educación primaria. (8)

De una forma más o menos obvia, nos percatamos de que la alfabetización es fase preliminar de la educación básica para adultos (nivel primaria y secundaria).

Definición de Primaria para Adultos:

Tomemos como punto de partida la caracterización gubernamental de la educación básica, donde se inserta el rol escolar en una sociedad como la mexicana:

La educación para adultos está destinada a impartir conocimientos básicos de lectura, escritura, aritmética y ciencias sociales. Se dirige principalmente a facilitar la participación del individuo en forma responsable dentro de su sociedad. Agrupa la educación primaria y la secundaria. (9)

Ahora complementaremos lo expresado, con la definición del PRIAD (Primaria Intensiva para Adultos):(10)

Primaria intensiva para adultos, es el programa de educación fundamental especialmente diseñado para adultos autodidactas y comprende cuatro áreas de conocimiento: español, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales. (11)

=====

8 "Terminología de los sistemas abiertos de educación en México", México, S.C.E., 1982, p. 18 (versión revisada)

9 Ibidem p. 48

10 PRIAD significa, primaria intensiva para adultos. El programa depende del Instituto Nacional de Educación para adultos, y es donde se elaboran los libros de texto de la primaria para adultos

11 "Terminología de los sistemas..." loc. cit.

Áreas de la educación primaria para adultos:

A r e a	O b j e t i v o s
Español.....	Ampliar las posibilidades de comunicación a través del dominio del lenguaje oral y escrito. (Consta de tres libros).
Matemáticas.....	Descubrir el lenguaje de los números, las relaciones que se puedan establecer entre las cosas. (Consta de tres libros).
Ciencias Naturales.....	Aprender el manejo de los métodos científicos que posibilitan el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el cuidado de la vida. (Consta de tres libros).
Ciencias Sociales.....	Para aprender la organización de la propia sociedad a través de metodologías sociohistóricas y desarrollar soluciones adecuadas a las necesidades individuales, familiares y comunicativas. (Consta de tres libros).

Fuente: ¿Cómo promover y organizar la educación básica para adultos a través de los sistemas abiertos?, México, SEP, 1979.

Con la primaria intensiva para adultos se pone énfasis en el desarrollo integral del individuo como tal y como miembro de un grupo. Se parte de la premisa según la cual, el hombre puede desarrollar sus capacidades y ponerlas al servicio de sí mismo, de su comunidad y su país. (12)

12 Idea:

Servicios que ofrece la primara para adultos:

En México tales servicios han venido ofreciéndose durante 78-87, bajo alternativas distintas y mediante servicios variados. Veamos el cuadro:

P R I M A R I A P A R A A D U L T O S

Educación Básica Escolarizada:

- Centros de Educación Básica (CEBA)
- Primaria Nocturna (SEP)

Educación Básica para Adultos

- Educación Básica Comunitaria (INEA)
- Educación Básica en Centros de Trabajo (INEA)
- Educación Básica para Trabajadores (SEP)
- Educación Básica a través de Medios de comunicación (INEA)
- Misiones Culturales (SEP)

Fuente: Dirección General de Programación, SEP, 1982.

Respecto a la eficacia de cada uno de estos servicios (13), ésta ha sido desigual, en razón de los factores inmiscuidos: por un lado, están las facilidades brindadas en las diferentes opciones (lugar, recursos, permanencia o constancia, instructores, etc.); y por otro, está la población solicitante (empleados, campesinos, subempleados, desempleados, amas de casa, etc.)

Con el pretexto del vínculo entre educación y productividad, el gobierno promueve constantemente el interés por la educación para adultos. Sin embargo, ésta, en el fondo, es un derecho insustituible para que todo individuo se incorpore más eficazmente a la sociedad. Y no es, conforme a la concepción desarrollista, un elemento mágico para el progreso industrial.

=====

13 Véase las estadísticas mostradas mediante un análisis - global, realizado en la tercera parte de este trabajo

Educación Básica en los centros de trabajo:

Debido a su importancia, la examinaremos con particular atención.

Preocupación manifiesta del gobierno, era implementar, en centros de trabajo de los sectores público, privado y social, una oportunidad para que los trabajadores iniciaran, continuaran o concluyeran su educación primaria (alfabetización y secundaria incluidas). El INEA ha jugado un papel relevante en la tarea de otorgar estas facilidades, para lo cual ha generado enlaces directos con diferentes instituciones, empresas, industrias, etc.:

El hilo conductor de nuestro trabajo se desarrolla a través de un modelo operativo orientado a propiciar que las instituciones y organizaciones ofrezcan la educación básica a los adultos demandantes con el apoyo de su propia infraestructura. (14)

Aplicando su modelo operativo, el INEA facilitó a cualquier centro de trabajo un camino para la instauración de la educación básica. Pero en ese "modelo" se generalizó, es decir, se ignoró la problemática particular de cada caso. Es cierto: los destinatarios presentan rasgos comunes, por ejemplo, ser trabajadores y carecer de instrucción a nivel básico; pero también existen particularidades como edad, sexo, estado civil, situación económica, motivaciones, miedos, etc. Por lo tanto, dicho modelo no surte el efecto esperado.

=====

14 I.N.E.A., "Educación Básica en Centros de Trabajo", Textos, México, No. 9, abril de 1983, p.11

1.2 Población solicitante de la educación primaria para adultos.

Quienes son destinatarios de la educación para adultos, por diversas causas (socioeconómicas, geográficas, culturales) no han podido entrar al sistema escolarizado. En México se tiene una base legal: cualquier individuo de 15 años o más podrá beneficiarse con el programa. -Por cierto, sería interesante elaborar un análisis para saber la pertinencia de proporcionar a un adolescente de quince o dieciséis años, idénticos lineamientos que al adulto de cuarenta o cincuenta años.

La población demandante de la educación ya mencionada, la componen principalmente adultos marginados que, por alguna iniciativa personal, han conocido el alfabeto y las operaciones aritméticas de suma, resta, multiplicación y división. Obreros, empleados, subempleados, desempleados y campesinos, integran el sector usuario, prevaleciendo en un alto porcentaje los trabajadores de las zonas urbanas -quienes, presionados por el criterio de haber obtenido mínimamente el nivel de primaria, como requisito para ingresar a trabajar, han recurrido al programa educativo en cuestión.

Aparte, como ya lo mencionamos, la educación primaria se incluyó en el área de capacitación para el trabajo (15).

Las características de los alumnos matriculados en un programa de educación de adultos durante 1979-1980, eran las siguientes: dos terceras partes de los alumnos declararon que el trabajo era su principal actividad; aproximadamente la mitad eran empleados del sector público en ocupaciones rutinarias y de bajos salarios. La gran mayoría de los estudiantes -75%- de los programas de educación primaria de adultos fueron clasificados como trabajadores y empleados. (16)

=====

15 Véase "Marco legal de la educación primaria para adultos en México 1976-1987", en el capítulo dos de este análisis

16 Luján, Carlos, *et al.*, *op. cit.*, p. 49

El resto de la población solicitante de la primaria para adultos, está en el sector rural. Pero los movimientos migratorios y el fenómeno de la centralización han aglutinado el servicio en las urbes:

**EMIGRAN A LAS CIUDADES EL 80% DE JOVENES ENTRE
DOCE Y VEINTICUATRO AÑOS**

.Buscan mejores oprotunidades de subsistencia.
.Crisis de empleo en el medio rural.

Tlaxcala, Tlaxcala, 15 de octubre de 1988.- El subdesarrollo en el campo ha hecho descender constantemente los niveles de empleo, situación que obliga a unos tres millones de jóvenes campesinos a emigrar anualmente de sus lugares de origen en busca de ocupación. Se estima que hasta el 80% de la población rural de 12 a 24 años emigra en busca de mejores oportunidades de subsistencia, afirma la directora general de organización de productores de la SARH, Norah Horna Fernández. En el presente artículo, comenta cómo los jóvenes se desplazan a valles más ricos o a las grandes ciudades engrosando los citurones de miseria y marginación. Recomienda la directora, fomentar las fuentes de trabajo agrícola en zonas rurales; impulsar los programas de infraestructura básica en zonas expulsoras de mano de obra; establecer centros de capacitación técnica, laboral y procurar el máximo aprovechamiento de los recursos naturales. (17)

De esta manera, el flujo de emigrantes, tiene como causa principal la pobreza en el campo. Además, en la búsqueda de algún trabajo asalariado tendrán que competir con otros sujetos con mayores niveles de escolaridad.

=====

17 Declaración de Horna Fernández, Norma, citado por Antonio Arellano, "Emigran a las ciudades el 80% de jóvenes entre doce y veinticuatro años", El Universal, México, 16 de octubre de 1988, p. 4

1.3 Antecedentes históricos de la educación primaria para adultos en México.

En México tiene siglos de antigüedad: sus orígenes los encontramos en la Colonia, donde surge casi paralelamente al arribo de los españoles. En aquella época empezó a crearse una legislación en materia de educación para adultos (18). Como bien sabemos, se educaba con dos propósitos fundamentales: uno religioso, que exponía la visión del mundo cristiano adoptada por los españoles; y otro, idiomático, que buscaba castellanizar como un requisito indispensable para uniformar conciencias y poder dominar más fácilmente al pueblo recién conquistado. Así, nace de una manera informal la educación para adultos, y transcurrirán varios siglos antes de que se organice bajo una normatividad legal. Hagamos un poco más de historia:

En 1833 aparece la instrucción (primaria) para adultos.

Posteriormente a la Independencia, se incentiva la instrucción primaria, cuyos beneficiarios son niños y adultos analfabetas. Valentín Gómez Farías protagoniza la iniciativa. (19)

=====

18 Francisco Larroyo nos dice que en el siglo XVI, Bartolomé de las Casas, instaura una escuela para enseñar a leer, escribir y aprender el catecismo. En este mismo tiempo, Fernando el Católico dicta leyes en esta rama. S.N.P., Anuario de Estadística Educativa, "Antecedentes Históricos", México, S.N.P., 1944, p. 19

19 En tiempos de Valentín Gómez Farías se arrebató la educación al clero, tomando su lugar la Dirección General de Instrucción y Territorios Federales. Entonces la enseñanza se vuelve libre. Para los adultos y niños analfabetas se fomenta la instrucción primaria. Igem.

En 1892 se crean escuelas suplementarias.

Desde 1892, en la época de Porfirio Díaz, se dan algunos pasos encaminados a resolver -mediante el surgimiento de escuelas suplementarias- los problemas de educación para adultos. A los adultos carentes de la instrucción primaria y complementaria se les dedicaron estas escuelas. (20)

Entre 1926 y 1929 se construyen las escuelas regionales campesinas.

A las escuelas regionales ingresan jóvenes de ambos sexos, que de esta manera podrán concluir su instrucción primaria. (21)

1944: se pone en marcha la campaña nacional de alfabetización.

Dicha campaña tenía como objetivo reducir el alto índice de adultos analfabetas, o sin educación elemental. Un poco se dejó de lado la primaria para personas mayores. (22)

=====

20 "Programa de Capacitación para los Agentes de Promoción", México, I. I. ... , abril-junio, 1942

21 Francisco Larroyo nos comenta respecto a estas escuelas que acudían un gran número de campesinos jóvenes. Además estas escuelas se originaron de la fusión de la escuela agrícola, la escuela normal rural y las Misiones Culturales. La duración de la instrucción primaria era de cuatro años. S.I.I.S., Anuario de Estadística Educativa, loc. cit., p. 24

22 Torres, Carlos, et al., op. cit. p. 235

En la década de los sesentas se intenta la eliminación del analfabetismo. A partir de los setentas la educación para adultos adquiere relevancia.

Algunos organismos internacionales influyen para que se imparta educación (elemental) a los adultos (23). Durante varios años continúa la política de alfabetización, utilizando diferentes mecanismos pedagógicos. Con apoyo del CESA (Centro de Educación Básica para Adultos), se impulsa la educación de adultos, nivel primaria. (24)

La Ley Nacional de Educación para Adultos se promulga.

Cobra fuerza la educación para adultos desde el punto de vista legal. Se le apoya gubernamental y estatalmente. (25)

"Educación para todos", programa instituido en 1978.

Con tal programa se vigoriza el marco legal y pedagógico ya establecido. Se originan estrategias más específicas. (26)

=====
23 Ibidem, p. 208

24 Ibidem, p. 225

25 "Ley Nacional de Educación para adultos", D.O.F., México, 21 de diciembre de 1975

26 Torres, Carlos, et al., op. cit. p. 236

En 1981 inicia actividades el INEA.

Dicho instituto tiene la responsabilidad de atender a la población mayor de 15 años, la cual recibirá educación a varios niveles. Tiene -el instituto- personalidad jurídica propia y el apoyo del Estado. (27)

Así, el proceso de educación para adultos, ha tenido que retrasarse largo tiempo, antes de que se le tomara en cuenta. Pues, aunque existieron indicios de apoyo, no se habrá consolidado sino hasta la década de los setentas, cuando se le rescata y se le apoya legalmente, fortaleciéndolo.

=====

2/ "Decreto que crea el Instituto Nacional de Educación para Adultos", D.F., México, 31 de agosto de 1981

II. POLITICAS EDUCATIVAS Y MARCO LEGAL DE LA EDUCACION BASICA PARA
ADULTOS EN LOS AÑOS DE 1978 A 1987.

En este capítulo, existe el propósito fundamental de presentar las directrices políticas y legislativas de los años 1978 a 1987, principalmente. Dicho lapso contiene importantes acontecimientos, donde tienen lugar diversos acuerdos, no tan sólo a nivel político como en sexenios anteriores, sino a nivel de la estructura legal y económica. En la historia educativa de nuestro país, representa un avance en las leyes que rigen la educación abierta a nivel básico (primaria y secundaria).

Analizar los diez años comprendidos en ese periodo, tiene por objeto estudiar las acciones políticas y jurídicas emprendidas en materia de instrucción primaria para adultos; acciones realizadas en los sexenios de José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado. Reconocemos que en la década de los 70s, durante el periodo echeverrista, también hubo adelantos al respecto, precursores de lo que vendría después.

La política (1) referida a la educación básica (para adultos) responde a necesidades sistemáticamente detectadas por el Estado (2); no resulta en una acción exclusiva del Poder Legislativo, aun cuando el gobierno sea el que propague a la luz pública los programas educativos. Existe, pues, tal política en una cadena de acuerdos, decretos, reglamentos, etc., regulados conforme a una plataforma de intereses.

Ciertamente, hay un vínculo entre la política educativa y el marco legal; y, los eslabones para configurar este último, se estructuran a lo largo de muchos años : particularmente, en

=====

1 Heller asevera que, puesto que el Estado representa el optimum político, es decir, la organización política - normalmente más fuerte, precisa y practicable, toda actividad política, en virtud de su inminente función de sentido, debe esforzarse, no por conquistar el poder - estatal en su totalidad; pero sí por tomar su parte en él. En este contexto puede definirse la política como el arte de transformar tendencias sociales. La función política influye en todas las demás funciones sociales, y es, a la vez, influida por ellas. Heller, Herman, - Teoría del Estado, México, F.C.E., 1977, pp. 223 y 224

2 Estado es un sistema (inmerso en una sociedad) encargado de dirigir y controlar las actividades del conjunto social. Norma la vida colectiva bajo un poder establecido. Pesa sobre una población que habita una determinada circunscripción geográfica. Anarado Sánchez, E - cuando, Intervención del Estado en la Economía, Coordinación de Humanidades, México, F.C.E., p. 136

lo que se refiere a los programas de educación para adultos, falta mucho por hacer. Prueba de ello, son los resultados publicados en las síntesis de gobierno. Algunos grandes factores, entorpecedores de la práctica de dichos programas, son la falta de conciencia educativa y el juego de intereses de poder. (3)

La relación entre marco legislativo y discurso político, tiene un vínculo estrecho en los programas gubernamentales de 1978-1987. El artículo 3o. de la Constitución, sustentado en la ideología liberal (4), en este periodo inspiró la política relacionada con la primaria abierta para adultos. Sobre todo, con José López Portillo se originaron vías legales que permitieron desplegar tal servicio educativo. (5)

2.1 Política educativa en primaria abierta para adultos, 1976-1987

Sexenio de José López Portillo

En los setentas y principios de los ochentas, la educación para adultos cobra importancia y el Estado la formaliza: adviene

3 "Las políticas de educación de adultos, como cualquier política educacional, está sujeta a una intensa lucha interburocrática en un sistema centralizado, y, por lo tanto, muchos resultados derivados de aquella reflejan los conflictos institucionales. En los hechos el proceso de toma de decisiones sobre educación en las sociedades dependientes, parece fundamentalmente político, conflictivo y técnicamente poco racional" "The political rationality of resource...", aparecida en un artículo en: Muñoz, Carlos, et al., op.cit. p. 54

4 El artículo 3o. constitucional se promulgó en 1917, y en su contenido principal nos menciona que: "la educación impartida por el Estado, la Federación, los Estados y Municipios. tendrá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia." Menciona también la separación de la educación respecto a cualquier doctrina religiosa. Además, la educación debería "basarse en los resultados del progreso científico, luchando contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios; y el punto importante de este artículo: "será democrática."

5 "Como el tema siguiente de este trabajo "Marco Legal de la educación básica para adultos 1976-1987"

una política concreta junto a la fundamentación jurídica (6). Todo dentro de los límites de la Constitución y el Derecho (7).

La política de expansión en el sexenio Lópezportillista, no consideró la adjudicación del presupuesto como una barrera. Veamos lo que nos dice Emilio Thalmann:

A principios de los setentas la previsión social (8) cobra un renovado impulso y, de hecho, ingresa a una etapa expansionista y de profundización en sus contenidos y cobertura. En ese plano jurídico e institucional, el punto de arranque de esta etapa lo constituye la nueva Ley Federal del Trabajo, promulgada en 1970. Durante la década se fortalecen legal, orgánica y económicamente todas sus áreas; se redefinen cualitativamente los

=====

6 Herman Heller nos dice que si se rechaza la forma "jurídica" es imposible que una situación transitoria de dominación se convierta en dominación relativamente permanente. Solo en virtud de la identidad de las normas jurídicas, adquiere forma la ocasionalidad de las relaciones de poder. Heller, Herman, op. cit. p.210

7 Herman Heller comenta respecto al Derecho: es una forma de manifestación necesaria, tanto desde el punto de vista moral espiritual, como técnico del poder permanente. La función creadora de poder que el Derecho tiene, hallase condicionada por su normatividad y por su positividad. idem.

8 Trabajo y Previsión Social, es la Secretaría de Gobierno, en el sexenio de José López Portillo, encargada entre otras cuestiones, de establecer convenios para la operación de la educación básica en los centros de trabajo. Es importante señalar que la educación básica para adultos se consideró como un servicio permanente dentro de las instituciones federales, centralizadas, descentralizadas y privadas.

contenidos de algunas de ellas, como es el caso del empleo y la capacitación. (9)

Además:

Esto fue posible, en buena medida, en virtud de una política económica de expansión, basada en las facilidades de contratación de préstamos y el auge del mercado petrolero. (10)

Con lo expuesto, se pone de manifiesto que el Estado se propuso brindar servicios a la población más desprotegida. Uno de ellos, la educación básica a nivel nacional.

Ahora bien, ¿por qué el gobierno hubo de darle prioridad a la educación para adultos? Según esto, era claro que:

Relacionar la educación para adultos con sus necesidades diarias e intereses, ha constituido una estrategia relevante. Vincular los programas de otros sectores es una contribución importante al logro de metas sectoriales ya que el adulto valorará la educación adquirida. (11)

El gobierno federal continuó considerando al artículo 3o. constitucional como soporte de su filosofía educativa:

La educación que imparta el Estado, Federación, Estados y Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

=====

9 Mucha importancia tiene la capacitación entre los años - de 1976-1982. La educación abierta para adultos, se incorporó en el rubro de la capacitación, dentro de los centros de trabajo en el año de 1980

10 Otto, Granados, et al., México, Setenta y cinco años - de revolución, México, F.C.E., 1980, Tomo I, p. 81

11 Secretaría de Educación Pública, Memoria 1976-1982, "Políticas Educativas", México, S.E.P., 1982, Tomo I, p. 31

A pesar de tener décadas de existencia, en este sexenio el artículo 3o. constitucional continuó siendo estructura fundamental para la educación del adulto marginado. Asimismo, el quehacer legislativo siguió desarrollándose de modo sobresaliente, en lo que se refiere a la educación básica para los adultos. Constantemente se menciona en la política del gobierno, que las orientaciones fijadas y planteadas en reglamentos, artículos, decretos y convenios, se enlazarán al aparato productivo en sus diferentes instancias (pública y privada). Orientaciones, claro está, relacionadas con la educación básica (primaria y secundaria) para adultos a través de la capacitación, dentro de instituciones y empresas. (12)

Pero, ¿es sólo en beneficio del sujeto marginado toda esta organización educativa? ¿El Estado se preocupó realmente por este sujeto y por nadie más?

En México ha crecido el fenómeno de la urbanización: en el sexenio de López Portillo ya se percibía claramente la reproducción de la población urbana y desprotegida. Claro, con todas las necesidades que se derivaron de un acontecimiento de esas dimensiones (alimentación, vivienda y servicios). Una de las principales causas de dicha problemática fue el desempleo en las zonas rurales, creadoras de penuria económica.

Por su parte, la insuficiente oferta agrícola y de alimentación se manifestó en el peor momento con la crisis alimentaria mundial. Los precios subieron a niveles históricamente altos. (13)

También el sector agrícola se encontraba desequilibrado, junto con el problema anteriormente descrito: la población apiñada en las urbes. ¿Qué otro suceso tuvo lugar en favor de que a la educación para adultos se le apoyara tan fuertemente, dándosele impulso? La política del gobierno de Portillo, como ya se dijo, se le denominó "expansionista", y tuvo gran impacto en el crecimiento industrial. Parte de la masa desempleada entonces tuvo la oportunidad de incorporarse al campo laboral y solucionar su problema económico y solucionar su problema inmediato:

A partir de 1978, el proceso de desarrollo

=====
(12) Para mayor información sobre el vínculo entre capacitación y educación de adultos, remítase al cuadro denominado "Resumen Descriptivo de la Educación Primaria Abierta para Adultos 1978-1987".

(13) Otto Granados et. al. o.p.cit. p.410

económico estuvo sostenido en la exportación de hidrocarburos y presentó una fuerte tendencia a la sustitución de importaciones en el sector industrial.

La economía mexicana presentó en estos diez años (1970-82) una dinámica sostenida, creciendo a una tasa media anual del 7.3% y durante los últimos cuatro años de dicho lapso el producto interno bruto incrementó su promedio anual al 8.5%. Asimismo, en esta década el sector industrial experimentó un rápido proceso de expansión, transformación y consolidación. (14)

Con la política de dilatación industrial y la coyuntura para darle empleo a una parte importante de los adultos que vivían en la marginación, surgieron las interrogantes siguientes: ¿Cuántos trabajadores tenían la primaria culminada, o, mínimamente, cuántos de ellos manejaban las operaciones básicas correctamente y el alfabeto en sus dos dimensiones. En base a esto, tenían las herramientas para simular los cursos de capacitación laboral? Finalmente, ¿qué factores podrían mejorar la cantidad y calidad de la productividad, tal como se preguntaba en la política mexicana de esa época?

Respecto a las preguntas anteriores, el mismo gobierno proclamaba:

La educación es factor determinante para el desarrollo nacional y para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos tanto en lo industrial como en lo colectivo: la educación básica facilita la adaptación a los cambios sociales y la movilización en el sector productivo de bienes y servicios, con las consiguientes mejoras en lo laboral, económico y social... (15)

Fernando Solana, a finales de 1977, asume el cargo de Secretario de Educación Pública, durante una administración sexenal que sostenía la tesis según la cual el desarrollo no es de las cosas, sino de las personas; y además, el hombre era entendido como un ser perfectible individual y socialmente. De lo cual se desprende que un eje fundamental del desarrollo es la educación (16), sustentada políticamente en el artículo 30.

=====

14 Ibidem, Tomo I, pp. 317 y 318

15 "Reglamento para la organización de Servicios de Servicios de Educación General Básica para adultos", - S.E.F., México, 24 de diciembre de 1979

16 "Políticas Educativas", Memoria 1976-1982, S.E.F., - Tomo I, p. 51

constitucional. Cinco objetivos generales orientaron el programa educativo a nivel nacional y tienen relación directa con la primaria para adultos:

1. Ofrecer la educación básica a toda la población, particularmente a la que se halla en edad escolar.
2. Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.
3. Elevar la calidad de la educación.
4. Mejorar la atmósfera cultural y del deporte.
5. Aumentar la eficiencia del sistema educativo. (17)

Abandonada por tantos años la educación básica para adultos (en su fase de la primaria), ahora resurge debido al primer gran objetivo del Programa Nacional de Educación. La necesidad de ofrecer educación básica a toda la población mexicana, queda satisfecha en el marco político y legal. De esta manera, observamos cómo se propusieron metas que, al final, no se cumplieron por diversos obstáculos a los cuales nos referiremos más adelante.

Como política a nivel nacional, se propone la reducción del analfabetismo en un 10% para finales del sexenio (que concluía en 1982). Además, lograr que tres millones de adultos con primaria inconclusa, y dos millones con secundaria incompleta, acreditaran dichos ciclos o bien estuvieran incorporados al servicio de educación para adultos. (18)

Pobres avances se dieron entre 1978 y 1980 y, debido a ello, se formularon metas nuevas: se atenderían -en el bienio 1981-82- a dos millones de adultos sin la primaria (o la secundaria) terminada. Ello se complementaría con la producción de 60 millones de libros para la primaria intensiva de adultos, los cuales se distribuirían en 7000 establecimientos con la única finalidad de brindarle oportunidades de terminar este ciclo educativo primaria a todo aquel que lo requiriera. (19)

La política se vinculó estrechamente con las acciones, como la de crear programas para la educación de los adultos, tanto en zonas rurales como urbanas -en ambas se utilizó el instrumento de la capacitación-. También se creó un instituto para llevar a la práctica las iniciativas en educación básica, en su modalidad abierta: el Instituto Nacional de Educación para Adultos.

17 Ibidem: p. 21

18 Ibidem

19 Ibidem

Se crea el Instituto Nacional de Educación para Adultos con el objeto de promover, organizar e impartir educación básica para adultos. Con su creación se integran, amplían y profundizan las acciones emprendidas por el gobierno federal en el campo de la educación básica para adultos, incluyendo el problema de la alfabetización; esto con la política de erradicar el rezago educativo en el menor lapso posible. (20)

Los anteriores, son algunos de los actos que el gobierno emprendió, e iniciativas legales que se describirán con mayor extensión en un capítulo posterior. Los objetivos gubernamentales que se lograron alcanzar, se analizarán en la tercera parte del trabajo mediante un análisis global.

Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado

En relación a la política instaurada en el sexenio inmediatamente anterior, hay una continuidad: Miguel de la Madrid aceptaba también el artículo 3o. constitucional como plataforma de la política educativa, delinándose, a partir de él, las metas para su periodo presidencial (1982-1988).

Entre los propósitos del proyecto educacional, se desprenden tres que son fundamentales:

-Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana.

-Ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas y a los bienes culturales, deportivos y de recreación.

-Mejorar la prestación de los servicios educativos, culturales y de recreación. (21)

Se consideró la necesidad de mejorar el apoyo educativo y contribuir a la disminución de las desigualdades regionales y sociales. Además, vigorizar la cultura nacional e impulsar el regionales. Igualmente, relacionar la educación con el sistema
=====

20 Idem

21 "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Educación", Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, p. 63

productivo y alfabetizar al mayor número posible de sujetos marginados, así como avanzar hacia la educación de diez grados como promedio para todos los mexicanos. (22)

El elemento central para llevar adelante una estrategia en el sector educación, años 1983-88, consistió en la intención de consolidar la política educativa y cultural con objeto de lograr un mejor equilibrio entre la cantidad de los servicios y la calidad ofrecida. (23)

También existió continuidad en la educación abierta para adultos, a nivel primaria (el cual siguió orientándose hacia la formación y capacitación en favor del trabajo productivo), y a nivel de alfabetización y educación básica (primaria y secundaria). Actividades que ya habían sido propuestas y realizadas por el gobierno precedente.

Un planteamiento importante fue que, para evitar el analfabetismo por desuso, se daría secuencia a sus estudios a quien aprendiera a leer y a escribir, como un paso para fortalecer la educación abierta para adultos.

No puede pasarse por alto que este gobierno atravesó por una crisis aguda. Reorganizar la política económica era prioritario; había estallado la bomba de tiempo de la devaluación y la atención se concentraba en las soluciones económicas. La población desfavorecida resultó la más afectada en este declive. Si bien se tenían bases legislativas, rectoras de la educación básica para adultos y creadas en el gobierno anterior, las urgencias sociales requerían la atención inmediata en otras áreas.

Situaciones nuevas ocurrieron en este sexenio; la época del espejismo había quedado atrás con la terminación del periodo portillista (1976-1982). Una realidad socioeconómica gestábase a causa de la caída de nuestra moneda y la crisis inflacionaria era inminente:

La disponibilidad de crédito externo barato cultivó expectativas de crecimiento espectacular y relativamente ilimitado; en el caso mexicano en 1981 y 1982 la ilusión se desvaneció al coincidir el incremento drástico de las tasas de interés con la caída en los precios del petróleo. Ambos elementos, sumados a una serie de deficiencias internas, revelaron con crudeza la fragilidad de algunos de los soportes de la economía mexicana. (24)

=====
22 Ibides, p. 65

23 Ide

24 Uto, Granados, et al., op. cit. p. 50

La política estatal, presionada por la sociedad mexicana, se propuso afrontar y reorientar una tendencia capaz de sacar de la crisis a nuestra economía nacional.

La crisis de la economía mexicana apuntaba a un problema interno de orden estructural junto con un ámbito externo hostil que hacía casi imposible hacerle frente de manera decisiva. Ante semejante panorama, en diciembre de 1982 el presidente Miguel de la Madrid delineó un proyecto de gobierno en este campo que comprendía un programa inmediato de reordenación económica (PIRE), un paquete de reformas constitucionales que precisaran las responsabilidades del Estado en materia económica y un esquema para el cambio estructural de la economía. (25)

De esta manera, la racionalización de las actividades socioeconómicas, incluyendo al sector educación y sus diferentes partes, fue una constante de la política sexenal:

Bajo el esquema de la rectoría del desarrollo nacional, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid delineó un conjunto de medidas que, además de las instrumentadas para el manejo de los aspectos coyunturales de la crisis, se abocaron a la tarea de llevar a cabo un cambio estructural de la economía mexicana. Los puntos sobresalientes son la reconversión industrial, la desincorporación de empresas públicas que no sean estratégicas ni prioritarias, la apertura de la economía racionalizando los niveles de protección, el saneamiento de las finanzas públicas y el impulso a la descentralización. (26)

En materia legislativa, De la Madrid respetó el esquema sobre educación planteado anteriormente, agregando escasas aportaciones (27). Podrían analizarse con interés algunas estrategias, utilizadas para alcanzar metas oficialmente

=====

25 Ibidem p. 51

26 Ibidem p. 54

27 cf. "Resumen descriptivo de la educación primaria para adultos 1978-1987" cuadro incluido más adelante

propuestas en el área educativa que hemos estado analizando; revisando ciertas medidas, observamos, por ejemplo, la participación de jóvenes en la descentralización de la educación y la impartición de asesorías.

En su quinto informe de gobierno (1987), Miguel de la Madrid denominó al proceso de la educación como "Revolución Educativa", cuyos objetivos más importantes son:

-Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes.

-Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso de la participación de los servicios educativos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos.

-Vincular la educación, la investigación científica, la tecnológica y la participación experimental con el desarrollo del país.

-Regionalizar y descentralizar la educación básica, la normal, la superior y la investigación y la cultura.

-Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, en el deporte y la recreación.

-Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo. (28)

Dichos apartados indican cómo se estructuró la educación en general y, como conceptos más importantes, destacaríamos los de racionalización y descentralización. También señalaríamos al de educación, entendido como "un proceso permanente y socialmente participativo". Ante la crisis, el Estado atendió prioritariamente la economía; pero no podía dejar a un lado los avances sobre educación adulta, ya que, una parte extensa de la población exigía atención a esta necesidad. Satisfacer las demandas de los mexicanos que viven en la marginación, implica otorgar recursos para proporcionarles servicios, y aunque se presentó en gran escala el desempleo -debido a la política de racionalización-, también continuó la política educativa al ofrecerse la educación básica a los individuos económicamente desprotegidos.

=====

Como resultado de la evolución histórica desigual que ha seguido la previsión social, que refleja en gran medida los distintos énfasis de las demandas de los trabajadores a través del tiempo, los diversos ámbitos del Sistema de Previsión Social presentan, a mediados de los ochentas, niveles diferenciados, avance y capacidad de desarrollo... Sin embargo, las acciones realizadas en la materia, aunque coadyuvan, como es su objetivo, a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo, no basta para hacer frente al problema ocupacional en toda su magnitud y complejidad, dado que el mismo deriva de las anomalías del patrón de desarrollo, seguido en las décadas pasadas y del impacto de la crisis económica de los últimos años. El abatimiento de los altos índices de desempleo y subempleo, no será posible, por tanto, sin un cambio en la pauta de desarrollo económico e industrial que asegure la absorción creciente de la población en edad de trabajar. Es importante destacar no obstante, que aún cuando esto sucediera, la búsqueda de los equilibrios entre oferta y demanda del trabajo, la ejecución de medidas de inducción al respecto y acciones más amplias de previsión social en materia de empleo y capacitación, seguirán siendo indispensables a fin de ir adecuando la oferta de trabajo a los requerimientos futuros de la planta productiva. (29)

De tal manera, gran parte de los adultos de la población con un bajo nivel socioeconómico, continuaron sin empleo tanto en el sector agrícola como en el industrial (base del mercado de trabajo en nuestro país). El adulto sin educación primaria quedó aún más lejos de cursa este nivel, pues su prioridad se basaba en conseguir alimento, vivienda y atención médica. Otros servicios que el Estado brinda como educación, cultura, recreación y deporte, pasaron a un segundo plano en las necesidades vitales. Notemos cómo se da la contradicción en nuestra sociedad: por un lado, el discurso político apeló a la promoción del desarrollo integral del individuo, ampliando el acceso a la escuela, mejorando la prestación de servicios educativos y emprendiendo acciones como el apoyo a la infraestructura por el otro lado, está el problema cada vez mayor del desempleo que conduce a engrosar los cinturones de miseria a las capas poblacionales rurales y urbanas.

=====

2.2 Marco legislativo de la primaria abierta para adultos, 1978-1987

El aspecto legislativo referido a la educación abierta para adultos, representa una cadena de acuerdos obtenidos por el Gobierno Federal.

No puede dejarse de lado, en el marco legal de esta década, la Ley Nacional de Educación para Adultos (diciembre de 1975) -base importante de la educación elemental para adultos, la cual se incluyó en el sistema educativo nacional, se sustentó en el autodidactismo y se encuadró en el campo de la capacitación si el sujeto era trabajador; constituyó, finalmente, el punto de partida para que esta capacitación tuviera mayor eficacia dentro del campo laboral.

También se consideró útil el servicio social de los alumnos pertenecientes a la Secretaría de Educación Pública, como ayuda a las acciones en educación adulta.

Revisando la ley, observamos que la primaria para adultos se restringió a la institucionalización: es decir, no se sustentó en la investigación especializada, que permitiría realizar proyectos en relación con los programas pedagógicos e impulsar y optimizar esta área. al basarla en el autodidactismo, por otra parte, pueden distinguirse ventajas y desventajas, como la de no llevar una lista de asistencia; o bien, está la falta de receptividad del adulto hacia este tipo de enseñanza, pues, si bien no es un niño, necesita el apoyo constante de guías preparados para llevar adelante el proceso.

Respecto al hecho de que cualquier patrón "podrá" establecer centros de asesoría y dar facilidades a los trabajadores, como punto de contenido legal, es válido; sin embargo, se restringió a la no obligatoriedad por parte del los centros de trabajo en condiciones de hacerlo. Dentro de la ideología capitalista, no está el dar sino el obtener el mayor provecho en la producción. Ahora bien, con respecto a validar el servicio social asesorando al adulto, surge el cuestionamiento sobre la consistencia que debe tener un asesor especializado en este ramo.

Las acciones mencionadas, se normaron en el sexenio de Luis Echeverría, donde se concebía al sistema educativo como instrumento de progreso social. Ningún avance económico, ninguna mejoría social, serían posibles sin la educación popular. Para darle al pueblo los beneficios de la cultura en sus distintos niveles, habría que proporcionar desde la luz del alfabeto hasta la más alta capacitación científica y tecnológica; tal eran los peldaños del progreso nacional; tales los objetivos de la Reforma Educativa.

La educación debía ser una tarea dinámica que tomara al educando como un elemento activo de transformación social; por ello, debía capacitarse para utilizar mejor los recursos ambientales e incrementar la oferta de satisfactores que promuevan la participación de la comunidad al desarrollo general. Sin embargo, esta concepción se queda en una postura ideologizadora del papel de la educación, puesto que el problema se encuentra en nuestro sistema económico y social: la riqueza distribuida injustamente, cada vez más, beneficia a la élita en el poder, y cada vez menos a las masas. Entonces, ¿cómo alcanzar el desarrollo en un país donde no existen los medios para una existencia digna?

En 1978 se despejó el camino para legislar sobre educación básica, que se había constituido en un aspecto prioritario. Su importancia se fundamentó en la filosofía del sexenio 1976-1982, según la cual existe vinculación entre educación y producción.

Relacionar la educación para adultos, con sus necesidades diarias e intereses, ha constituido una estrategia relevante. Vincular las acciones educativas con las productivas y con los programas de otros sectores, es una contribución importante al logro de las metas sectoriales y para que el adulto valore la educación adquirida. (30)

En lo referente a la educación para adultos, López Portillo la legaliza mediante diversos convenios editados en el Diario Oficial de la Federación, designados por la SEP, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Congreso del Trabajo, instancias que ubicaron este servicio dentro del área de la capacitación.

Para completar los lineamientos acordados, se crea un instituto especializado que continúe la política y los programas del sector: el Instituto Nacional de Educación para Adultos; se le da personalidad jurídica y patrimonio propio, así como la tarea de educar a los adultos en el nivel básico (primaria y secundaria). La principal labor legislativa sobre este tipo de educación, puntualizamos, se llevó a cabo en el sexenio Lópezportillista.

Entre los años de 1979 y 1980, la SEP, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Congreso del Trabajo, celebraron un importante convenio para promover la educación básica dentro de los centros de trabajo, otorgándosele a los trabajadores que así lo requirieran. Dicho convenio marca un logro en los derechos del trabajador.

=====

30 Acavado, Cárdenas Conrado, Echeverría y su pensamiento Educativo. México, Libros de México, 1974, pp. 57 y 58

Sin embargo, el problema no quedó solucionado simplemente con el acceso a la educación básica: hay obstáculos como las condiciones de aprendizaje, las circunstancias motivacionales, las psicológicas, el tipo de trabajo (agotador, abrumador o penoso); aspectos que ciertamente intervienen en el proceso educativo.

Por otro lado, aun con acuerdos de por medio, los dueños de las empresas, fábricas o demás centros de trabajo, distan de cumplirlos indefinidamente; este fenómeno, inclusive, aparece en la misma SEP, pues la ideología capitalista influye en los directivos de las dependencias gubernamentales.

Los convenios mencionados, abren la puerta a este servicio dentro de las horas laborables, aunque en la práctica tuviera muchas limitantes para el cumplimiento de las metas establecidas.

En el año de 1980, en el Reglamento de Padres de Familia, se incluyen artículos cuyo contenido incita a contribuir a la enseñanza abierta, conforme a la Ley Nacional de Educación de los Adultos, ya sea en establecimientos nuevos, o en las tareas de promoción para obtener el ingreso a los servicios prestados.

También en este mismo año (1980) se aprueba el criterio de Inclusión de la Educación Básica para Adultos (dentro de los planes de capacitación y adiestramiento de las empresas), a petición tanto del sector obrero como del patronal. Por esta vía se implantaron proyectos de capacitación (abarcativos de los niveles de alfabetización, la primaria y la secundaria), que, en sí mismos, marcaban limitaciones en relación al tiempo en que podían cursarse: no más de seis meses.

El "no más de seis meses"; el "no más del cuarenta por ciento de la duración de los programas de capacitación"; el "impartirse dentro de la jornada laboral", son elementos inhibidores para poder culminar la primaria; además, si agregamos las presiones individuales y laborales, se aleja aun más esa posibilidad.

Por lo demás, al Reglamento de Padres de Familia, se añade la norma en favor de integrar a las comunidades apartadas en este proces educativo. Ello aconteció en 1981.

México, país esencialmente rural, tiene el obstáculo de la pobreza y el arraigo de las creencias. Sobre todo en la población rural; de ahí que deba ponerse especial atención a la elaboración de programas educativos para la gente del campo. (31)

Resumiendo, los gobiernos han dado continuidad a la legislación sobre educación para adultos: por ejemplo, se nota en el Programa de Capacitación y Productividad 1984-1988 -donde se dice: el adulto recibirá los servicios educativos básicos mediante el hecho de capacitarlo-. Iniciativa que, como ya lo

=====

31 Un análisis de la educación campesina y sus características, se desarrolla en la antología preparada por Concepción Jiménez Alarcón, Rafael Ramírez Heredia y la escuela rural, México, El Caballito, 1983

mencionamos, había sido tomada en el sexenio inmediatamente anterior (1979-1980), a lo largo del cual se instituyeron varias normas legales al respecto.

La posibilidad de aumentar el espectro de normas legales acerca del campo que nos interesa, se canceló en 1981, año de la crisis económica; sin embargo, la legislación previa continuó vigente.

El Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, aprobado en 1984, apoya la impartición a los adultos de la educación básica, en los sectores público, privado y social.

Asimismo, en 1987 se originó un reglamento interno del Instituto Nacional de Educación para Adultos, que afinó la organización de las distintas unidades y direcciones administrativas. Pese a ello, no existieron aportaciones legales significativas con Miguel de la Madrid, debido a la crisis económica.

A continuación presentaremos un cuadro de concentración de datos; sintetiza la información de los diez años aludidos.

RESUMEN DESCRIPTIVO DEL MARCO LEGISLATIVO DE LA EDUCACION PRIMARIA PARA ADULTOS 1978 - 1987

FECHA	ASPECTO JURIDICO	RESUMEN DESCRIPTIVO
11-XII-1975	"LEY NACIONAL DE EDUCACION PARA ADULTOS."	La educación general básica para adultos, forma parte del Sistema Educativo Nación y está destinada a mayores de 15 años, se basa en el autodidactismo y la solidaridad social, siendo que tendrán el mismo derecho y oportunidad de recibirla cualquier mexicano, La presente Ley también menciona que cualquier patrón podrá establecer centros de asesoría y dar facilidades a sus trabajadores para estudiar y acreditar la educación básica para adultos. Por otro lado, que el servicio social tendrá validez realizando asesoría para adultos. Los materiales didácticos son mencionados como un factor importante.
30-I-1976	"ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO SOCIAL."	Se establecen las bases para la presentación del Servicio Social Educativo por alumnos de Educación de Tipo Medio Superior y de Tipo Superior dependientes de la Secretaría de Educación Pública como desarrollo de los servicios de promoción y asesoría de educación general básica para adultos, además de prever programas para la prestación de este servicio.
16-V-1979	"CONVENIO PARA PROMOVER LA EDUCACION BASICA EN LOS CENTROS DE TRABAJO QUE CUMPLERAN LA SEP Y S.T.P.S. Y POR LA OTRA EL CONGRESO DEL TRABAJO"	Nueve convenios que regulan el establecimiento y operación de servicios permanentes de Educación para adultos en Instituciones Federales, Centralizadas, Descentralizadas, Paraestatales, Sociales y Privadas. La SEP proporcionará los programas, la infraestructura técnica y administrativa. Trabajo y Previsión Social, promoverá la difusión y apoyos a los sistemas abiertos para trabajadores, así como creación y funcionamiento de los círculos de estudio. Congreso del Trabajo, formará cláusulas para los contratos colectivos. Dentro de los círculos de estudio se vincularán como capacitación y administración que el patrón deberá prestar a los trabajadores conforme la Ley. Se vinculan a este convenio: La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, la Secretaría de la Reforma Agraria, todas con la S.E.P., fechas subsiguientes del año de 1980.
24-XII-1979	"CONVENIO PARA LA ORGANIZACION DE SERVICIOS DE EDUCACION GENERAL BASICA PARA ADULTOS"	Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y PARAESTATAL, establecen permanentemente centros y servicios de promoción y asesoría de Educación General Básica para Adultos, además para prever programas para la prestación de este servicio de educación básica para adultos.
1980	"ARTICULOS DEL REGLAMENTO DE PADRES DE FAMILIA"	El objeto de estos artículos es contribuir a la enseñanza abierta, conforme a la Ley Nacional de E.A., sus atribuciones serán colaborar con las autoridades e instituciones educativas; propiciar establecimientos en la materia. Promover actividades de capacitación de esto; colaborar con programas; propiciar a la SEP la información que esta solicite.

FECHA	ASPECTO JURIDICO	RESUMEN DESCRIPTIVO
15-VIII-1980	"CRITERIO DE INCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA PARA ADULTOS EN LOS PLANES DE CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO DE LAS EMPRESAS"	Por petición de la iniciativa privada, sector obrero y patronal, podrá incluir en los planes de capacitación y adiestramiento del trabajo, los niveles educativos de alfabetización, PRIMARIA intensiva y SECUNDARIA abierta, conteniendo además cursos o eventos de perfeccionamiento y actualización del sector industrial. Con los siguientes lineamientos: No deberán abarcar más de 6 meses para cada trabajador, No deberá representar más del 40% de la duración del programa de capacitación, deberá impartirse dentro de la jornada del trabajo, tendrán asesores, los educandos darán su adscripción del registro federal de causantes, que se solicite a la SEP la supervisión de informes trimestrales de todas las acreditaciones y certificaciones expedidas en dicho período.
31-VIII-1981	"DECRETO QUE CREA EL I.N.E.A."	Por el Art. 89, Fracción I de la Constitución se crea el INEA, como incremento de esfuerzos, siendo un organismo descentralizado para impulsar programas de educación para adultos, sin perder la relación con las políticas y programas del sector educativo, teniendo personalidad jurídica y patrimonio propio, y con objeto de promoción, organización e impartición de la educación básica para adultos.
16-IX-1981	"DECRETO DE ADICIONES AL REGLAMENTO DE ASOCIACIONES DE PADRES DE FAMILIA"	En las comunidades del país de escasa población o de difícil acceso, podrán integrarse asociaciones de padres de familia, que tendrán por objeto colaborar y promover impartición de la educación básica para adultos dentro de la medida de sus posibilidades.
22-VIII-1984	"PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y PRODUCTIVIDAD 1984-1988"	Dentro del anterior programa, un segmento cuantitativo importante se refiere a la educación de adultos, para que reciban educación básica como una actividad capacitadora para el trabajo.
21-IX-1984	"DECRETO QUE APRUEBA EL PROGRAMA SECTORIAL NACIONAL DE EDUCACIÓN, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE 1984"	En lo correspondiente a la educación básica para adultos, su objetivo es subsanar rezago educativo impartiendo educación primaria y secundaria para adultos. Se promoverá la coordinación de acciones entre los sectores público, privado y social a fin de ofrecer a los adultos, servicios educativos integrales, en la calidad y cantidad requerida. Como metas atender en la educación primaria para adultos a los 6.4 millones de adultos, con el apoyo de nuevas opciones pedagógicas y de los medios de comunicación social.
4-VI-1987	"REGLAMENTO INTERIOR DEL I.N.E.A."	El anterior reglamento tiene por objeto afinar internamente su organización jurídica como organismo descentralizado con responsabilidad en la educación de los adultos, en sus diferentes unidades y direcciones administrativas.

2.3 Limitantes para la conversión de las políticas en acciones

Según datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Educación Pública, entre 1981 y 1982 el Instituto Nacional de Educación para Adultos, atendió a cien mil trabajadores, y la misma SEP, a veintidós mil. Esto es, 122000 de los trescientos cuarenta y seis mil setecientos adultos inscritos en los servicios referidos de educación elemental (por ejemplo, en Educación Básica Comunitaria, a través de los medios de comunicación). Notamos el impacto de la legislación para incluir la educación básica dentro de la capacitación laboral (en la iniciativa pública y privada).

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social expuso la siguiente observación:

Establecer los servicios educativos en los centros de trabajo, ha facilitado la vinculación de la educación con las actividades productivas, mismas que se han visto reforzadas a través de la validación de la educación general básica, como parte de la capacitación y adiestramiento. (32)

Esta observación suscitó una posibilidad de cumplir, por parte de los centros laborales, las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y así aumentar el número de aspirantes al nivel educativo mencionado.

Los obstáculos se dieron y el mismo gobierno lo reconoció en sus informes. Haremos mención de algunos problemas que el INEA señaló en 1983:

Algunas de las disposiciones emitidas para apoyar la tarea educativa, son de carácter optativo o poco preciso en cuanto a su cumplimiento, además algunos de los convenios celebrados no se han instrumentado plenamente.

-Los contenidos de la primaria, no responden a los intereses y características específicas de los trabajadores, resultando poco atractiva y sin beneficio inmediato.

=====

32 "Criterio de Inclusión de la educación básica para adultos en los planes de capacitación y adiestramiento", S.C.F., México, 15 de agosto de 1983

-Temor por parte del trabajador a revelar su bajo nivel académico y comprometer con esto su seguridad laboral.

-Dificultad de parte del trabajador en poder conciliar su tarea educativa con el cumplimiento de su trabajo.

-Falta de motivación del trabajador.

-Resistencia por parte de los centros de trabajo a brindar el servicio al personal eventual.

-En los centros con gran número de trabajadores de base, se inicia esta tarea educativa con tan sólo una muestra para estudiar los resultados e impidiendo los resultados a corto plazo.

-La incompatibilidad entre las jornadas laborales y la duración de horarios educativos.

-Las características de los asesores en el manejo de estos servicios. (33)

De parte del gobierno, se mencionó lo siguiente:

Los objetivos educativos para la población adulta continúan enfrentando problemas para su desarrollo, ya que entre otras cosas, los horarios laborales impiden su asistencia regular a los cursos; la población es renuente a asistir a los cursos (en general son personas mayores de cincuenta años) y algunas empresas no dan facilidades a los trabajadores para que asistan a estos cursos. (34)

=====

33 Instituto Nacional de Educación para Adultos, "Educación básica en Centros de Trabajo", Textos, México, No. 9, abril de 1983, p. 3

34 "Tercer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado", Secretaría de la Presidencia, México, - 1984, p. 362

Con base en lo citado, concluimos que el gobierno justificó en parte la problemática delegando al adulto la responsabilidad, cuando realmente, la deserción mencionada se debe a la situación social y económica que padece, y también a las condicionantes psicológicas (motivaciones, frustraciones, miedos, etc.). Luego, si los contenidos de los programas no le eran atractivos, interesantes o le resultaban complicados de asimilar -y si agregamos la falta de instructores adecuados-, la asistencia con toda justificación debía decrecer.

Por otra parte, el gobierno no llevó a cabo acciones para que los centros de trabajo brindaran permanentemente este servicio a sus trabajadores.

Innumerables factores obstaculizaron las metas propuestas. Por un lado, la peculiaridad de los individuos; por otro, las deficiencias de las instituciones prestadoras del servicio. Así también, los impedimentos de parte de los centros de trabajo y las deficiencias en la elaboración de los programas.

ALGUNOS PROBLEMAS DE LA EDUCACION PRIMARIA ABIERTA PARA ADULTOS

- .No empatía con el asesor
- .Desmotivación
- .Miedos
- .Falta de asimilación de programas

333333

- .Falta de incentivos económicos
- .Carencias al propiciar estimulación en la difusión y desarrollo de programas

- .Necesidad de un reajuste en los programas y - la relación de éstos - con la realidad social.

INSTITUCIONES
QUE
OFRECEN
EL SERVICIO

- .Falta de personal adecuado

- .Resistencia a invertir en el gasto necesario
- .Presión al cumplimiento con cierto número - de maquila

EMPRESA
O
CENTRO
DE TRABAJO

- .Presión velada al adulto por su inasistencia
- .No proporcionar espacios adecuados
- .Falta de estímulos que motiven al educando

- .Falta de espacios adecuados en las zonas - marginadas

GOBIERNO

- .Incompatibilidad entre programas y metas realistas y precisas

- .Falta de obligatoriedad hacia los centros de trabajo - que están en posibilidad de cumplir con este servicio educativo

Si pensamos en las limitantes, desde las pertenecientes a las capas del poder, hasta las de los adultos mismos, nos encontraremos con que falta mucho por hacer. El gobierno responde haciendo alusión a los factores externos a él:³⁵ lo conveniente sería que pudiera tomar decisiones certeras. Si buscara formas de comprometer mayormente a la iniciativa pública, privada y al sector social, podría elevarse la matrícula en educación primaria para adultos; y conjuntamente con una promoción, difusión y sensibilización, darían como consecuencia mejores resultados.

No está por demás insistir: esta educación necesita un análisis consciente y certero de los especialistas en la materia con objeto de elaborar programas más eficaces y específicos para cada sujeto poblacional, ya sea urbano o rural, adolescente o adulto, los cuales, por sus características, necesitan estimulaciones diferentes. La población femenina también tiene características propias -solteras, casadas, empleadas, desempleadas, etc.-.

³⁵ Ver el "Tercer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado", México, 1984, p. 362

**III. ANALISIS GLOBAL DE LOS RESULTADOS REFERENTES A LAS POLITICAS
Y AL MARCO LEGAL SOBRE EDUCACION BASICA PARA ADULTOS EN EL
PERIODO ESTUDIADO.**

Como analizamos en los capítulos anteriores, la educación básica para adultos en México se configuró esencialmente en el sexenio de López Portillo, con la rectoría legal del Estado. La política educativa, por lo demás, marcó la continuidad de la filosofía educativa liberal, nacida décadas atrás en México.

Juntas, la política y la legislación respectivas, aportaron resultados al ofrecer personal y material gratuitos:

La educación básica para adultos, constituyó a partir de 1978 un programa prioritario. Se propuso dar a la población adulta la oportunidad de recibir la educación básica o complementaria en su caso.

Sesenta millones de libros se produjeron complementariamente en el nivel de primaria intensiva para adultos y distribuyéndolos gratuitamente en siete mil establecimientos para dar la posibilidad de complementar la primaria a todo el que lo deseara.

Se apoyaron estas dos actividades estableciendo en comunidades rurales, salas de cultura operadas por comités comunitarios que, a su vez, contrataron a los promotores y asesores requeridos para los programas de adultos. (1)

Según los datos censales de principios de sexenio (1976-77), existían 26 millones de adultos rezagados, educativamente hablando; y sólo se atendían a trescientos cincuenta mil. De estos 26 millones, carecían de educación primaria completa 13 millones.

Entre 1977 y 1982 se estima haber atendido alrededor de 4 millones de adultos (a nivel de ingreso, no referente a los egresados). Aunque no se tienen datos muy precisos, los adultos egresados resultaron en número inferior al esperado. Sin embargo, la matrícula se expandió extraordinariamente comparándola con la del sexenio inmediatamente anterior. (2)

=====

1 "Políticas Educativas", Memoria 1976-1982, S.E.P. México, TOMO I, p. 76

2 Idem

MATRICULA EN EDUCACION BASICA ESCOLARIZADA PARA ADULTOS
(En miles de alumnos)

SERVICIOS	AÑOS					
	76-77	77-78	78-79	79-80	80-81	81-82
Centros de Ed. Básica	65.8	117.9	121.0	110.1	89.7	148.5
Primaria Nocturna	27.0	27.0	27.0	32.3	25.7	27.0
Sec. para trabajadores	88.1	125.7	140.0	164.1	173.2	187.8
TOTAL	180.9	270.6	288.0	306.5	288.6	363.3
TOTAL GLOBAL	1697.9					

=====

Fuente: SEP, Dirección General de Programación

=====

ALUMNOS ATENDIDOS EN EDUCACION ABIERTA PARA ADULTOS
(en miles de alumnos)

PRIMARIA	AÑOS					
	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Nuevo ingreso	18.2	16.8	22.2	28.7	61.9	74.8
Solicitan examen	30.7	16.8	22.2	28.7	142.2	195.5
Certificados emitidos	N.D.	N.D.	3.3	5.9	8.9	14.2

SECUNDARIA

=====

Nuevo ingreso	46.6	84.7	76.0	62.1	69.1	79.4
Solicitan examen	87.9	184.4	211.1	191.1	215.1	230.0
Cert. emitidos	N.D.	N.D.	6.7	11.5	14.0	22.1

=====

Fuente: SEP, Dirección General de Programación

=====

POBLACION ATENDIDA POR OTROS SERVICIOS O
PROGRAMAS DE EDUCACION BASICA PARA ADULTOS
(en miles de alumnos)

SERVICIOS	1981-82
Educación básica comunitaria (INEA)-----	179.0
Educación básica en centros de trabajo (INEA)-----	100.0
Educación básica para trabajadores (SEP)-----	22.0
Educación básica a través de medios de comunicación--	12.0
Otros-----	33.7
TOTAL-----	346.7

=====

Fuente: SEP, Dirección General de Programación

=====

Los avances en años posteriores son más precisos; pero decreció la demanda por la crisis económica que sufrió el país. Veamos qué ocurrió, estadísticamente hablando:

CERTIFICADOS REGISTRADOS EN EL SISTEMA DE ENSEÑANZA ABIERTA
(PRIMARIA)

1978-1979-----	5100	1983-1984-----	13300
1979-1980-----	3300	1984-1985-----	18447
1980-1981-----	5937	1985-1986-----	21439
1981-1982-----	6204	1986-1987-----	28727
1982-1983-----	4362	1987-1988-----	34727

CERTIFICADOS REGISTRADOS EN EL CENTRO DE EDUCACION BASICA DE ADULTOS (PRIMARIA Y SECUNDARIA)

1978-1979-----150000	1983-1984-----132966
1979-1980----- 99903	1984-1985-----154139
1980-1981-----111742	1985-1986-----145100
1981-1982-----154607	1986-1987-----139516
1982-1983-----132966	1987-1988-----130059

===== Fuente: "Sexto Informe de Gobierno, Sector Educación", 1988, p. 157 =====

En el sexenio de Miguel de la Madrid, no se incrementó significativamente la certificación de la primaria para adultos; inclusive en los años de 1985 a 1988 se redujo el número de egresados. En cuanto a la legislación se refiere, no aumentaron ni los códigos ni las normas. Las políticas ya mencionadas sobre educación, fueron las de racionalización y descentralización. Una de las causas de la baja matrícula se debe a la deficiente estructura pedagógica: mucho se tendrá que hacer para obtener programas reales en base a la población demandante y su condición socioeconómica. De nueva cuenta hagamos alusión a factores tales como la edad, sexo, situación geográfica, tipo de empleo o subempleo, suficiente motivación, y otros, que intervienen obstaculizando metas. No tan solo incide la crisis económica, sino la pedagógica, determinante para obtener buenos resultados.

Una conclusión en este estudio, es que debe desvincularse la política educativa del desarrollo: no debe considerarse a la educación como elemento determinante de la producción, ya que esto no corresponde con la realidad.

Sin lugar a dudas, existen problemas para lograr resultados satisfactorios en relación con la educación primaria para adultos. El apoyo legal, se notó durante 1978-1987, principalmente en la gestión Portillista. Anteriormente, 1975 fue un año fructífero: se aprobó la Ley Nacional de Educación para Adultos. Al respecto, Luz Ma. A. Castillo y Arturo Sáenz nos dicen:

Fue hasta la expedición de la Ley Nacional de Educación para Adultos, cuando se manifestó con mayor claridad la concepción del Estado sobre este tipo de educación. Dentro de esta definición, cabe destacar lo siguiente:

-El reconocimiento institucional y formal del problema.

-La apertura de oportunidades educativas para el adulto.

-La vinculación explícita de la educación de adultos con la educación permanente y la educación extraescolar.

-La posición del Estado ante la práctica de la educación para adultos, que podría calificarse de relativa, ya que aclara que la educación para este sector se basa tanto en el autodidactismo como en la solidaridad social.

-La orientación manifiesta hacia el fomento de la participación activa del adulto en la transformación de su sociedad.

-El énfasis que hace para favorecer el estudio de la educación general básica.

-La apertura para el adulto mayor de 15 años. (3)

Es cierto, la legalidad y la realidad aportan resultados diferentes; por lo tanto, el adulto desfavorecido socioeconómicamente, necesita que se tomen otras medidas para alcanzar las metas establecidas.

=====

Torres. Carlos, et al., op.cit. p. 236

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CONCLUSION

CONCLUSION

La historia de nuestro país muestra que antes de 1975, la educación primaria para adultos careció de una legitimación formal debido a que no se le había dado importancia, ni a través de una estructura legal, ni a través de los recursos económicos necesarios. Es cierto, existieron intentos por apoyar al adulto para que cursara su educación básica, pero éstos carecieron de continuidad y de la debida atención institucional.

Fue hasta este siglo, en la década de los setentas, cuando aparece la primera Ley de Educación para Adultos, la cual, sin embargo, tiene un carácter optativo; es decir: otorgó la facultad suficiente para brindar o dejar de brindar este tipo de educación, lo cual derivó en un contenido legal demasiado flexible. Ello dio lugar, finalmente, a una incongruencia entre la única ley existente -que buscaba regular la educación para adultos- y su contenido demasiado elástico en favor de las conveniencias y necesidades de los funcionarios gubernamentales y de los dueños de empresas.

La promulgación de esquemas legales en materia de educación adulta, tiene lugar en el sexenio de López Portillo. Lo realizado en este periodo, no se mejora ni se cancela, sólo se continúa en el siguiente gobierno. Durante el lapso que analizamos (1978-1987), las leyes, los códigos, o las especificaciones legales referidas a la educación para los adultos, tienen características semejantes entre sí; para los patronos, por ejemplo, era opcional el compromiso de incluir dentro de los horarios de capacitación las actividades sobre educación básica; a las sociedades de padres de familia se les solicitaba su colaboración voluntaria; al estudiantado se le señalaba como una alternativa la realización de su servicio social en este campo; en fin, por lo anterior se revela una legislación no tan precisa, pues deja la posibilidad de que todos se comprometan pero no obliga a nadie.

Respecto a los decretos para crear instituciones, particularmente el que determina la creación del Instituto Nacio-

nal de Educación para Adultos, se observa la importancia que se le otorga a esta educación en sus distintas modalidades: alfabetización, primaria y secundaria. Dicho Instituto, sin embargo, a pesar de haber recibido apoyo a través de una infraestructura económica sólida, no alcanza los objetivos gubernamentales que se le habían fijado, debido, entre otras causas, a la falta de profesionalismo de los que diseñaron los programas de estudio.

En el periodo que hemos venido analizando, toda la política educativa se inspiró en los fundamentos de la teoría funcionalista y de la llamada "teoría desarrollista": ambas se adoptaron a partir del gobierno de Luis Echeverría Álvarez; ambas, también, se retomaron por la experiencia de otros países donde resultaron beneficiosas, aunque, en el nuestro no sucedió lo mismo. En México, ha existido más bien una incompatibilidad entre las políticas educativas y la realidad que vive nuestra sociedad.

Si existe, en efecto, una coherencia entre las políticas educativas y la legislación en materia de educación adulta (hablamos de nuestro periodo de estudio, 1978-1987); pero no se da la coherencia entre éstas (política y legislación educativas) y la realidad social, pues es un hecho que la educación no garantiza el empleo seguro y bien remunerado. Lo cuestionable del binomio educación-producción en la "teoría desarrollista", es: ¿cómo querían hacer la vinculación si gran parte de la población adulta no tenía acceso a un trabajo asalariado, y si gran parte de los que estaban empleados continuaron con la limitante de la buena voluntad del patrón para el cumplimiento de la capacitación? El discurso político siguió adoptando como objetivo atender prioritariamente a los grupos marginados con la finalidad de proporcionarles educación; lo cierto es que el adulto, en primera instancia, necesitaba un empleo, y posteriormente la educación, la cultura, la recreación y el deporte, que pasan a un segundo plano dentro de las necesidades apremiantes. Por lo cual, resultan incompatibles la política educativa y la realidad social mexicana.

Los recursos asignados a la educación adulta en el sexenio de López Portillo, fueron posibles gracias al fenómeno económico denominado del "espejismo", por medio del cual se les da impulso a diversos servicios sociales. El auge petrolero y la contratación de préstamos en el extranjero, permiti-

tieron generar una infraestructura educativa importante; pero los resultados tan pobres en educación para adultos indicaron que el financiamiento no era en sí mismo la garantía para obtener los logros propuestos oficialmente: en la solución de los problemas también entraban factores sociales y psicopedagógicos aún no tomados en cuenta.

En lo que se refiere al factor social, se observa que los contenidos de los programas de estudio no despertaron la motivación para alcanzar resultados más fructíferos. La población adulta que demandaba educación, en su mayoría, tiene graves carencias socioeconómicas de vivienda, empleo, alimentación y servicios médicos, lo cual explica que su atención fácilmente tienda a distraerse o a decaer.

En lo que se refiere al factor psicopedagógico, observamos que el carácter general de los materiales didácticos y los contenidos de los textos, que no se adecuaron a cada tipo de estudiante autodidacta, resultó otra causa inhibidora del rendimiento. Al diseñar los programas, debió de haberse tomado en cuenta lo esencial de cada sector poblacional que se iba a atender (edad, sexo, modo de vida, costumbres, miedos, asimilaciones, etc.), y no haber caído en la uniformidad de criterios.

Podemos concluir que la elaboración de los programas de estudio, careció de un nivel adecuado de investigación, planeación y estructuración, puesto que no se brindó la atención necesaria a los sectores específicos de la población demandante. Por otro lado, al diseñar los libros de texto y materiales múltiples, la asesoría resultó no profesional en la mayoría de los casos.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se instrumentan dos tipos de política educativa: "la descentralización", la cual -afirmamos- resulta beneficiosa para las masas demandantes si pensamos en que centralizar los servicios en las urbes es una forma de injusticia social. Sin embargo, no tuvo el impacto deseado, exactamente por una razón ya mencionada, a saber: carecer de las bases teóricas y prácticas indispensables para lograr mejores resultados. Lo anterior quedó demostrado por los resúmenes que el mismo gobierno publica, donde se observa mayor atención a zonas urbanas y menor a las zonas rurales e indígenas.

Parecería ser que durante los años referidos a nuestro análisis, interesó más la cantidad de recursos económicos, materiales y humanos (además de plantearse metas gubernamentales demasiado ambiciosas), que la calidad misma de la investigación, experimentación, evaluación, planeación, capacitación especializada a los asesores y personal involucrado en este servicio educativo.

La otra política, la de la "racionalización", surge a partir de una crisis bastante profunda en nuestro país; había que "racionalizar" o limitar recursos a los servicios: esto afectó al área educativa que venimos estudiando, pues, aunque como ya se mencionó- el factor económico no es condición suficiente para obtener los logros alcanzables, sí es una condición necesaria y un apoyo fundamental. Los resultados durante este sexenio gobernado por Miguel de la Madrid, nos muestran que la certificación decreció y que, por lo tanto, la crisis económica y la política de Racionalización sí afectaron a este servicio educativo.

Existe mucho por hacer en favor de la educación básica para adultos. No podemos negar que algo se logró al otorgar este servicio, el cual, aún con todas sus carencias, obtuvo fundamentación legal, apoyo económico y la creación de una infraestructura importante, vital para la elaboración de textos, materiales didácticos y otros recursos.

Debemos tomar conciencia de que las áreas de apoyo fundamentales para lograr un servicio educativo más certero, son: la Pedagogía, la Sociología y la Psicología, entre otras, que nos permitirán adquirir los instrumentos teóricos necesarios para la estructuración y ejecución de los planes y programas que contengan los elementos de mayor alcance y trascendencia para este educando tan especial: El adulto.

OBRAS CONSULTADAS

Libros

- Acevedo Cárdenas, Conrado, Encueverría y su pensamiento educativo, México, Libros de México, 1974, 198 pp.
- Andrade Sánchez, Eduardo, Intervención del Estado en la Economía, México, U.N.A.M., 1986, 162 pp.
- Castañeda F. Sandra y López O. Miguel, La Psicología Cognoscitiva del Aprendizaje, México, U.N.A.M., 1989, 189 pp.
- De Ibarrola, María, Las dimensiones sociales de la educación, México, U.N.A.M., 1989, 189 pp.
- Freire, Paulo, Pedagogía del Oprimido, 20 ed., México, Siglo XXI, 1978, 245 pp.
- Godolier, Maurice, Funcionalismo, Estructuralismo y Marxismo, España, Cuadernos Anagrama, 1972, 67 pp.
- Gómez Marcela y Puiggros Adriana, La Educación Popular en América Latina 1, México, El Caballito, 1986, 157 pp.
- _____ , La Educación Popular en América Latina 2, México, El Caballito, 1986, 156 pp.
- Granados Otto, et al., México Setenta y cinco años de Revolución, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, Tomo I, 472 pp.
- Heller Hermann, Teoría del Estado, 8a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1977, 341 pp.
- Jiménez Alarcon, Concepción, Rafael Ramírez Heredia y la Escuela Rural, México, El Caballito, 1986, 157 pp.
- La Belle, Thomas J., Educación no formal y cambio social en América Latina, México, Nueva Imagen, 1980, 288 pp.

López Cámara, Francisco, La génesis de la conciencia liberal en México, 3a. ed., México, U.N.A.M., 1977, 324 pp.

Torres, Carlos, et al., Ensayos sobre la educación de los adultos en - América Latina, México, Centro de Estudios Educativos, 1982, 689 pp.

Villa Aguilera, Manuel, La Democracia en México, México, U.N.A.M./ Porrúa, 1988, 190 pp.

Artículos

Arellano, Antonio, "Emigran a las ciudades el 80% de jóvenes entre doce y veinticuatro años", El Universal, México, 16-octubre-1988, - p. 4

Camargo, Antonio, et al., "Incentivar el Aprendizaje", Educación, México, No. 40, abril-junio, 1982

Instituto Nacional de Educación para Adultos, "Educación Básica en Centros de Trabajo", Textos/9, México 11 pp.

Muñoz, Carlos, et al., "Hacia una sociología política de la educación - de adultos", Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, México, Vol. XV, No. 3, Julio/Septiembre, 1985, 143 pp.

Documentos

MEXICO, "Programa de Capacitación para los agentes de promoción", - I.N.E.A., México, 1982

MEXICO, "Fundamentos Jurídicos de la Educación Básica para Adultos en - México", I.N.E.A./Dirección de Educación Básica, México, 1985, 56 pp.

MEXICO, "Manual del Asesor de Primaria", I.N.E.A., México, 1989, 119 pp.

MEXICO, "Anuario de Estadística Educativa", S.E.P., México, 1944, 268 pp

- MEXICO, "Terminología de los Sistemas Abiertos de Educación en México", S.E.F., México, 1962, 51 pp.
- MEXICO, "Políticas Educativas", Memoria 1976-1982, S.E.F., México, - Tomo I, 324 pp.
- MEXICO, "Ley Nacional de Educación para Adultos", Diario Oficial de la Federación, México, 31-diciembre-1975
- MEXICO, "Acuerdo por el que se crea el Comité de Educación a grupos marginados, para realizar en el ámbito de nuestra entidad Federativa el programa de educación para todos, el cual tiene por objeto procurar a todos los mexicanos el uso del alfabeto y la educación fundamental", Diario Oficial de la Federación, México, 28-julio-1978
- MEXICO, "Acuerdo por el que se establece la organización y el funcionamiento del Consejo Coordinador de Sistemas abiertos", Diario Oficial de la Federación, México, 20-julio- 1978
- MEXICO, "Acuerdo por el cual se adscriben a diversas dependencias de la Secretaría de Educación Pública, servicios que correspondían a la Dirección General de Educación a grupos marginados", Diario Oficial de la Federación, México, 18-diciembre-1978
- MEXICO, "Convenio que regula el establecimiento y operación de servicios permanentes de educación para adultos en instituciones Federales, Centralizadas, Descentralizadas, Paraestatales, Sociales y Privadas", - Diario Oficial de la Federación, México, 16-mayo-1979
- MEXICO, "Reglamento para la organización de servicios de educación general básica para adultos", Diario Oficial de la Federación, México, - 24-diciembre-1979
- MEXICO, "Criterio de inclusión de la educación básica para adultos en los planes de Capacitación y Adiestramiento de las Empresas", Diario Oficial de la Federación, México, 15-Agosto-1980
- MEXICO, "Decreto que crea el Instituto Nacional de Educación para Adultos", Diario Oficial de la Federación, México, 31-agosto-1981

- MEXICO, "Decreto de adiciones al Reglamento de Asociaciones de padres - de Familia", Diario Oficial de la Federación, México, 16-octubre-1981
- MEXICO, "Programa de Capacitación y Productividad", Diario Oficial de la Federación, México, 22-agosto-1984
- MEXICO, "Decreto que aprueba el programa sectorial nacional de Educación Cultura, Recreación y Deporte", Diario Oficial de la Federación, México, 21-octubre-1984
- MEXICO, "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte - 1984-1986", Secretaría de Educación Pública, México, 1984
- MEXICO, "Sexto Informe de Gobierno de José López Portillo, sector Educación", Secretaría de la Presidencia, México, 1982
- MEXICO, "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983
- MEXICO, "Tercer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, sector Educación", Secretaría de la Presidencia, México, 1985
- MEXICO, "Cuarto Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, sector Educación", Secretaría de la Presidencia, México, 1986
- MEXICO, "Quinto Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, sector Educación", Secretaría de la Presidencia, México, 1987
- MEXICO, "Sexto Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, sector Educación", Secretaría de la Presidencia, México, 1988