



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

COLEGIO DE PEDAGOGÍA

**LA EDUCACIÓN DE ADULTOS EN LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL  
SEXENIO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO 1976-1982; AVANCES Y  
LIMITACIONES**

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**L I C E N C I A D A   E N   P E D A G O G Í A**

P R E S E N T A:

**E L I S A   L Ó P E Z   A L V A R A D O**



ASESORA: LIC. CLAUDIA E. LUGO VÁZQUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## DEDICATORIAS

*A Dios. Porque siempre me ha permitido soñar y cumplir aquellos anhelos que han sido importantes para mí. Porque saber de su existencia me ha ayudado a que en cada golpe que me ha dado la vida aprenda que soy un ser capaz de lograr mis propósitos por mi propio esfuerzo, por darme la fuerza y el valor para saber mirar al frente y tomar la decisión de continuar ante cualquier adversidad a la que tenga que enfrentarme, por cuidarme y estar siempre a mi lado, por nunca abandonarme, por escucharme, por compartir el segundo gran momento de mi vida, después de darme la oportunidad de existir, al estar conmigo.*

*A mis padres. Por su ejemplo de fortaleza y lucha.*

*A Daniel, Por el apoyo incondicional, porque, sin importar la distancia me ha acompañado en las buenas y en las malas, por escucharme, por enseñarme muchas cosas de la vida, por su cariño y lealtad, por ser mi mejor amigo y cómplice de mis sueños.*

*A todas aquellas personas que Dios puso en mi camino y me regalaron alguna palabra de aliento y siempre confiaron en mí.*

## AGRADECIMIENTOS

*A la UNAM, por ser mi casa de estudios, por su enseñanza, por hacer de mí una profesionista, por los momentos maravillosos que me ha dado.*

*A la Lic. Claudia E. Lugo Vázquez, porque desde el principio me brindó su confianza y creyó en mí, porque me alentó y me apoyó a seguir adelante hasta concluir, por su valioso tiempo y disposición para atenderme, por sus conocimientos y atentos consejos.*

*A mis sinodales, el Lic. Alejandro Rojo Ustaritz, la Lic. Isaura Elvira Gallart y Nocetti, la Dra. María Guadalupe García Casanova y la Lic. Rebeca Caballero, por la revisión y contribuciones realizadas a este trabajo.*

## ÍNDICE

	Págs.
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS</b> .....	3
1.1.- Periodo del México Prehispánico.....	3
1.2.- Periodo de la Colonia .....	4
1.3.- Periodo de la Independencia .....	6
1.4.- Periodo del Porfiriato .....	8
1.5.- Periodo de la Revolución Mexicana .....	11
1.6.- Periodo del Cardenismo .....	14
1.7.- Periodo de la Unidad Nacional.....	16
1.8.- Periodo de la Reforma Educativa .....	20
<b>CAPÍTULO 2. POLÍTICA EDUCATIVA DEL SEXENIO DE LÓPEZ PORTILLO 1976-1982</b> .....	23
2.1.- Contexto social, económico y político .....	24
2.2.- Situación educativa del país en 1976 .....	31
2.3.- Política educativa establecida .....	33
<b>CAPÍTULO 3. LINEAMIENTOS DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS</b> .....	39
3.1.- Marco jurídico de la educación de adultos .....	40
3.2.- Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados .....	45
3.3.- Programa Nacional de Alfabetización (PRONALF) .....	51
3.4.- Instituto Nacional de la Educación para los Adultos (INEA) .....	55
<b>CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS</b> .....	68
4.1.- Logros y avances .....	69
4.2.- Limitaciones .....	74

**CONCLUSIONES..... 80**

**FUENTES CONSULTADAS ..... 86**

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluye dentro de su capítulo de las garantías individuales el derecho a la educación. Pese a ello, un gran porcentaje de personas mayores de 15 años no saben leer y escribir, o no han iniciado o concluido la primaria o la secundaria, lo cual se traduce en rezago educativo.

Asimismo, el incremento paulatino de adultos sin educación básica, como resultado de la incapacidad del sistema educativo de nuestro país para asegurar tanto el acceso como la permanencia en el nivel educativo básico, ha sido mayor a la atención lograda por los servicios educativos.

Cabe mencionar que la marginación de la cual es sujeto ésta población, o sea las y los adultos, por parte del sistema educativo formal es también una manifestación de otras desigualdades sociales, pues gran parte de ésta pertenece a estratos social, política y económicamente vulnerables viviendo al margen de la mayoría de los servicios y con reducidas oportunidades de mejorar su calidad de vida.

Ante tal situación, la actividad educativa ha cobrado cada vez más importancia para los distintos gobiernos mexicanos, quienes han priorizado la educación colocándola dentro de su política gubernamental como uno de los propósitos fundamentales del Estado, con la finalidad de lograr que toda la población alcance niveles mínimos de bienestar y pueda participar en los procesos de carácter político, económico y social.

El gobierno de José López Portillo (1976-1982) no fue la excepción en la tendencia a colocar a la educación como factor principal del desarrollo, pero sí en cuanto al impulso dado a la educación de adultos el cual derivó en la creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, que continúa funcionando hasta nuestros días.

El sexenio de López Portillo se caracterizó por rasgos muy particulares y complejos en cuestión política, social y económica. Pero, aunque no se descartan estos aspectos, es el educativo el objeto de estudio en este trabajo particularmente, el interés de esta investigación es la política educativa y en específico la referente a la educación de adultos.

Por esta razón, el presente trabajo está dividido en cuatro capítulos.

En el primero de ellos se hace, en términos generales, un recorrido histórico de la educación de adultos en México, como antecedentes del gobierno a analizar, señalando las principales políticas y acciones que en esa materia el Estado Mexicano ha establecido.

El segundo capítulo contempla el contexto social, político y económico del sexenio del López Portillo, así como la situación educativa prevaleciente al inicio de este periodo, la cual en buena medida delineó los planteamientos de la política educativa durante este gobierno determinando la orientación en la educación de adultos, particularmente.

En el tercer capítulo se describen los proyectos y programas sobre educación de adultos de mayor trascendencia en la política educativa del gobierno en cuestión, resaltando sus características más importantes, así como el marco jurídico bajo el cual se sustentaron.

En el cuarto y último capítulo, se hace el análisis referente tanto a los principales logros y avances conseguidos en educación de adultos, como a sus limitaciones.

## **CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS EN MÉXICO**

Para comprender mejor la preocupación que el régimen de López Portillo tuvo por atender la educación de la población adulta es necesario conocer sus antecedentes.

Con el fin de tener un contexto histórico de la educación de adultos en México, el presente capítulo está dedicado a destacar las principales políticas que los diferentes gobiernos han implementado en esta materia, comenzando por la etapa prehispánica, la cual representa el inicio de la educación en nuestro país aun cuando la educación dirigida a los adultos se empieza a contemplar desde la etapa de la Colonia, hasta llegar a la administración de Luis Echeverría, antecedente inmediato del gobierno a estudiar.

### **1.1.- Periodo del México Prehispánico**

En México, una de las grandes civilizaciones indígenas más importantes fue la mexica que contó con instituciones educativas como el *Telpochcalli* y el *Calmécac*, en las que se formaban a los jóvenes para que más adelante desempeñaran adecuadamente su función de acuerdo al lugar que ocuparan en su sociedad.

En el *Calmécac*, destinado a los hijos de la nobleza, se formaban a personas hábiles y competentes para ocupar altos cargos en la sociedad como gobernantes, dirigentes militares o sacerdotes. Su formación consistía en el adiestramiento físico y en la disciplina de carácter religioso, así como en la enseñanza de la retórica, el arte del buen gobernar, la administración de la justicia, la milicia, el canto y el baile, todas ellas por ser indispensables para un buen gobernante. La enseñanza estaba a cargo de los *tlamatinime* o sabios quienes, al ser los transmisores de la cultura mexica, de su ciencia y arte, gozaban de prestigio social. El prototipo del hombre formado en esta institución era el tlatoani.



El *Telpochcalli*, escuela para los plebeyos, tenía como base primordial la preparación para la guerra, la cual consistía en formar hombres valientes y buenos soldados obedientes al mando superior del tlatoani, mediante actividades de fortalecimiento físico y el fomento a la obediencia disciplinaria, sin atender la transmisión de valores culturales como en el *Calmécac*. Cuando algún alumno demostraba un buen desempeño en el campo de batalla tenía la posibilidad de ir subiendo de jerarquía social.

En cuanto a la educación de las niñas, consistía básicamente en recibir instrucción de las madres, acerca de las labores del hogar, y en algunos casos del comercio, pues la finalidad principal de su instrucción era el matrimonio. Aunque, cabe mencionar que también tenían acceso a escuelas formales ya que, en el caso de las hijas de la nobleza, el *Calmécac* se hacía cargo de su educación escolar.

La mayoría de las culturas prehispánicas pretendían formar seres humanos integrales y capaces de poder cumplir un papel en la sociedad, al igual que poseer un gran sentido de la familia y del grupo humano al que pertenecían, las diferencias en la educación se daban de acuerdo a su organización social, región, conocimientos acumulados y futuro deseado.

## 1.2.- Periodo de la Colonia

La llegada de los españoles a tierras mexicas, trajo consigo el inicio de la evangelización en América Latina y la conversión de los pueblos indígenas al catolicismo. La evangelización estuvo unida a la educación, la cual quedó en manos de los misioneros. La intención era modificar las tradiciones, costumbres y cosmovisión de los aborígenes, a través de la educación basada en la sumisión y la obediencia.

En 1523, llegó a Texcoco la primera misión conformada por tres franciscanos flamencos: Juan de Tecto, Juan de Aora y Pedro de Gante, éste último fue quien

mostró interés, no sólo por la educación de los niños sino también por la de los adultos, para quienes se distinguieron dos tipos de enseñanza durante la Colonia: la evangelizadora y el adiestramiento en artes y oficios.

La educación en las escuelas era eminentemente religiosa, los niños y jóvenes aprendían el catecismo, la lectura y la escritura, que con frecuencia era en lengua local, lo que obligó a los frailes a tener que aprenderla para comunicarse con los nativos.

En cuanto a los adultos, particularmente, hubo algunos proyectos y esfuerzos que se llevaron a cabo para su instrucción. Al principio se trataba solamente de evangelizarlos, al igual que a los niños; posteriormente, ante la necesidad de incorporar al indio a las nuevas formas culturales se crearon institutos que les permitían aprender un oficio y alcanzar la destreza necesaria para el trabajo.

Fue de Fray Pedro de Gante, la idea de introducir la enseñanza de artes y oficios entre los indios para lo cual fundó la capilla de San José de los Naturales, en donde les enseñaban algunas actividades productivas que necesitaba la sociedad como: zapatero, carpintero, sastre, herrero, etc.

Se planteó también el asunto de “la diversidad de lenguas frente al proyecto real de imponer el castellano en todos los dominios de la corona española”<sup>1</sup>, por lo que la castellanización representó otra de las finalidades de los colonizadores, de tal forma que durante el siglo XVIII, la Corona Española consideró que el idioma español era más conveniente, a diferencia de la lengua nativa, que pretendió extinguir, para expresar claramente los dogmas religiosos. Lo que provocó que, en 1757, por orden del arzobispo de México Manuel Rubio, se empezara a enseñar a los adultos en clases nocturnas, en algunas parroquias, la doctrina cristiana en castellano a través

---

<sup>1</sup> Pilar Gonzalbo. *Historia de la educación en la época colonia. El mundo indígena*. México, El Colegio de México/ Centro de Estudios Históricos, 1990. 274 p. (Serie Historia de la educación). p.183.

de la lectura y escritura, aunque hubo quienes se resistían a aprenderlo. Incluso en muchas iglesias se llegó a predicar la misa en español.

El aprender el español al final de la Colonia, además de los fines religiosos, se relacionó también con actividades de la vida civil, así como con el fomento de la unidad del reino a través de la unificación lingüística.

En junio de 1814, se estableció en México la Academia de Primeras Letras para Adultos, la cual representó la primera escuela de lectura y escritura destinada a esa población. En dicha escuela se impartían clases nocturnas y las contribuciones de los alumnos eran voluntarias y gratuitas para los pobres. Su creación se debió a que el Art. 25° de la Constitución de Cádiz de 1812 ordenaba ampliar la enseñanza a los adultos con la finalidad de que para 1830, la población debía saber leer y escribir para poder ejercer sus derechos como ciudadano, con lo que quedó unida la alfabetización de los adultos con el ejercicio de los derechos políticos.

A pesar de los esfuerzos realizados, la educación en el periodo Colonial no tuvo el alcance educativo entre las masas por lo cual sus necesidades educativas, en este caso las de los adultos, se vieron insatisfechas.

### 1.3.- Periodo de la Independencia.

Al comienzo del México Independiente, los dirigentes mostraron interés por extender la alfabetización entre la población, por lo que la educación popular se consideró necesaria para la nueva sociedad como medida para la formación cívica de tal manera que todos tenían derecho a la educación, incluyendo a los adultos.

Una de las escuelas que atendió, no sólo la educación de los niños sino también la de los adultos, fue la de la Compañía Lancasteriana, cuyo método era la enseñanza mutua. En esta escuela, que recibía a quienes tuvieran más de 16 años, una ocupación y que no supieran leer y escribir, se les impartían materias como la

lectura, escritura, gramática, moral, nociones de constitución federal, y principios de dibujo, principalmente.

Otra escuela nocturna para adultos fue el Colegio de San Juan de Letrán, que era subsidiada por el gobierno y la misma institución, la cual tenía como finalidad educativa elevar el nivel moral y técnico de los artesanos.

Al ocupar Valentín Gómez Farías el Poder Ejecutivo en 1833, se proclamó una reforma educativa, en la que se determinó que el Estado asumiría la responsabilidad de la educación y sería la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales la responsable de orientar y llevar a cabo las tareas educativas del país encargándose de los establecimientos de enseñanza, los fondos públicos y todo aquello relacionado con la instrucción pública.

Se fomentó la instrucción primaria para niños y adultos analfabetos, estableciéndose escuelas nocturnas para estos últimos, además de aquellas que particulares abrieron por la libertad de enseñanza. Asimismo, se promulgó, el 19 de diciembre de 1833, la Ley relativa a la educación de adultos<sup>2</sup>, con la cual se establecieron dos escuelas para adultos. Una de ellas fue la escuela de primeras letras en el Hospital de Jesús, que estaba destinada a la enseñanza de maestros oficiales, aprendices y artesanos adultos; y la escuela de artesanos en el Hospital de Belén. Ambas escuelas impartían sus clases por las noches y su plan de estudios contemplaba materias como la lectura, la escritura, el dibujo aplicado a las artes y oficios y los catecismos político y religioso.

Poco después, con el regreso de Santa Anna al gobierno, se restablecieron las normas conservadoras en la instrucción pública.

---

<sup>2</sup> Dorothy Tanck de Estrada. "La alfabetización: medio para formar ciudadanos de una democracia 1821-1840". En Ángel San Román Vásquez y Carmen Christlieb Ibarrola (Coord.). *Historia de la alfabetización y de la educación de adultos en México. Del México prehispánico a la Reforma Liberal*. Vol.I. México, El Colegio de México/ INEA, 1994. pp.107-132. p. 119.

Posteriormente, con la victoria del partido liberal y con Benito Juárez en el gobierno, se promulgó en 1869, la Ley Orgánica de Instrucción Pública, con la que la educación elemental adquirió “las características de obligatoria, gratuita y laica”<sup>3</sup>, además de que se dispuso atender la educación de adultos a través de la creación de dos escuelas nocturnas, una para hombres y otra para mujeres.

Otras formas de instrucción para los adultos, con las que el gobierno intentó promover la lectura y el estudio, fueron las bibliotecas públicas como la Biblioteca Nacional y la de la Academia de San Carlos, a la que indios y artesanos también podían asistir para aprender matemáticas, bellas artes y dibujo técnico; así como los llamados gabinetes de lectura, los cuales ponían a disposición literatura legal y política y publicaciones sobre artes y oficios, sin dejar de lado los libros publicados por el gobierno para instruirlos en cuestiones de agricultura, industria textil, artes, manufactura, etc., y los folletos, que gracias a la libertad de imprenta, tenían difusión entre esa población por su contenido político, económico y social. Desafortunadamente mucha gente no tenía alcance a estos medios.

Después de la independencia se realizó un gran esfuerzo educativo, pero los niveles de alfabetización fueron, en gran parte, pobres a pesar de que hubo mayor número de escuelas en las que la población podía aprender a leer y escribir.

#### 1.4.- Periodo del Porfiriato

Desde la independencia, la nación se caracterizó por la heterogeneidad de su población, en cuanto a su cultura y lengua, lo que llevó al gobierno de Porfirio Díaz a considerar que, para alcanzar la unidad nacional, base de la prosperidad y engrandecimiento de la nación y aumentar el alfabetismo, habría que impulsar la educación.

---

<sup>3</sup> Fernando Solana, *et al.* (Coord.). *Historia de la educación pública en México*. México, Secretaría de Educación Pública/ Fondo de Cultura Económica, 1981. 646 p. (Ediciones Conmemorativas del LX Aniversario de la creación de la Secretaría de Educación Pública/ Sección de Obras de Historia). p.32.

Entre los esfuerzos que se hicieron en educación de adultos al comienzo del porfiriato estaban las escuelas nocturnas, que ya venían funcionando desde la independencia. Debido a la alta demanda de escuelas para adultos, las escuelas que impartían sus clases los domingos tuvieron que hacerlo durante la semana por las noches y hubo muchos casos en los que maestros y particulares, con ingresos propios, establecieron algunas escuelas nocturnas para obreros, ya que se consideraba que sólo con la educación cesaría la explotación del mismo.

Los adultos podían asistir no sólo a las escuelas nocturnas, en las que la edad mínima para ingresar era de 14 años, con la finalidad de aprender a leer y escribir, sino que también podían hacerlo a las escuelas de artes y oficios para aprender algún oficio. En las escuelas mixtas se impartían las dos enseñanzas, lo que les permitía a los adultos recibir ambas formaciones.

La importancia de una preparación práctica en los adultos, durante el porfiriato, radicaba en que el país requería hombres prácticos, cuyos beneficios generados fueran tanto para ellos como para la sociedad. Por ello, la educación de adultos tuvo como objetivo proporcionarles la instrucción elemental y otorgarles conocimientos prácticos que les fueran útiles para ganarse la vida y es que el aprender un oficio les permitía ser ciudadanos útiles.

Las escuelas de artes y oficios representaron un medio importante para la educación de adultos, al brindarles la preparación necesaria para incorporarse a la industria nacional, que requería mano de obra calificada, sin muchos años de estudios. Estas escuelas, que alcanzaron mayor relevancia en esta etapa, estuvieron destinadas a las clases populares, teniendo mayor eco entre la población adulta que podía asistir gratuita y voluntariamente. A principios del porfiriato se exigía como requisito de ingreso el contar con la instrucción primaria, lo que impedía a muchos ser admitidos, por ello se decidió, más adelante, que también se impartiría la enseñanza elemental.

Los cursos y talleres que se impartían en las escuelas de artes y oficios cambiaban de acuerdo a la demanda y el desarrollo industrial, como el caso de la construcción del ferrocarril, de tal forma que sólo se daban aquellos que fueran útiles y estuvieran relacionados con el trabajo que desempeñaban los adultos y con las necesidades de la localidad. Uno de los cursos que más interés era el de dibujo lineal por ser considerado aplicable en cualquier rama de la industria.

También hubo escuelas de artes y oficios y escuelas comerciales para mujeres, de manera que las formaban en un oficio para que pudieran subsistir económicamente, además de promover su desarrollo cultural, con lo que las oportunidades educativas se multiplicaron para ellas.

En 1890 y 1891, se llevaron a cabo los Congresos Nacionales de Instrucción Pública de los que surgió, en 1892, el decreto con el que se enfrentó el problema del analfabetismo, que establecía que las escuelas oficiales de adultos se organizarían en suplementarias y complementarias, cuya duración era de tres y dos años, respectivamente. El objetivo de las escuelas suplementarias, subsidiadas con fondos municipales, era “impartir la instrucción primaria elemental a los individuos que no la hubiesen recibido en el periodo de la edad escolar”<sup>4</sup>, mientras que las complementarias, sostenidas con fondos de la federación, permitirían “ampliar esta instrucción [la primaria elemental] y cooperar a la vez a la enseñanza técnica del obrero”<sup>5</sup>. La mayoría de las escuelas establecidas en el país fueron suplementarias.

En cuanto al libro de texto empleado se pretendía que, para la enseñanza de los adultos, debía emplearse uno diferente al del niño, pero ante la inexistencia de libros adecuados para ello se tuvieron que emplear los mismos.

---

<sup>4</sup> Milada Bazant de Saldaña. *Historia de la educación durante el porfiriato*. México, El Colegio de México/ Centro de Estudios Históricos, 1993. 298 p. (Serie Historia de la educación). p. 104.

<sup>5</sup> *Ídem*. [Los corchetes son míos]

Durante el porfiriato la educación de adultos se caracterizó sobre todo por su enfoque técnico y práctico, si bien se hicieron esfuerzos de todas clases en ese campo, como el establecimiento de escuelas públicas de comercio y de artes y oficios, muchas de ellas se limitaron sólo a la capital, dejando en el olvido a la educación rural e indígena, ya que a pesar de la preocupación mostrada por ella, se hizo poco por intentar mejorarla, al igual que otros sectores de la vida del campesino e indígena.

### 1.5.- Periodo de la Revolución Mexicana

La lucha de la Revolución había dejado estragos de los que, se estimó, podía recuperarse a través de la educación popular, haciéndola llegar a diferentes grupos sociales (rurales, indígenas, obreros), que carecían de ella, cayendo en la educación el papel para conseguir la reconstrucción y modernización del país.

Los revolucionarios expresaron su interés por la educación de adultos al considerar que era “una población fuera de la edad escolar a la que era necesario integrar a la fuerza de trabajo proporcionándole, de la manera más rápida, los instrumentos para competir en ella”<sup>6</sup> por lo que era necesario alfabetizarla y capacitarla técnicamente a corto plazo, para su integración a la vida nacional. Al brindarles educación no sólo se aumentaría el bienestar y productividad del pueblo, sino que también tendría una participación en la democracia, de tal forma que la educación fungiría como instrumento integrador y de desarrollo social.

En esta etapa vuelve a tomarse en cuenta el problema del campesino y del trabajador improductivo sin dejar de lado la preocupación por el indígena aislado, a quien se alfabetizaría con el fin de integrarlo a la cultura, a la economía y demás condiciones sociales más favorables.

---

<sup>6</sup> Carmen Ramos Escandón. “De instruir a capacitar. La educación para adultos en la Revolución 1910-1920”. En Ángel San Román Vásquez y Carmen Christlieb Ibarrola (Coord.). *Historia de la alfabetización y de la educación de adultos en México. De Juárez al Cardenismo. La búsqueda de una educación popular*. Vol.II. México, El Colegio de México/ INEA, 1994. pp. 289-338. p.293.



La escuela de instrucción rudimentaria representó, en 1911, la primera obra educativa para remediar el analfabetismo y extender los beneficios de la escuela a la población rural, a la cual estaba destinada. En estas escuelas se impartían nociones de castellano, lectura, escritura y aritmética básica.

La falta de recursos, el poco interés por parte de la población, la falta de maestros capacitados, la enseñanza conjunta de individuos de diferentes edades y características y la intervención del gobierno en los asuntos de los Estados, fueron algunos de los factores que llevaron al fracaso a las escuelas rudimentarias.

La educación industrial, llamada así a la capacitación para los oficios, fue otro tipo de educación de adultos, que tuvo como finalidad la preparación, a corto plazo, de mano de obra capacitada. Existió una para varones y otra para mujeres en el Distrito Federal.

En la Carta Magna del 5 de febrero de 1917, en su Artículo 14° transitorio había quedado suprimida la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, con lo que las escuelas pasaron a depender de los Ayuntamientos que carecían de recursos, dispersándose en fragmentos carentes de coordinación.

El 9 de Junio de 1920, José Vasconcelos fue nombrado rector de la Universidad Nacional por Adolfo de la Huerta, presidente interino. En su discurso de toma de posesión señaló como uno de sus objetivos primordiales la creación de un Ministerio de Educación Pública Federal que acabara con las grandes desigualdades educativas existentes en el país, con el rezago educativo de un gran número de mexicanos, con las anomalías que se habían suscitado al quedar la tarea educativa en manos de los municipios y que fuera capaz de coordinar en todo el territorio nacional la política educativa del Estado.

Vasconcelos, conciente del problema del analfabetismo emprendió, como rector, una campaña alfabetizadora, empresa con la que pretendió educar al pueblo al

proporcionarle educación elemental e integral. Estaba destinada sobre todo al adulto, pues consideraba necesario enseñarle al campesino métodos que fueran más productivos e impartir al obrero una educación práctica que mejorara sus jornales, elevara su nivel de vida, además de permitirle disponer de tiempo libre para disfrutar de los beneficios de la cultura.

Saber leer y escribir, el castellano y haber cursado el tercero de primaria, eran los requisitos para formar parte del Cuerpo de Profesores Honorarios de Educación Elemental, que enseñaba en aquellos lugares en donde fuera posible hacerlo.

A partir de 1920 surgieron también las escuelas nocturnas, proliferaron tanto las públicas como las privadas y se fundaron los centros de educación para indígenas.

El 2 de octubre de 1921, después de la aprobación de la propuesta de ley para la federalización de la educación hecha por Vasconcelos, se fundó la Secretaría de Educación Pública de la cual fue nombrado secretario por el entonces mandatario Álvaro Obregón. Una vez en el cargo continuó impulsando a la educación pública en su propósito de unificar la educación a nivel nacional.

Se establecieron los centros de educación de adultos, ubicados cerca y dentro de las fábricas, para alcance de los trabajadores. En estos centros se les enseñaba a leer y escribir, así como las bases de la aritmética.

La labor editorial, las bibliotecas y la educación artística, fueron otros de los proyectos impulsados por Vasconcelos, además de la lucha contra el analfabetismo y la extensión de la escuela rural, con el propósito de darle continuidad a la educación de adultos después de que aprendían a leer y escribir y así evitar el analfabetismo funcional.

Parte del programa escolar en el área rural, fue el establecimiento de las Casas del Pueblo, que constituyeron los centros de educación y alfabetización para campesinos

e indígenas a quienes se les impartía la enseñanza elemental por las noches, aunque también se les enseñaba a los niños, y posteriormente recibían una educación más completa que comprendía historia patria, educación cívica y moral y nociones de desarrollo de la vida social.

Un complemento de la educación rural fueron las Misiones Culturales, las cuales se crearon no sólo para preparar maestros, sino fundamentalmente para propiciar el desarrollo integral y armónico de las comunidades rurales mediante la acción de la escuela, de tal forma que su función primordial era realizar acciones educativas culturales y de capacitación en el trabajo, enfocando sus programas a los adultos.

Algunos de los proyectos de Vasconcelos fueron reformados durante el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928) pero se mantenían las ideas de la enseñanza en las escuelas rurales por medio de las Misiones Culturales, de tal forma que se siguió apoyando el desarrollo cultural de la población campesina e indígena al aumentar el número de escuelas rurales, de Misiones Culturales, creando las escuelas centrales regionales y realizando pequeñas campañas alfabetizadoras y sociales que trataban aspectos de limpieza, salud, economía, etc.

#### 1.6.- Periodo del Cardenismo

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas la prioridad a las distintas modalidades de la educación rural fue la tendencia educativa que continuó imperando, al ser parte medular de la política educativa posrevolucionaria. Desde el inicio de su gobierno mostró una fe en los efectos de la educación sobre las masas campesinas e indígenas, que constituían la mayor parte de la población mexicana y a quienes la ignorancia mantenía en inferioridad y convertía en mano de obra barata fácilmente explotable.

Transformar los saberes y las prácticas de las masas campesinas que les permitieran a niños y adultos mejorar la vida de la comunidad, hacer valer sus

derechos, así como defenderse de cualquier abuso y proteger los bienes nacionales, constituyeron objetivos democráticos.

El reparto agrario, emprendido por Cárdenas, fue el factor que determinó la educación de la población adulta en el área rural, lo que originó la necesidad de capacitar y brindar los métodos especiales a la población campesina para que supieran aprovechar y administrar la tierra que habían adquirido.

Las Escuelas Rurales Federales fueron uno de los componentes de la educación rural que tuvieron como principal población a los adultos. Estas escuelas impartían instrucción elemental a niños y adultos, formaban en el individuo una conciencia colectiva que les ayudara a organizarse y defenderse de la explotación, a mejorar sus técnicas agrícolas y a organizar y asegurar los sistemas de producción colectiva.

El otro componente fueron las Escuelas Regionales Campesinas, encargadas de la capacitación y formación de maestros agrícolas, posteriormente se reorganizaron para ayudar a los campesinos a adoptar los procedimientos modernos de la técnica agrícola. El objetivo de estas escuelas era preparar técnicos agrícolas y maestros rurales con entrenamiento técnico y agropecuario.

El Departamento de Asuntos Indígenas, fue creado en 1936, quedando a su cargo los centros de educación indígena, que fungieron como escuelas vocacionales de agricultura y educaban a toda la comunidad en la organización de cooperativas de producción y consumo; y las misiones de mejoramiento indígena, antes Misiones Culturales, cuya labor comprendía la educación en tres aspectos: económico, higiénico y cultural. El intento por incorporar al indígena al resto de la nación constituyó una tarea difícil, ya que gran parte de los propósitos de su educación iban en contra del respeto de sus patrones culturales.

Otros de los esfuerzos llevados a cabo para eliminar el analfabetismo fueron las dos campañas alfabetizadoras: la Campaña de Alfabetización Nacional de 1936 y la

Campaña Nacional Proeducación Popular de 1937. La primera de ellas no tuvo el éxito esperado, al igual que la segunda, cuya prioridad fueron los sectores campesinos y obreros, pues tampoco logró cubrir las expectativas. La realización de estas campañas, a pesar de su fracaso, se debió a que “se señalaba que la alfabetización era el primer peldaño en la educación del proletariado y que aprender implicaba beneficios futuros entre ellos la liberación de su clase”<sup>7</sup>.

#### 1.7.- Periodo de la Unidad Nacional

La industrialización de los años treinta cobró mayor impulso, en esta fase el país experimentó un rápido crecimiento demográfico y transitó hacia la urbanización lo que provocó la migración de la población rural a los centros urbanos, que buscaba mejores ingresos y oportunidades de vida. Este fenómeno fue un factor que provocó el aumento de la demanda educativa sobre todo en las zonas urbanas en donde se estaba concentrando la mayor parte de la población.

La explosión demográfica adquiría proporciones sorprendentes y el presupuesto del Estado no permitía dar los servicios educativos que la población requería a la velocidad en que ésta se multiplicaba. El escaso presupuesto, a junto la falta de escuelas y de maestros preparados provocaron que una gran cantidad de la población no tuviera acceso a los servicios educativos aumentando de esta forma el rezago educativo.

La situación fue tan preocupante que, el 21 de agosto de 1944, Jaime Torres Bodet, al estar a cargo de la Secretaría de Educación Pública durante la administración de Manuel Ávila Camacho, emprendió una campaña alfabetizadora sustentada en la Ley de Emergencia para la Campaña Nacional contra el Analfabetismo, la cual expresaba que “todos los mexicanos residentes en territorio nacional, sin distinción de sexo u

---

<sup>7</sup> Engracia Loyo. “El cardenismo y la educación de adultos”. En Ángel San Román Vásquez y Carmen Christlieb Ibarrola (Coord.). *Historia de la alfabetización y de la educación de adultos en México. De Juárez al Cardenismo. La búsqueda de una educación popular.* Vol.II. México, El Colegio de México/ INEA, 1994. pp.413-466. p. 418.

ocupación mayores de 18 años y menores de 60 años que supieran leer y escribir y no estuvieran incapacitados, tenían la obligación de enseñar a leer y escribir cuando menos a otro habitante de la República, entre los 6 y los 40 años, que no supieran hacerlo”<sup>8</sup>.

Para la campaña se tuvieron que imprimir cartillas alfabetizadoras, no sólo en español, sino también en lenguas indígenas y se crearon varios centros de enseñanza, aunque la carencia de maestros y escuelas representó una dificultad. Con esta acción se respondía también a las repercusiones de la guerra que exigía un nuevo proceso de industrialización y, por lo tanto, una mano de obra de adultos más calificada, de tal forma que la educación de adultos iría de acuerdo con dicho proceso, es decir, se orientaría sobre todo a la preparación técnica.

A partir de 1940, los gobiernos no sintieron el interés por el indigenismo y la educación rural, como en épocas anteriores. El campesino y el indígena resintieron los cambios en este periodo y es que al pretender terminar con las distinciones educativas y al federalizar la enseñanza, el campo y la ciudad se unificaron en programas similares relegando la educación rural, que se daba en casos aislados careciendo de la ayuda necesaria.

Durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) se continuó impulsando la campaña de alfabetización iniciada en el gobierno anterior, por lo cual, en 1948, como una forma de mantenerla viva, se creó la Dirección General de Alfabetización y Educación Extraescolar dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

El Departamento de Asuntos Indígenas se convirtió en Dirección General de Asuntos Indígenas, que realizaría una labor en los campos de la alfabetización y educación extraescolar, educación primaria y el adiestramiento para el trabajo, llevados a cabo a través de los centros de capacitación indígena, las procuradurías de asuntos indígenas y las comunidades de promoción indígena.

---

<sup>8</sup> Fernando Solana, *et al.* (Coord.). *Op.cit.* p. 319.

Un hecho importante para la educación de adultos fue la Primera Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos, realizada por la UNESCO en 1949 en Elsinor, Dinamarca. En ella se plantea por primera vez, a nivel internacional, la posibilidad de una educación destinada y programada para adultos, además de introducirse el concepto de educación fundamental que era definida por la misma UNESCO como:

...el mínimo que tiene por objeto ayudar a los niños y a los adultos que no hayan disfrutado de las ventajas de una buena educación escolar a comprender los problemas peculiares del medio en que viven, a formarse una idea exacta de sus derechos y sus deberes y a participar más eficazmente en el progreso social y económico de la comunidad.<sup>9</sup>

Aunque todavía no dejaba de concebirse como educación remedial o complementaria.

Con base en este concepto se fundó, en 1950, el Centro Regional para la Educación Fundamental para América Latina (CREFAL), en Pátzcuaro Michoacán, dedicado a la formación de especialistas y a la preparación de material didáctico para combatir el analfabetismo, además de difundir la educación fundamental.

La campaña contra el analfabetismo siguió desarrollándose en el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, aunque no llegó a tener el empuje de las primeras etapas, además de que al igual que los gobiernos anteriores, éste coincidió con un énfasis en la educación urbana para apoyar el proceso de industrialización, descuidando a la educación rural.

En 1955, se reorganizaron los consejos estatales y municipales que no habían realizado una campaña con buenos resultados. Para ello fueron convocados los representantes sindicales de trabajadores, la banca, el comercio y la industria para

---

<sup>9</sup> Torres Bodet, Jaime. *Memorias*. Vol. III *México 1era Conferencia en Dinamarca*, p.100. *Apud*. Valentina Torres Septién. "En busca de la modernidad 1940-1960". En Ángel San Román Vásquez y Carmen Christlieb Ibarrola (Coord.). *Historia de la alfabetización y de la educación de adultos en México. El México de los grandes cambios. La época contemporánea*. Vol.III. México, El Colegio de México/ INEA, 1994. pp.467-576. p.482.

formar el Consejo Nacional de Patronatos de Alfabetización, cuyas finalidades eran crear conciencia pública a favor de la alfabetización, recaudar fondos para la campaña, fundar centros colectivos, cooperar con la SEP en la alfabetización, además de otorgar estímulos por méritos en la campaña.

Al inicio del gobierno de Adolfo López Mateos, el analfabetismo seguía siendo una preocupación latente y la campaña, emprendida por Torres Bodet en el gobierno de Ávila Camacho, había decaído viéndose sólo como un paliativo y es que la población había crecido más rápidamente que los medios para educarla.

Nuevamente Torres Bodet fungió como Secretario de Educación. Para enfrentar el problema del analfabetismo se creó el Plan de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria o Plan de Once años. Con este plan se pretendía, más que solucionar el problema escolar de primaria, “aumentar la capacidad de la primaria para evitar que ningún niño se quedara sin escuela”<sup>10</sup>, además de tratar cuestiones como la deserción escolar, el número insuficiente de escuelas, el plan de estudios inadecuado a las necesidades del país, así como dar respuesta al crecimiento demográfico.

El Plan de Once Años no estaba destinado al adulto analfabeta, era más bien para evitar el analfabetismo a largo plazo, pero la Dirección General de Alfabetismo y Educación Extraescolar siguió encargándose del existente, auxiliada por los consejos estatales y patronatos de alfabetización.

Es importante señalar que a partir de las Conferencias Internacionales sobre Educación de Adultos realizadas en Elsinor, Dinamarca en 1949 y en Montreal, Canadá en 1960, se imprimen nuevas características y objetivos a la educación de adultos, lo que hizo que ya no estuviera limitada a la alfabetización, sino que fueron implantados temas relacionados con la alimentación, la salud, el vestido, la vivienda,

---

<sup>10</sup> Ernesto Meneses Morales y Margarita Arzac Riquelme, *et al. Tendencias educativas oficiales en México, 1934-1964. La problemática de la educación mexicana durante el régimen cardenista y los cuatro regímenes subsiguientes*. Vol. III. México, Centro de Estudios Educativos, 1988. 684 p. p. 461.



la recreación, la vida cívica y la economía, con lo que se refleja la importancia que iba cobrando al contemplar varios aspectos que forman parte de la vida del adulto.

#### 1.8.- Periodo de la Reforma Educativa

Al inicio de la administración de Gustavo Díaz Ordaz, se planteó la necesidad de una Reforma Educativa que permitiera acabar con lo obsoleto de las prácticas educativas.

El analfabetismo continuó siendo un problema, por lo que el gobierno pretendió que ningún mexicano traspusiera la edad escolar sin estar alfabetizado al considerar que “la alfabetización no es un fin en si mismo, sino un principio, la iniciación en el infinito mundo del conocimiento”<sup>11</sup>. La importancia de la alfabetización y la idea de que la educación debía ser “un proceso formativo que nunca terminara y que abarcara a todos los hombres sin distinción de edad ni de escolaridad”<sup>12</sup> dieron, en este gobierno, un nuevo enfoque a la educación de adultos, cuya población a la que era destinada tendría la posibilidad de alcanzar grados superiores de cultura y estar al día con los avances científicos y técnicos a través de una educación continua.

En 1965, se llevó a cabo una campaña alfabetizadora, para la cual se destinaron recursos públicos y privados dirigida tanto a niños como adultos, se crearon múltiples centros de alfabetización, salas de lectura, se distribuyeron cartillas de alfabetización, libros de texto y cuadernos de trabajo para primaria gratuitos, se modificaron los métodos de enseñanza y se aprovechó el uso de la radio y la televisión como instrumentos educativos, a través de los cuales se transmitieron varios cursos y se continuó la educación extraescolar.

---

<sup>11</sup> Fernando Solana, *et al.*(Coord.). *Op.cit.* p.409.

<sup>12</sup> Engracia Loyo. “La urgencia de nuevos caminos 1964-1970”. En Ángel San Román Vásquez y Carmen Christlieb Ibarrola (Coord.). *Historia de la alfabetización y de la educación de adultos en México*. Vol. III. México, El Colegio de México/ INEA, 1994. pp.577-608. p. 581.

En 1968, la SEP estableció 40 Centros de Educación para Adultos en forma experimental, con el fin de proporcionar, a personas mayores de 15 años, alfabetización y primaria en cursos intensivos, agrupando las materias en grandes sectores de interés y sin horarios rígidos, además de atender la formación cívica.

Los cambios económicos, políticos, sociales y tecnológicos que venían experimentándose en el mundo, a partir de los años 50, hicieron que se pusiera mayor atención en la educación de adultos, lo que llevó a las naciones a la realización de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos, en 1972, en Tokio, Japón, en la que surge un acuerdo sobre la importancia primordial de este tipo de educación en el mundo, por lo que no sólo se atendería su alfabetización, sino que también se estudiarían actividades formativas del adulto, pasando de ser complementaria, de un proceso interrumpido, a ser parte de una concepción global, de tal forma que al ubicarse en el contexto de la educación permanente es concebida como el continuo desarrollo del ser.

Durante el gobierno de Luis Echeverría, se reorganizaron, en 1971, los 40 Centros de Educación para Adultos cambiando de nombre a Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA), localizados principalmente en zonas urbanas.

El Centro de Estudios, Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE), inició la investigación y diseño de un método funcional que le permitiera al adulto aprender lecto-escritura y aritmética y le sirviera de base para proseguir con los estudios de primaria y secundaria para que, con ayuda de textos especialmente diseñados, pudiera concluir, en menor tiempo al establecido, la educación básica.

El Sistema Nacional de Enseñanza Abierta (SNEA) se organiza con el fin de extender los servicios educativos para adultos en el país, con lo que se dio impulso al Plan Nacional de Educación para Adultos.

Uno de los ordenamientos jurídicos en los que se fundamentó la Reforma Educativa del gobierno de Luis Echeverría, además de la Ley Federal de Educación, fue la Ley Nacional de Educación de Adultos de 1975, que estableció que la educación básica de adultos, destinada a mayores de 15 años que no hayan concluido la primaria o secundaria, formara parte del Sistema Educativo Nacional y que, además, esta forma extraescolar se basara en el autodidactismo y la solidaridad social; su objetivo era que la persona pudiera alcanzar el grado de conocimientos y habilidades correspondientes a la educación general básica y correspondería a la Federación, Estados y Municipios organizar los servicios educativos para los adultos.

El Sistema Nacional de Enseñanza Abierta, los Centros de Educación Básica para Adultos, la creación del Plan Nacional de Educación para Adultos y la Ley Nacional de Educación de Adultos constituyeron los antecedentes más significativos del sexenio de López Portillo en ese tipo de educación.

La Ley Nacional de Educación de Adultos, principalmente, representó el fundamento más importante bajo el cual surgieron distintos programas e instituciones con los que se atendería la educación de aquellos que no sabían el alfabeto o no habían iniciado y/o concluido sus estudios de primaria y secundaria.

Antes de hablar de dichos programas e instituciones, el siguiente capítulo se centra en describir el contexto político, económico y social del gobierno analizado, así como presentar los principios de la política educativa establecida que orientaría la educación de adultos.

## **CAPÍTULO 2. POLÍTICA EDUCATIVA DEL SEXENIO DE LÓPEZ PORTILLO**

Pudimos ver que en las distintas etapas el gobierno mexicano ha orientado la educación de acuerdo a las necesidades de la sociedad según el contexto político y económico que se desarrolla en ese momento. Ya que a partir de esa realidad se establecen las prioridades educativas.

Al ser considerada la educación como el medio de transformación de la nación, se requieren establecer las características que debe tener y hacia dónde se necesita dirigirla, pues dependerá de esta dirección el futuro que tenga el país.

Por ello es importante conocer el contexto del gobierno de López Portillo, periodo central en esta investigación, puesto que influyó de alguna manera en la determinación de los objetivos de la educación. Sobre todo por que representó un periodo que heredó una crisis, en diversos ámbitos, que requería ser solucionada, además de poder contar con enormes recursos financieros obtenidos del petróleo, con los que diversos proyectos sociales pudieron verse favorecidos, entre ellos los educativos, pero desafortunadamente las circunstancias fueron diferentes ya que el país tuvo que volver a enfrentarse a una nueva crisis al final del sexenio.

De la misma manera en que se consideró al petróleo como la base del progreso, se tomó a la educación como medio y fin del desarrollo tanto de las personas como del país, por lo que una de las preocupaciones fundamentales del gobierno analizado fue que la población contara con los servicios educativos y enfrentar el rezago educativo, lo que lo llevó a plantear una política educativa en la cual uno de los programas prioritarios se encargaría de brindar educación a toda la población, principalmente a los niños, indígenas y adultos.

## 2.1.- Contexto político, económico y social

La administración de Luis Echeverría terminó dejando al país inmerso en una crisis económica y política, con una inflación creciente, una deuda pública eterna, una drástica reducción de la inversión en la producción, un enorme déficit gubernamental, la devaluación de la moneda, el descontento del sector empresarial, y en la casi total desconfianza en el gobierno por parte de los distintos sectores sociales. José López Portillo, al asumir la presidencia de la República, se consideró a sí mismo como el “administrador” de la crisis que debía sacar al país de tal situación, considerando urgente recuperar la confianza en el proceso institucional, acabar con la desestabilización política, relegitimar el régimen y resolver la crisis económica. Además, reconocía la injusticia y la marginación, por lo que, en su discurso de toma de posesión, pidió perdón a los pobres y se propuso alcanzar niveles mínimos de bienestar en alimentación, salud, vivienda y educación.

El Estado tuvo que replantear su relación con la sociedad civil. En principio buscó la reconciliación con el sector empresarial, ya que estaba conciente de su importancia para la superación de la crisis.

El descontento y las amenazas eran generales, así que la estrategia debía satisfacer a todos los grupos. Bajo el lema “la solución somos todos” surgió la Alianza para la Producción, siendo el medio para conciliar los intereses de los distintos factores sociales y del propio Estado, por lo que “se convierte en un recurso político para conseguir el desarrollo”<sup>13</sup>.

Dicha Alianza, constituyó una estrategia para recuperar la gobernabilidad y la confianza del sector privado e implicaba “ofrecer a todos alternativas viables que

---

<sup>13</sup> Rogelio Hernández Rodríguez. *Empresarios, banca y Estado: El conflicto durante el gobierno de López Portillo 1976-1982*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/ Miguel Ángel Porrúa, 1988. 302 p.p.283.

permit[ieran] conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social, con las demandas específicas de los diversos factores de la economía”<sup>14</sup>.

Aunque se adoptó una estrategia tripartita como punto nodal, el sector empresarial fue el más favorecido, en detrimento de los obreros, ya que se le otorgarían garantías, apoyos, estímulos e incentivos para recuperar su confianza a la vez que se les invitaba a invertir para sacar adelante al país. La concertación incluía también una política de liberación de precios y topes salariales.

La Alianza para la Producción buscó sentar las bases para una reforma económica pero sólo sirvió para ofrecer una tregua que permitió la estabilidad necesaria para la instrumentación de un nuevo proyecto nacional, más que para la consolidación del pacto social nuevo, eficiente y duradero.

La reforma administrativa, que trajo consigo un énfasis en la planeación, fue otra de las medidas llevadas a cabo por López Portillo, ya que durante el sexenio anterior, el sector público y paraestatal habían crecido notablemente, agravando su ineficiencia y desorden, por lo que, para adaptarlos a las nuevas estructuras sociales, hubo que reorganizar todo el aparato estatal. Como producto de esta reforma fueron reorganizadas varias dependencias, redistribuyendo sus funciones y su poder. La actuación estatal y su intervención en la economía también fueron tratadas en la reforma.

El momento de crisis por el que pasaba el país mostraba el desgaste de los mecanismos de control estatal sobre los sectores sociales, por lo que era necesaria la renovación de las relaciones Estado-sociedad. Se llevó a cabo una reforma política que buscaba fortalecer al Estado promoviendo una mayor vinculación con la sociedad civil. Hubo una apertura de opciones de consenso y legitimidad, evitando la fractura del régimen, dentro de la lógica de conservar la estructura de control a través

---

<sup>14</sup> José López Portillo. “Discurso de Toma de Posesión”. En México. Presidente (1976-1982: López Portillo). *El Ejecutivo ante el Congreso 1976-1982*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982. pp. 11-24. p.14. [Los corchetes son míos].

del partido oficial en un momento en que los movimientos disidentes tomaban cada vez más fuerza y buscaban canales de expresión.

Surgió, entonces, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) cuyo objetivo era ampliar el acceso de las minorías a la participación política y dar ventajas (como los subsidios para los gastos de campaña) a los partidos de oposición.

Se reconoció, por primera vez, el pluralismo político, lo que trajo consigo “la legalización de los partidos de oposición y de las asociaciones políticas, institucionalizándolos y sometiéndolos a un marco legal que sujeta su actuación a normas precisas”<sup>15</sup>. Se respondió así a la necesidad de expresión política e incorporación a la estructura política de los actores emergentes, fomentándose la actividad partidista.

Cabe mencionar que el gobierno de López Portillo se caracterizó en sus inicios, por un intento de conciliación y al haber sido candidato único en las elecciones de 1976, puso énfasis en la legalidad como fuente de legitimidad. Fue el primer gobernante de la posrevolución que “no buscó su fundamento en el carácter revolucionario del Estado mexicano sino en su carácter de Estado de derecho”<sup>16</sup>, lo que se dio como respuesta a los problemas estructurales y a la lucha política que se vivía.

López Portillo había dividido su sexenio en tres etapas bianuales: la superación de la crisis, la consolidación de la economía, y el crecimiento acelerado.

La primera etapa fue cumplida al haberse consolidado la estabilidad política del sistema junto con los crecientes recursos del Estado, originadas por el descubrimiento de grandes yacimientos petroleros. Este acontecimiento fortaleció la visión optimista del gobierno ya que se aseguraba que nuestro país debía prepararse

---

<sup>15</sup> Rosa María Mirón y Germán Pérez. *López Portillo: auge y crisis de un sexenio*. México, Plaza y Valdés/ UNAM/ Centro de Estudios Políticos, 1988.196p. p.47.

<sup>16</sup> *Ibidem*. p.50.

“para administrar la riqueza” generada por los recursos financieros obtenidos del petróleo, el cual no sólo se convirtió en el pivote del crecimiento de la economía, sino que se apostó a él como factor principal del desarrollo del país.

Contar con grandes recursos petroleros le permitió al país adelantar el pago de sus deudas con el exterior, así como la obtención de recursos financieros en el mercado internacional, llegando a ser el mayor receptor de créditos en el mercado mundial.

La expansión de la inversión pública se autorizó para desarrollar la plataforma petrolera, lo que fue posible mediante el endeudamiento externo, mientras que los recursos obtenidos de la venta del crudo se destinaron, prioritariamente, al sector productivo. Así, el petróleo hizo posible la consolidación de la economía.

La política económica que estableció el gobierno estuvo influenciada por la concepción keynesiana del pleno empleo<sup>17</sup>, por lo que la generación de empleos fue uno de los esfuerzos realizados, pretendiendo con ello absorber la fuerza de trabajo disponible y retribuir el ingreso de manera equitativa, de tal forma que “en cuatro años se crearon más de cuatro millones de empleos, reduciendo el índice de desempleo abierto de más del 8% a casi la mitad”<sup>18</sup>.

Esta expansión del empleo posibilitó el desarrollo acelerado, el aumento de la demanda y el aumento del ingreso, no individual sino familiar, de los trabajadores, además de que representó la expansión de la industria, el aumento de la inversión sobre todo estatal, y el crecimiento de la inversión y gasto público.

---

<sup>17</sup> El pleno empleo es la situación en el mercado laboral de un país en el que todos los que deseen trabajar pueden hacerlo, la demanda de trabajo es igual a la oferta, sin embargo se mantiene un nivel mínimo de desempleo ya que una situación en la que no exista no deja lugar a las condiciones cambiantes del mercado y sería crónicamente inflacionaria. La inflación es aquella situación en la que la demanda total de bienes y servicios de la economía es mayor a su oferta y se caracteriza por un nivel de precios que crece de un modo continuo. Frente a la inflación se buscan los aumentos de salarios para compensar el declive en los salarios reales y se conceden debido a que pueden traspasarse fácilmente al consumidor por medio de unos precios más altos. Se evita el aumento de los salarios ya que puede iniciar o alimentar la inflación. Arthur Seldon y F.G. Pennance. *Diccionario de economía*. Madrid, Oikos-tau- ediciones, 1980. 558p. (Colección “Libros de economía Oikos”). pp. 418-419.

<sup>18</sup> Rosa María Mirón y Germán Pérez. *Op. cit.* p.57.



Gracias a la riqueza petrolera el Estado se consolidó y creció su participación no sólo en el ámbito económico, sino también en el político y el social. Este crecimiento del Estado llevó a distintos actores a replantear sus propios proyectos e hizo surgir nuevos conflictos y tensiones que, al final del sexenio, alcanzarían su clímax.

Los empresarios se vieron afectados ante el crecimiento de la autonomía financiera del Estado, ya que su capacidad de independencia respecto a él disminuyó al igual que sus posibilidades de presión y negociación. El Estado llegó a condicionar las enormes ganancias de los empresarios de manera que su inversión y producción tenían que estar orientados a lo que él considerara prioritario y en las áreas reservadas para ello, es decir, la iniciativa privada estuvo sometida a un Estado consolidado, provocando su descontento.

Lo mismo ocurrió con los industriales ya que la política económica también condicionó el fortalecimiento y desarrollo económico del sector industrial con el aumento de los índices de empleo.

La administración de López Portillo diseñó dos programas con los que pretendió atraer, tanto al marginado como a los campesinos, a la dinámica del siglo XX: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), con ellos el gobierno amplió sus espacios de negociación con los obreros, a quienes también aplicó la estrategia de expansión del empleo. Pero estos sectores eran afectados en el sentido de que los salarios continuaban siendo castigados por la política de “topes salariales”, establecido por el Fondo Monetario Internacional, y aunque el Estado les ofreció pequeños incrementos, éstos fueron insuficientes, afectando su nivel de vida y repercutiendo a la vez en la relación Estado-movimiento obrero.

Los reclamos no tuvieron éxito gracias a la habilidad del Estado Mexicano para crear bases sólidas de legitimidad y consenso político y económico, aspectos en los que se mostraba eficiente y racional. Y es que a pesar de que el avance del Estado en el

terreno económico estaba provocando conflictos en la relación sociedad civil-Estado, las reticencias de los empresarios, obreros y grupos sociales eran contrarrestados por los éxitos de la reforma política, la política de empleo y el desarrollo basado en el gasto público y servicios.

Por otro lado, también era necesario fomentar el desarrollo de los sectores prioritarios: alimentos, empleo, educación y energéticos, para lo cual fueron creados diversos planes como el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Empleo y el Plan Global de Desarrollo, principalmente.

Los años entre 1978 y 1980 fueron de gran auge para el país, pero en 1981 comenzó a manifestarse la decadencia económica, proveniente del principal factor de la economía: el petróleo.

El precio del petróleo cayó de 33 a 28 dólares por barril<sup>19</sup>, al igual que el de los principales productos de exportación, afectando el ámbito económico, en el que se redujeron los ingresos por concepto de exportación, hubo inflación, se deterioraron las finanzas, la producción, la inversión y aumentó la deuda externa, ya que el gobierno seguía recurriendo a ella, además de que las tasas de interés en los préstamos internacionales se elevaron del 6% hasta el 20%<sup>20</sup>; social y políticamente la crisis tomó forma de desempleo, depresión salarial, reducción del gasto público y social, afectando sobre todo a las clases trabajadoras al igual que a diversos planes y programas, además de despojar al gobierno de toda credibilidad.

La nueva crisis puso de manifiesto las deficiencias estructurales de la economía mexicana, además de haber caído en el error de pensar que el desarrollo del país podía sustentarse en un solo recurso.

---

<sup>19</sup> Ernesto Meneses Morales y Araceli Bandera Cañal, *et al. Tendencias educativas oficiales en México, 1976-1988. La problemática de la educación mexicana durante los regímenes de los presidentes José López Portillo Pacheco y Miguel de la Madrid Hurtado*. Vol. V. México, Centro de Estudios Educativos, 1997. 608 p. p.3.

<sup>20</sup> *Ídem*.

El gobierno trató de corregir el rumbo y hacer frente al deterioro de la situación económica por lo que adoptó una serie de medidas que no tuvieron el efecto deseado, como la reducción del presupuesto gubernamental, la limitación de las importaciones y el fomento de las exportaciones con ayuda de apoyos y subsidios, además de que se depreció el peso frente al dólar.

La inflación no pudo ser contenida, la desconfianza en el gobierno y la especulación provocaron que aquellos que contaban con capital líquido comenzaran a canjear sus pesos por dólares y abrieran cuentas bancarias en el extranjero, erosionando rápidamente las reservas del Banco de México.

La crisis había disminuido las capacidades rectoras del Estado en la economía y su vulnerabilidad se evidenció frente a las críticas de los empresarios, quienes trataban de demostrar que la economía no debía ser manejada por el Estado. Éste enfrentó los problemas económicos y como último intento anunció la expedición de dos decretos: el control del cambio monetario y la nacionalización de la banca. Estas medidas le permitieron recuperar su capacidad de mando político y de gobierno, en cierto grado, además de recibir el apoyo de los sectores populares, sindicatos, organizaciones campesinas y la izquierda que demandaba nuevas nacionalizaciones.

Este fue el contexto en el que se desarrollaron los planes y programas educativos del sexenio. En el periodo de auge el crecimiento económico propició un aumento del gasto educativo y el apoyo a una campaña para disminuir el rezago educativo, uno de los principales problemas de la educación. Pero, a finales del sexenio, la crisis económica frenó el desarrollo de los planes y programas educativos, como aquellos que pretendían satisfacer la demanda de educación básica y la expansión de la educación de adultos.

Cabe mencionar que después de la experiencia del gobierno de López Portillo, en el de Miguel de la Madrid comenzó a avanzar el enfoque económico neoliberal, con el que se dejaría de apoyar al ramo educativo, al igual que otros proyectos sociales, y

es que al recortar el papel de la intervención económica y social del Estado, el financiamiento de la educación se vería seriamente afectado.

## 2.2.- Situación educativa del país en 1976

El panorama educativo del país al inicio del gobierno de José López Portillo no era muy alentador. A pesar de los avances educativos que se dieron con la Reforma Educativa de la administración anterior, la educación presentaba una serie de problemas que requerían ser solucionados.

Uno de ellos era la necesidad de realizar una evaluación de la calidad de la enseñanza, y es que la que se impartía a niños, jóvenes y adultos mostraba deficiencias que tendían a empeorar. Esa evaluación posibilitaría la detección de los principales problemas que aquejaban a la enseñanza, permitiéndole a la Secretaría de Educación Pública el empleo de los medios más convenientes para mejorar su calidad. La reforma administrativa de la SEP era otro asunto importante, pues al estar conformada por una burocracia muy numerosa resultaba onerosa e ineficiente, lo que representaba un alto costo económico y educativo.

Otra cuestión importante que había que atender era la de establecer igualdad de oportunidades educativas en todo el país y es que el rezago educativo, constituía hasta entonces un problema al que había sido difícil dar solución.

El gobierno consideró la obligación constitucional de incorporar a la escuela primaria a aquellos niños que habían permanecido al margen del sistema educativo, pues existían en el país pequeñas localidades donde no se justificaba una escuela y por lo tanto los niños no tenían acceso, al menos a la educación primaria.

Había que educar a esa población, aun con formas más costosas, cuyo sostenimiento rebasaba la capacidad financiera del Estado y obligaba a buscar

nuevas fuentes de financiamiento y a regular las relaciones Federación-Estados, por lo que urgía la descentralización administrativa.

También era imprescindible mejorar la retención en el sistema escolar. A pesar de que la ley establecía que la educación primaria era obligatoria para todos los mexicanos, un gran porcentaje de niños no llegaban a concluirla, produciéndose precisamente en ese nivel educativo mayor deserción escolar, además de que afectaba principalmente a las zonas rurales y estratos de menores ingresos, sectores en los que la incorporación prematura al mercado de trabajo, debida a las necesidades económicas, era factor determinante en la deserción, por lo que “sólo el 50% en el medio urbano y el 15% en el rural, de niños inscritos en primero de primaria la terminaba”<sup>21</sup>.

En el periodo de 1976-77 se llegó a estimar en “6 millones el número de analfabetos adultos mayores de quince años, en 13 millones los que carecían de educación primaria completa y en siete millones los que habiendo terminado la primaria no habían iniciado o completado su educación secundaria”<sup>22</sup> de una población de 67 millones de habitantes<sup>23</sup> lo que demostraba que para 1977 el índice de analfabetismo era cercano al 18%. Esta situación era el reflejo de la falta de una distribución justa de las oportunidades educativas y la precaria atención a los sistemas abiertos de educación. Igualmente, se detectaron importantes deficiencias en la atención al sector indígena y en los sectores marginados.

La capacitación para el trabajo también se volvió necesaria, puesto que el país necesitaba aumentar la productividad de la economía y el sistema escolar no preparaba para ello, ni infundía los valores propios del trabajo, ni adiestraba en las técnicas requeridas.

---

<sup>21</sup> *Ibidem.* p.10.

<sup>22</sup> Juan Prawda. *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*. 2ª. ed. México, Grijalbo, 1984. 380 p.(Colección Pedagógica). p.76.

<sup>23</sup> Ernesto Meneses Morales y Araceli Bandera Cañal, *et. al. Op. cit.*. p.215.

A pesar de que en el sexenio anterior fueron reformados los programas y textos de la enseñanza primaria, se puso poca atención en la actualización de los maestros, a quienes se trató de incluir en cursos y seminarios de diferentes duraciones y calidad. Asimismo, aunque se contaba con instituciones dedicadas a la preparación y formación de maestros de enseñanza media, muchos de ellos eran improvisados lo que en parte originaba la mala calidad de la educación.

Estas eran, en términos generales, las condiciones educativas que imperaban al inicio de la administración de José López Portillo.

### 2.3.- Política educativa establecida

La política educativa del sexenio de López Portillo formó parte de la visión optimista del Estado compatible con los planteamientos de los supuestos beneficios que el país obtendría como consecuencia de la explotación de los recursos energéticos.

Asimismo, el gobierno mexicano propuso que el servicio educativo sería el primero al que estaría obligado a cumplir, al concebirlo como el medio más eficaz para cambiar aquella energía potencial de los pueblos, en armonía, equidad y fuerza motora del progreso.

Al principio de su administración destacó como problemas fundamentales la vinculación entre la educación y la producción, la educación como medio para conseguir la justicia social y el financiamiento del gasto educativo, aspecto en el que destacó: “concebimos el financiamiento de la educación, más como una inversión que como un gasto, es por eso que habremos de buscar nuevas formas de agenciarnos recursos y crear patrimonios para la educación”<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> José López Portillo. “Discurso de Toma de Posesión”. En México. Presidente (1976-1982: López Portillo). pp.11-24. p.20.

La estructura de su política educativa, se fundó con apego al Artículo 3° constitucional, pretendiendo responder al principal problema del país, el social, y al enorme rezago que presenta la nación en materia educativa.

Durante su mandato hubo dos secretarios de Educación Pública: Porfirio Muñoz Ledo y Fernando Solana. El primero desempeñó el cargo aproximadamente un año, con él, los planteamientos de la política educativa se asentaron en el Plan Nacional de Educación de 1977, que planteó como propósitos “reforzar el carácter popular y democrático de la educación, elevar la calidad de la educación y vincularla al desarrollo económico y social del país, y comprometer el esfuerzo económico, social y moral de la nación en la tarea educativa”<sup>25</sup>.

En el periodo de 1978-82, con Fernando Solana en el cargo, la educación tuvo un papel importante en el desarrollo, concepto sobre el que recayeron los principios de la política educativa del sexenio, la cual era entendida como el conjunto de decisiones necesarias para lograr el desarrollo adecuado de la educación nacional.

Ese periodo se caracterizó por pretender reafirmar tres orientaciones principales de la educación, que eran el considerar a la educación como medio y fin fundamental del desarrollo, reforzar su sentido nacionalista y promover la participación de todos en la gestión educativa.

La educación se consideró como el eje central del desarrollo, que se refería a la capacidad que tienen las personas para poder elevar, tanto individual como colectivamente, la calidad de su vida, de tal forma que se trataba sobre todo de la transformación y realización de las personas y no a la acumulación de las cosas, por ello, se sostenía que el desarrollo no era de las cosas sino de las personas. Fue así que el esfuerzo educativo se fundó en esta idea que caracterizó al sexenio por su orientación humanista en la educación.

---

<sup>25</sup> Juan Prawda. *Op.cit.* p.73.

Los rasgos fundamentales del desarrollo que orientaron la política educativa del sexenio fueron principalmente los siguientes:<sup>26</sup>

- Estar orientado a satisfacer necesidades reales y, antes que nada, las necesidades básicas de la población.
- Favorecer una creciente homogeneidad social superando las polarizaciones de la riqueza, la cultura o el poder.
- Garantizar un espacio de libertad –personal y colectiva- para la realización de los valores no económicos.
- Ser participativo, apoyándose en el consenso de todos los grupos de la sociedad.

De esta concepción de desarrollo derivaron funciones precisas de la educación como son “liberar las potencialidades del hombre, dar sentido humano al desarrollo y promover la justicia social”<sup>27</sup>.

La educación, por tanto, era concebida como “sinónimo de proceso-desarrollo en la medida que es agente que fortalece valores, transmite conocimientos, crea conciencia y descubre significados, posibilita una alta productividad y capacita al individuo para su autodeterminación”<sup>28</sup>, correspondiéndole a ella la posibilidad de vivir con dignidad, lo que daba a entender que la educación era el factor fundamental de dicho desarrollo, pues la carencia de ella o su deficiencia eran factores que lo limitaban, por lo que destacaba que el desarrollo de toda nación llegaría hasta donde lo hiciera su educación. Estas ideas fueron las convicciones que sustentaron la política educativa del sexenio.

La importancia conferida a la educación para lograr el desarrollo del país obligaba al gobierno a tener que otorgarla a todos los grupos sociales e incluirlos en sus logros de manera que la sociedad pudiera alcanzar un grado razonable de equidad social y económica, por lo que fueron creados varios programas educativos orientados a aquellos sectores que carecían de educación.

---

<sup>26</sup> Fernando Solana. *Tan lejos como llegue la educación*. México, Fondo de Cultura Económica, 1982. 334 p. p.36.

<sup>27</sup> *Ibidem*. p.37.

<sup>28</sup> Juan Prawda. *Op.cit*. p.88.



Con base al mismo concepto humanista del desarrollo que indicaba que debía ser “de las personas y no de las cosas” la administración de López Portillo orientó su política educativa hacia cinco procesos de realización humana.<sup>29</sup>

- La toma de conciencia, que lleva a las personas a comprender su ser en la historia y en el mundo, su poder sobre la naturaleza y las posibilidades de su acción sobre la sociedad.
- La participación en valores y metas comunes para construir una sociedad democrática.
- La solidaridad necesaria para una efectiva igualdad social.
- El desarrollo de la capacidad de organización.
- El aumento de la productividad.

Estos cinco procesos sociales y educativos alentarían el cambio y, se consideraba, podrían hacer posible el auténtico desarrollo integral y equilibrado de la sociedad mexicana.

Asimismo, se buscaba que esas acciones se concretaran en los cinco objetivos que orientaron y ordenaron la política educativa del sexenio, los cuales, en su estructura programática, fueron:<sup>30</sup>

- Ofrecer la educación básica a toda la población, particularmente a la que se halla en edad escolar.
- Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.
- Elevar la calidad de la educación.
- Mejorar la atmósfera cultural.
- Aumentar la eficiencia del sistema educativo, para lo cual es indispensable la descentralización de los servicios.

El primer objetivo consistía en que todos los mexicanos contaran con el uso del alfabeto y la educación básica al ser necesarios para mejorar la calidad de su vida y abrirles la posibilidad de participar en el desarrollo nacional.

---

<sup>29</sup> Fernando Solana. *Op.cit.* p.43.

<sup>30</sup> Secretaría de Educación Pública. *Programas y metas del sector educativo 1979-1982*. México, SEP, 1979. 76 p .p.12.

El vincular la educación terminal con el sistema productivo apoyaría el desarrollo del país por ello este objetivo orientó el desenvolvimiento de varios sistemas de educación terminal y superior, pues era necesaria la formación de seres humanos capacitados en y para el trabajo.

Se requería elevar la calidad de la educación para poder responder a las constantes y crecientes necesidades del país, por lo que se tenía contemplado establecer mejores planes y programas de estudio, crear nuevas instalaciones, adecuar los contenidos y métodos educativos al igual que el material didáctico y, sobre todo, contar con maestros cada vez más capacitados.

La cultura, como elemento de identidad nacional, debía fomentarse y difundirse en la sociedad por lo que había que apoyar la tarea educativa y contribuir a que la población tuviera acceso a una cultura cada vez de mejor nivel.

La mayor eficacia y eficiencia posibles eran necesarias para lograr una educación acorde a los requerimientos, los intereses y las necesidades sociales, culturales y educativas del país.

Estos objetivos trataban de alcanzarse por medio de actividades agrupadas en 52 programas de los cuales 12 eran prioritarios:<sup>31</sup>

- 1.- Primaria para todos los niños
- 2.- Castellanización de la población indígena monolingüe
- 3.-Educación de adultos
- 4.-Coordinación y racionalización de la educación superior
- 5.-Fomento de la educación terminal de nivel medio superior
- 6.-Impulso a la formación superior y a la investigación pedagógica en la Universidad Pedagógica Nacional
- 7.-Mejoramiento del sistema de formación de maestros
- 8.-Mejoramiento de los contenidos y métodos educativos
- 9.-Promoción del hábito de la lectura
- 10.-Mejoramiento de la eficiencia administrativa
- 11.-Desconcentración de la administración y de la operación de los servicios educativos Federales, y

---

<sup>31</sup> *Ibíd.* pp.12-13.

## 12.-Mejoramiento de la administración de los recursos humanos

En 1980 se añadió otro programa para ser un total de 53 y 16 los prioritarios al incorporarse los de ampliación de la educación preescolar, el de ofrecer la secundaria a quienes lo demandaban, el de desarrollo de las distintas modalidades de secundaria técnica según las necesidades de cada zona y el de difundir la cultura a través de los medios masivos de comunicación.

Con estos objetivos se pretendía satisfacer plenamente los requerimientos del desarrollo educativo del país, además de que Fernando Solana, como secretario de educación, mantuvo como prioridades de su gestión el Programa de Primaria para Todos los Niños, el impulso a la educación terminal, el control y planeación de la educación superior y la creación de la Universidad Pedagógica Nacional. Asimismo, se planteó la preocupación por elevar la calidad de la educación y superar el rezago educativo en todos los niveles.

Estos fueron los principios más importantes establecidos para la orientación de la educación en ese entonces, entre los que se encuentran aquellos dirigidos a la educación de adultos, de cuyos lineamientos, acciones y programas se habla en el siguiente capítulo.

### **CAPÍTULO 3. LINEAMIENTOS DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS**

La educación es una de las tareas más importantes del Estado, quien la ha considerado como uno de los factores que posibilitan mayor igualdad de oportunidades entre los individuos y un mayor bienestar para la sociedad. Ambos aspectos se reflejan en mejores posibilidades de desarrollo en la vida política, social y económica.

Fue a partir de la Revolución que se ha pretendido, por medio de la educación, que la población adquiriera, desde un sentido liberador, mayores oportunidades en lo social y económico, además de fortalecer los valores fundamentales de nacionalismo y cultura nacional.

Por lo tanto, el gobierno de López Portillo, en un intento por impulsar la educación se planteó como principales objetivos, alfabetizar al mayor número de personas, involucrar en el proceso educativo a los sectores marginados, ampliar la educación primaria y extender la educación media y superior, entre otros, siendo la educación de adultos uno los principales programas que tuvo la política educativa del régimen.

La educación de adultos, tanto en alfabetización como en educación básica, formó parte del derecho a la educación y fue considerada como un importante instrumento para hacer valer otros, además de que constituyó una posibilidad para mejorar las condiciones de vida, de contribuir al desarrollo de la comunidad y de participar en una sociedad en constante cambio.

Para comprender la forma en que surgieron y se llevaron a cabo las acciones que demostraron el carácter obligatorio que el Estado asumió para brindar servicios educativos, particularmente en educación de adultos, es necesario revisar la Carta Magna, que establece a la educación como un derecho de todo mexicano y de cuyos preceptos derivan los lineamientos para conseguir los fines de la educación, además de aquellas leyes que se relacionan con ese tipo de educación.

Por ello, se contemplan dichos preceptos en el presente capítulo, además de tomar en cuenta que a partir de estos surgen programas e instituciones, con el fin de atender a la población a la que es destinada y conseguir los fines establecidos.

En el sexenio analizado se llevó a cabo el Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados, el Programa Nacional de Alfabetización y fue creado el Instituto Nacional de la Educación para los Adultos. En cada uno de ellos se establecieron lineamientos que guiaron sus acciones y a través de los cuales se pretendió conseguir el objetivo de atender, mediante los servicios educativos, a la población analfabeta y que no contaba con la educación básica.

Dichos lineamientos indicaban las finalidades del proyecto, las tareas a realizar, las consideraciones bajo las cuales emprendía, los medios empleados, entre otros aspectos.

### 3.1.- Marco Jurídico de la educación de adultos

La educación es uno de los aspectos fundamentales para que todo pueblo logre su desarrollo y superación, ha sido considerada en varios fundamentos jurídicos, principalmente en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su Artículo 3° constitucional que sienta las bases de la educación en México y señala los principios y criterios que deben orientar la educación. En el periodo de López Portillo, principal en este trabajo, se promulgaron otras leyes que le dieron sustento jurídico, como la Ley Federal de Educación y, en el caso de la educación de adultos particularmente, la Ley Nacional de Educación para Adultos.

Fue a partir de estos preceptos legales que se reguló la prestación de los diversos servicios educativos, particularmente los que concernían a la educación de adultos, de forma que se aseguraran sus fines y mantuvieran el orden establecido.

### **Artículo 3°**

La educación en México tiene sus bases jurídicas en el Artículo 3°, el cual le da carácter federal. Dicho artículo señala a la educación como un derecho de todo individuo, además de precisar que las finalidades de la educación impartida por la Federación, los Estados y los Municipios serán “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”<sup>32</sup>.

La fracción I del mismo Artículo resalta el criterio laico de la educación además de mencionar que “se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”<sup>33</sup>, señalado en la fracción II, del cual se desprenden tres incisos, que hablan de la tendencia democrática, la orientación nacional de la educación y su contribución a la convivencia humana y al respeto de los derechos de los seres humanos, sin distinción de raza, sexo o religión.

La fracción IV señala la gratuidad de la educación impartida por el Estado, quien, además de la educación preescolar, primaria y secundaria, se encargará de atender y promover los diferentes tipos y modalidades educativos.

### **Ley Federal de Educación**

La Ley Federal de Educación también formó parte del marco jurídico de la educación de adultos en el periodo que se analiza, por lo cual es importante hacer mención de aquellos Artículos vinculados con ese tipo de educación.

La Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942 fue abrogada al publicarse la Ley Federal de Educación en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de

---

<sup>32</sup> México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 3°

<sup>33</sup> *Ídem*.

1973. Esta Ley reguló la educación impartida por la Federación, los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados y los particulares.

En su Artículo 2° definió a la educación como un “medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura;[..][un] proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad”<sup>34</sup>.

Entre los artículos relacionados con la educación de adultos estaba el Art. 6° que indicaba que el sistema educativo debía permitir al educando incorporarse a la vida económica y social en cualquier momento y que todo trabajador podía hacer uso de los servicios educativos, los cuales si eran ampliados, sobre todo para los que carecían de ellos, harían posible la eliminación de los desequilibrios económicos y sociales, como lo veía la ley en el Art.10°.

La importancia de la participación activa del educando en el proceso educativo, alentando su iniciativa y responsabilidad social, se planteó en el Art. 20°. En la fracción VIII del Art. 24° se mencionó la necesidad de elevar el nivel cultural, social y económico, principalmente, de las zonas urbanas y rurales marginadas para lo cual había que llevar a cabo diversas campañas que llevaran a ese fin.

Por último, en el Art. 45° se señala que los planes y programas de estudio debían contribuir a que el educando desarrollara su capacidad de análisis, interrelación y deducción, a que ejercitara su reflexión crítica, así como también que elevara su aptitud de actualizar y mejorar sus conocimientos y fuera capacitado para el trabajo socialmente útil.

---

<sup>34</sup> México. Congreso de la Unión.“Ley Federal de Educación”. En *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Número 20. Tomo CCCXXI. México, 29 de noviembre de 1973. pp.34-39. p.34. [Los corchetes son míos].

## **Ley Nacional de Educación para Adultos**

La Ley Nacional de Educación para Adultos, publicada el 31 de diciembre de 1975 en el Diario Oficial de la Federación y que abrogó la Ley que estableció la Campaña Nacional contra el Analfabetismo de 1944, constituyó el documento más importante para este tipo de educación al abrir varias posibilidades para aplicar nuevas estrategias y concebir diferentes mecanismos a los que tradicionalmente se venían empleando en la atención a las necesidades educativas de los adultos.

Este importante documento legal estableció que la educación general básica para adultos se incorporaría al sistema educativo nacional y sería de carácter extraescolar siendo ofrecida a aquellas personas mayores de 15 años que no pudieron iniciar o concluir los estudios de primaria y/o secundaria, además de que estaría basada en el autodidactismo y la solidaridad social.

El Art. 4° contempló los principales objetivos que tuvo la educación de adultos los cuales fueron:<sup>35</sup>

- I) Dar bases para que toda persona pueda alcanzar, como mínimo, el nivel de conocimientos y habilidades equivalentes al de la educación general básica, que comprenderá la primaria y la secundaria;
- II) Favorecer la educación continua mediante la realización de estudios de todos los tipos y especialidades y de actividades de actualización de capacitación en y para el trabajo, y de formación profesional permanente;
- III) Fomentar el autodidactismo;
- IV) Desarrollar las aptitudes físicas e intelectuales del educando, así como su capacidad de crítica y reflexión;
- V) Elevar los niveles culturales de los sectores de población marginados para que participen en las responsabilidades y beneficios de un desarrollo compartido;
- VI) Propiciar la formación de una conciencia de solidaridad social; y
- VII) Promover el mejoramiento de la vida familiar, laboral y social.

---

<sup>35</sup> "Ley Nacional de Educación para Adultos". En Salvador Hermoso Najera. *Legislación Educativa*. México, Oasis, 1982. pp. 127-136. p.130.



El capítulo II de la ley, llamado “Atribuciones de la Federación, los Estados y los Municipios”, señaló en el Artículo 6° que sería responsabilidad de éstos encargarse del establecimiento, la organización y sostenimiento de los servicios permanentes de educación para adultos.

El Artículo 7° indicaba las facultades exclusivas que tendría el Poder Ejecutivo Federal en educación general básica como la formulación de los planes y programas de estudio, la evaluación periódica de éstos así como de los métodos y procedimientos empleados, además de la acreditación y certificación de conocimientos, entre otros, que ejercería por medio de la Secretaría de Educación Pública. Este mismo organismo podría trabajar en coordinación con otras instituciones para ampliar a todas las modalidades, tipos y especialidades los servicios de educación para adultos (Art. 8°).

En el capítulo III de dicha ley quedaron señalados los lineamientos generales del aprendizaje y acreditación que tendría la educación de adultos. De esta forma se contemplaba en el Artículo 11° que sería la Secretaría de Educación Pública la encargada de autorizar los libros, guías y materiales didácticos en los que se apoyaría el aprendizaje de los adultos.

El Artículo 12° indicó dos formas fundamentales de organizar el aprendizaje: en forma individual o mediante círculos de estudio; y que el educando avanzara de acuerdo a su capacidad y posibilidades de tiempo, además de contar con un asesor que sería un auxiliar voluntario que tendría a su cargo la organización y orientación los círculos de estudio y el apoyo a los educandos (Art.13°).

Toda aquella persona que hiciera uso de los servicios de educación general básica para adultos debía registrarse en la Secretaría de Educación Pública (Art.16°) la cual “a través de su Sistema Federal de Certificación, acreditará los conocimientos

adquiridos por los educandos mediante exámenes parciales o globales”<sup>36</sup>(Art. 17°). Una vez que se acreditaban los conocimientos de primaria, secundario u otro nivel educativo, el adulto recibiría el certificado correspondiente lo que le permitiría continuar sus estudios (Art.18°).

El capítulo IV era referente al servicio social educativo. Los Artículos 21°, 22° y 23° hacían referencia a la organización de los servicios permanentes de promoción y asesoría de educación general básica para adultos, así como del establecimiento de centros destinados para esa promoción y asesoría, además de la participación de los establecimientos de educación superior en la educación para adultos.

El capítulo V, último de la Ley, destacaba que sin distinción de sexo cualquier persona mayor de 15 años tenía el derecho de recibir la educación general básica, además de señalar la posibilidad de que algunas organizaciones establecieran centros de promoción y asesoría de educación para adultos dando facilidades a sus trabajadores y miembros para que estudiaran y acreditaran sus estudios además de extender los servicios a los familiares de estos.

### 3.2.- Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados

Una constante que seguía permaneciendo, después de muchos años, era la incapacidad del Estado por atender el rezago educativo, así como las promesas para satisfacer las necesidades de la población que lo formaba. Y es que, a pesar de los esfuerzos que se habían hecho, los servicios educativos resultaban ser insuficientes provocando que sectores, tanto de la población urbana como de la rural, no tuvieran alcance a los beneficios de la educación, además de que también esta última población no se había visto favorecida, comparada con la urbana, en cuanto a los recursos que le eran destinados por la Federación a su educación, por lo que era necesario que se emprendieran acciones que favorecieran a aquellos sectores que por tradición habían sido postergados, sin dejar de mencionar que existía una gran

---

<sup>36</sup> *Ibidem.* p.133.

cantidad de adultos que no realizaron estudios adicionales y muchos de ellos no usaban el alfabeto por haberlo olvidado.

Esta difícil situación obligaba al gobierno federal a emprender un programa nacional en el que, junto con los gobiernos estatales y los municipales llevaran a cabo acciones orientadas a la atención de los grupos marginados.

Fue así que, dentro de los cánones del Plan Nacional de Educación y bajo el contexto de la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el gobierno dio comienzo, en marzo de 1978, al Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados, cuyo lema era "Educación para Todos", para el cual creó el Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados<sup>37</sup> que puso en marcha dicho programa, además de hacer una invitación a toda la población a participar en él.

El Consejo tuvo como responsabilidades:<sup>38</sup>

- I -Coordinar las acciones para el cumplimiento de los objetivos del Programa Educación para Todos;
- II -Colaborar con los Gobiernos de los Estados y de los Municipios[...]para evaluar los requerimientos educativos de los grupos marginados en cada entidad federativa;
- III -Coadyuvar con los propios Gobiernos de los Estados al diseño y evaluación de los programas en cada entidad;
- IV -Expedir el reglamento del propio Consejo.

La idea central que motivó este programa fue el cambio de la sociedad nacional, misma que se inspiró en la visión optimista del Estado, ya que después de la crisis heredada de la administración de Luís Echeverría, el gobierno de López Portillo pretendió hacer que los marginados, a quienes pidió perdón en su discurso de protesta, gozaran de bienestar. La idea original del programa también expresaba un

---

<sup>37</sup> Presidencia de la República. "Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados". En *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Número 21. Tomo CCCXLVII. México, 30 de marzo de 1978. pp.6-7.

<sup>38</sup> *Ibidem*. p.7. [Los corchetes son míos].

concepto humanista de desarrollo al indicar que “el desarrollo es de las personas, no de las cosas” idea que se manifestó en la política educativa del gobierno.

El Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados, con el cual el gobierno pretendió atender, al igual que los anteriores, el problema del analfabetismo, se propuso como objetivo “asegurar a todos los mexicanos el uso del alfabeto y la educación fundamental indispensables para que mejoren por sí mismos, individual y colectivamente, la calidad de su vida”<sup>39</sup>.

La población para quienes estaba principalmente orientado el programa “Educación para Todos” eran los niños que carecían de educación primaria, los indígenas monolingües, a quienes habría que enseñar el castellano, y los adultos analfabetos, para quienes el programa estableció como objetivo:

...ampliar decididamente la educación para adultos, no sólo con una gran campaña de alfabetización, sino procurando que quienes aprenden a leer y escribir cubran estudios complementarios y queden integrados a actividades culturales o de capacitación , o a ocupaciones productivas en donde utilicen el alfabeto.<sup>40</sup>

El desarrollo de las jornadas del programa “Educación para Todos”, del cual se hablará principalmente de la educación de adultos, se apoyó fundamentalmente en la colaboración del voluntariado nacional coordinado por la Secretaría de Educación Pública y sus Delegaciones Estatales que fueron creadas ante el proceso de desconcentración de la SEP y que dieron un gran impulso a la enseñanza, ya que en la nueva estructura fueron organizados los diferentes departamentos que tuvieron bajo su responsabilidad los centros de educación de adultos, los de enseñanza ocupacional, las Misiones Culturales, las salas populares de lectura y los sistemas abiertos, entre otros.

En dicho proyecto participaron la Federación y los gobiernos de los Estados a través de comités estatales. El gobierno federal aportó los recursos financieros y los

---

<sup>39</sup> Secretaría de Educación Pública. *Educación para Todos*. México, SEP, 1979. 118 p. p.11.

<sup>40</sup> *Ídem*.

comités organizaron la estructura estatal bajo la cual fue ejecutada la acción educativa. Se pensó que esta medida permitiría fortalecer el federalismo, multiplicar el esfuerzo y aumentar la eficiencia al tratar los problemas de manera regional, considerando que cada entidad poseía características, recursos y capacidad organizativa propios para poder resolver el problema del analfabetismo, que también era diferente entre regiones.

El brindar educación para todos resultaba imprescindible si se quería lograr un país más democrático en donde se aseguraran los mínimos de bienestar a toda la población para una existencia digna, en donde cada individuo pudiera ser capaz de producir lo que necesita y de participar en una economía que creciera de manera sostenida, además de tener una sociedad integrada.

Cabe mencionar que la alfabetización era considerada como el primer paso de un proceso de desarrollo del adulto que debía completarse con otras oportunidades, de tal forma que el aprendizaje de la lecto-escritura tendría que vincularse con las necesidades diarias de la población adulta.

El Programa de Educación para Adultos empleó tres formas de atención que fueron el Servicio de los Instructores, los Centros de Educación Básica para Adultos y los Sistemas Abiertos que se apoyaron en cinco elementos: registro, materiales didácticos especiales para adultos, círculos de estudio, asesores, y el sistema de acreditación.

A la modalidad escolarizada pertenecieron las primarias nocturnas, las secundarias para trabajadores, los Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA's) y las telesecundarias para adultos, mientras que a la abierta formaron parte los centros de trabajo, las salas de lectura, los círculos de estudio y las unidades de servicios de educación básica.

Asimismo, la Secretaría de Educación Pública creó dos nuevas dependencias para apoyar el Programa, la Dirección General de Educación para Adultos que tenía como objetivo “administrar, proponer y orientar los servicios de educación para adultos y contribuir a su constante mejoramiento”<sup>41</sup>, llegando a coordinar los Centros de Educación Básica para Adultos, las Misiones Culturales, los Programas de Educación Básica en centros de trabajo y la educación básica en reclusorios; y el Consejo Coordinador de Sistemas abiertos, establecido para “promover, planear, coordinar y evaluar los sistemas de educación abierta y los programas que en la materia realizan la Secretaría y las entidades del sector educativo”<sup>42</sup>. También participó el recién creado Consejo de Contenidos y Métodos Educativos facilitando la adecuación de los contenidos de la educación básica a las necesidades e intereses de los adultos.

A pesar de todas las acciones emprendidas por el Estado, en cuanto a la creación de estructura técnico-burocrática para atender a la educación de adultos, se reconoció que la magnitud del desafío emprendido era tal que el avance del Programa de Educación para Adultos resultaba ser aún insuficiente, además de que tenía que enfrentarse a obstáculos que desde años anteriores había tenido la educación de adultos.

La motivación del adulto fue uno de ellos pues representó una cuestión difícil de superar, ya que muchos de ellos no llegaban a considerar la importancia y utilidad, no sólo del alfabeto, sino también de la educación primaria, lo cual era originado por las condiciones de marginación, la falta de oportunidades en los que habían vivido, por la edad y haberse acostumbrado a vivir sin el alfabeto.

La cuestión del financiamiento representó otro obstáculo, ya que la meta que se había establecido no pudo alcanzarse debido al bajo presupuesto autorizado. Sin olvidar que, aunque los adultos contaban con la ayuda de un asesor en los círculos de estudio y de libros especiales, muchos de ellos tenían dificultad para convertirse

---

<sup>41</sup> *Ibidem.* p.71.

<sup>42</sup> *Ídem.*

en autodidactas, lo que representaba un problema para su aprendizaje. La tecnología empleada para su educación también representó un obstáculo ya que al ser reciente no respondía a sus características y necesidades educativas por lo que se requería de varios años para que pudiera dar mejores resultados.

Gran parte de los adultos destinatarios del programa se ubicaban en comunidades pequeñas y generalmente alejadas haciendo difícil la tarea de que los servicios educativos pudieran llegar a ellos, sobre todo en las zonas rurales. Asimismo, se llegó a considerar que sólo mediante el trabajo conjunto de los diversos programas como los de salud, de educación y de alimentación, entre otros, podía ser posible que se les permitiera a los adultos mejorar la calidad de su vida ya que de esa forma tendrían mayor éxito los programas.

Por último, gran parte del personal que trabajaba directamente con los adultos contaba con una escasa o nula formación para hacerlo y el que la tenía la había adquirido mediante la práctica o había aprendido en otro ámbito diferente al del adulto, como en la educación infantil.

La SEP también estableció mecanismos de colaboración con otras instituciones como el Congreso del Trabajo y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la finalidad de proporcionar educación primaria y secundaria a los trabajadores, a través de los sistemas abiertos en sus centros de trabajo y otros centros que fueran creados para tal fin.

Por otro lado, como parte de los servicios de educación de adultos se expidió, el 24 de Diciembre de 1979, el Reglamento para la Organización de Servicios de Educación General Básica para Adultos<sup>43</sup>, con el cual, con base en los Artículos 1º, 5º, 6º, y 21º de la Ley Nacional de Educación para Adultos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, estaban

---

<sup>43</sup> Presidencia de la República. "Reglamento para la Organización de Servicios de Educación General Básica para Adultos". En *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Número 37. Tomo CCCLVII. México, 24 de diciembre de 1979. pp.8-9.

obligadas a establecer servicios permanentes de promoción y asesoría de educación básica para adultos, así como dar facilidades a sus trabajadores y familiares de éstos para que realizaran y acreditaran tales estudios.

En el Artículo 3º del mismo reglamento se extendió la prestación de dichos servicios educativos, además de los trabajadores y sus familiares, a otras personas hasta el límite de la capacidad de admisión.

El proyecto de “Educación para Todos”, en su Programa de Educación para Adultos, sólo constituyó un plan piloto realizado en 12 entidades del país durante el periodo de 1978 a 1980, y se decidió no extenderlo a los demás Estados y terminarlo en los que se estaba llevando a cabo.

Además, el proyecto resultaba ser muy ambicioso y su escaso éxito se debió a que tenía que enfrentarse a difíciles obstáculos, lo que provocó que el problema del rezago educativo siguiera permaneciendo pues al parecer se requerían nuevas formas y medios para su solución, además de que los escasos avances durante el bienio 1978-80 en los que la educación de adultos fue atendida por los servicios como los CEBA, las salas populares de lectura, las Misiones Culturales y algunos otros planes pilotos hicieron preciso replantear la estrategia de ese sector educativo.

### 3.3.- Programa Nacional de Alfabetización (PRONALF)

El analfabetismo seguía siendo una característica de la marginación y afectaba principalmente a los grupos menos favorecidos por el desarrollo. Hasta 1980 se habían llevado a cabo en el país distintas campañas de alfabetización, las cuales, a pesar del esfuerzo de los gobiernos por erradicar el problema, carecían de continuidad, tanto en la acción alfabetizadora como en la promoción del uso del alfabeto entre aquellos que ya lo habían adquirido



Con estos antecedentes se planteó el propósito de atender las necesidades educativas de la población que no sabía leer y escribir, de establecer un proceso permanente de alfabetización, así como intensificar y mejorar las tareas y la calidad de este servicio para la población analfabeta mayor de 15 años. Atendiendo al propósito de justicia social y bajo la lógica de que el rezago educativo era un problema nacional, que constituía un obstáculo para el avance del desarrollo integral del país, la Secretaría de Educación Pública inicia en 1981, el Programa Nacional de Alfabetización (PRONALF), teniendo como antecedentes las anteriores campañas de alfabetización así como las experiencias de la educación popular.

Lo que pretendía el programa era que por medio de la educación de adultos, éstos aprendieran a leer, escribir y efectuar las operaciones básicas, al adquirir las destrezas necesarias para manejar y entender el lenguaje escrito y numérico, además de que dieran continuidad a su educación al incorporarse a la primaria para adultos y a la secundaria o preparatoria abierta y de ser posible a una carrera técnica.

También procuró incorporar a los adultos alfabetizados a programas de educación de adultos y de postalfabetización adecuados a sus necesidades, en los que pudieran adquirir conocimientos que contribuyeran a su formación y desarrollo personal, así como a su crecimiento cultural, económico y social.

La educación brindada debía preparar para el cambio, al formar individuos dinámicos y no conformistas, que aportaran al desarrollo de su comunidad y del país, además de pensar que la alfabetización se dirigía a “un sujeto adulto que es considerado como una persona inteligente, productiva, responsable en su vida familiar y social, y poseedora de múltiples experiencias”<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Silvia Schmelkes. “La educación de adultos en México: una visión general del trabajo desde el Estado”. En María Rubio y María Pureza Carvajal. (Coord.). *Nuevas alternativas en educación de adultos*. México, Fundación Friedrich Ebert/ ISCEEM, 1990. pp.135-168. p.9.

El Programa Nacional de Alfabetización concibió a la educación de adultos como:

... un proceso permanente basado en la comprensión integral de la problemática socioeconómica de las comunidades donde el programa es el inicio de un proceso formativo que abarca toda la vida y, cuyo propósito es el desarrollo integral de la persona, además de facilitarle los recursos para una toma de conciencia cabal de sus problemas y posibilidades, para una mejor identificación con los valores nacionales, y el aumento de su productividad.<sup>45</sup>

El reducir el analfabetismo y que la población aprendiera a escribir no era el fin que se perseguía, sino más bien el medio por el cual el adulto analfabeto podía aumentar sus capacidades personales que lo ayudaran a mejorar sus condiciones de vida, así como promover su participación en los diferentes aspectos de la actividad cultural, económica y social del país.

El objetivo general del Programa era precisamente ofrecer a todos los mexicanos analfabetos mayores de 15 años la oportunidad de alfabetizarse mientras que sus objetivos específicos fueron:<sup>46</sup>

- Reducir la cantidad de analfabetos y poner en práctica una dinámica permanente de alfabetización.
- Crear conciencia nacional respecto al problema del analfabetismo
- Incrementar la capacidad del Estado mexicano para ofrecer servicios de alfabetización y orientar la expansión de los servicios de educación básica para adultos y de capacitación para el trabajo hacia los lugares donde se dio la alfabetización.
- La meta para fines de 1982 e[ra] alfabetizar y lograr que us[aran] el alfabeto un millón de analfabetos mexicanos mayores de 15 años.

Los lineamientos del programa fueron:<sup>47</sup>

- Respetar las características y ambiente socioculturales de los alfabetizados, y que éstos en el proceso de alfabetización sean motivados a utilizar el

---

<sup>45</sup> SEP, "Programa Nacional de Alfabetización", *Boletín Bibliográfico de Sistemas de Educación Abierta*, núm. 8, México, Septiembre de 1981, p.2. *Apud.* Carola Conde Bonfil. *La educación de adultos desde la perspectiva de las políticas públicas*. México, El Colegio Mexiquense, 2000. 170 p. p.72.

<sup>46</sup> Secretaría de Educación Pública. *Informe de labores 1980-1981*. México, SEP, 1981. 376 p. p.17.

[Los corchetes son míos].

<sup>47</sup> *Ibidem*. pp.17-18.

alfabeto, para que así comprendan la importancia de utilizar la lectura y la escritura y se interesen en continuar su educación básica.

- Procurar vincular las acciones propias con los programas de mínimos de bienestar y productividad.
- Promover al apoyo y la participación activa de los gobiernos de los estados, de las autoridades municipales y de la sociedad en general.
- Utilizar los medios de comunicación masiva para sensibilizar a la población analfabeta.
- Difundir las acciones del Programa con el propósito de crear un ambiente social propicio para la realización adecuada y exitosa del PRONALF.

Entre las estrategias que se emplearían para el éxito del programa estaban contempladas el uso de los medios de comunicación con el fin de dar a conocer las acciones del Programa; la elaboración de cursos de capacitación para los alfabetizadores, el asegurar, además de la alfabetización, la expansión de los servicios de educación básica y de capacitación para el trabajo, y el ofrecer estímulos y reconocimientos social y oficial tanto a los alfabetizados como a los alfabetizadores.

El PRONALF operaría en un tiempo de 13 meses que comprendería ocho ciclos de alfabetización nacional, cada uno de los cuales estaría conformado por tres etapas: captación, alfabetización y continuidad.

El primer ciclo inició en junio de 1981 y el último concluiría en octubre de 1982. La etapa de captación duraría un mes en el que además de realizar labores de motivación intensiva a la población en general, se llevaría a cabo la detección y registro de los analfabetos para que fueran organizados en grupos de alfabetización.

La etapa de alfabetización era la más importante con una duración de aproximadamente cuatro meses. En ella se aplicó el método de la palabra generadora. Un alfabetizador, que era capacitado en un curso intensivo de 25 horas, era el encargado de cada grupo de alfabetización.

El método de la palabra generadora, basado en los trabajos de Paulo Freire, se eligió para la enseñanza de los adultos al presentar una serie de ventajas para trabajar con

ellos, como el ser un método analítico y sintético, además de que para aplicarlo no se requería que el alfabetizador contara con una especialización pedagógica y sobre todo porque se refería a situaciones reales de la vida del adulto por lo que era motivador y propiciaba la participación.

La etapa de continuidad consistiría en que, de acuerdo a las necesidades e intereses de los adultos y concluida la alfabetización, se les ofrecería la oportunidad de extender sus conocimientos generales, ya que importaba no sólo que aprendiera a leer y escribir sino que mejorara la calidad de su vida al vincularse a un proceso educativo amplio y duradero que respondiera a sus necesidades, intereses y expectativas.

Se trataba también de brindarles servicios de postalfabetización, cuyos fines eran reforzar y consolidar los conocimientos adquiridos, además de que los alfabetizados percibieran, desde el inicio, la importancia de los beneficios de la alfabetización y que adquirieran confianza en su capacidad de manera que pudieran aplicar lo aprendido, con la finalidad de evitar que la falta de práctica los llevara de nuevo al analfabetismo.

Debido a la magnitud del programa y con el fin de integrar e impulsar las acciones y programas de la educación de adultos que se realizaban de manera dispersa, y atender el rezago educativo de los adultos, fue creado el Instituto de Educación para los Adultos. Así, el Programa Nacional de Alfabetización fue absorbido por el Instituto al igual que las salas de cultura, administradas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo, y la Dirección General de Educación para Adultos, anteriormente de la SEP.

#### 3.4.- Instituto Nacional de la Educación para los Adultos (INEA)

El Instituto Nacional de Educación para los Adultos surge el 31 de agosto de 1981, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con

personalidad jurídica y patrimonio propio. Conforme a las funciones que le confería su decreto de creación sus objetivos serían:

- Ofrecer a los adultos educación básica y programas que contribuyan al desarrollo de sus capacidades para que mejoren la calidad de su vida e impulsen el bienestar social y económico del país.<sup>48</sup>
- Dar la posibilidad del uso del alfabeto a todos los adultos que carecen de él.
- Ofrecer la posibilidad de continuar su educación básica a los adultos que ya poseen el uso del alfabeto.
- Ofrecer a los adultos opciones para desarrollar sus capacidades para el trabajo, la recreación y la superación cultural, de acuerdo con los intereses de cada adulto y las necesidades de cada comunidad.
- Impulsar la investigación e innovación educativa y fomentar la formación de especialistas en educación para adultos.<sup>49</sup>

Era indispensable que los adultos adquirieran los conocimientos, las capacidades y habilidades mínimas que brinda la educación para tener mejores condiciones de participación en el proyecto de desarrollo del país, cuando el país se enfrentaba ante acelerados cambios científicos y tecnológicos y se había propuesto modificar las estructuras económicas y sociales para asegurar a toda la población mejores niveles de bienestar, de igualdad y de justicia.

Con la creación del INEA los servicios de alfabetización y educación primaria y secundaria se canalizaron a través de este instituto el cual tendría como facultades:<sup>50</sup>

- I.- Promover y proporcionar servicios de alfabetización, así como de educación primaria y secundaria para adultos, en cumplimiento de la Ley Nacional de Educación para Adultos y disposiciones reglamentarias, de acuerdo a los objetivos, contenidos y programas de estudio que establezca la Secretaría de Educación Pública, conforme a su competencia;
- II.- Promover y realizar investigación relativa a la educación para adultos;
- III.- Elaborar y distribuir materiales didácticos aprovechables en la educación para adultos;
- IV.- Participar en la formación del personal que requiera para la prestación de los servicios de educación para adultos;
- V.- Coadyuvar a la educación comunitaria para adultos, conforme a las disposiciones legales y administrativas correspondientes;

---

<sup>48</sup> Fernando Solana. *Op.cit.* p.96.

<sup>49</sup> Secretaría de Educación Pública. *Informe de labores 1981-1982*. México, SEP.1982. 341 p. p.21.

<sup>50</sup> Presidencia de la República. "Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos". En *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Número 44. Tomo CCCLXVII. México, 31 de agosto de 1981. pp. 11-13. p.12.

- VI.- Acreditar cuando proceda, los estudios que se realicen en el Instituto, conforme a los programas aprobados;
- VII.- Dar oportunidad a los estudiantes de cumplir con el servicio social educativo.
- VIII.- Coordinar sus actividades con institutos que ofrezcan servicios similares o complementarios y apoyar, cuando lo requieran, a dependencias, organismos, asociaciones y empresas en las tareas afines que se desarrollen;
- IX.- Participar en los Servicios de Educación General Básica para Adultos;
- X.- Realizar actividades de difusión cultural que complementen y apoyen sus programas;
- XI.- Difundir a través de los medios de comunicación colectiva los servicios que preste y los programas que desarrolla, así como proporcionar orientación al público sobre los mismos; y
- XII.- Las demás consignadas en este decreto, así como las que requiera para el cumplimiento de su objeto, congruentes con la legislación educativa.

La razón de creación del Instituto se vinculó a considerar que:<sup>51</sup>

- Existe un alto número de mexicanos adultos que no tuvieron acceso a la educación primaria y secundaria, o no concluyeron estos niveles educativos y por consiguiente ven limitadas sus oportunidades de mejorar por sí mismos la calidad de su vida;
- Que es impostergable la solución de este problema, para lo cual conviene incrementar los esfuerzos que realiza el Gobierno Federal;
- Que la educación para adultos propicia el desarrollo económico y social del país;
- Que es necesario que la educación que se imparta a los adultos responda cada vez mejor a las necesidades e intereses específicos de los diversos grupos, regiones y personas; y
- Que se requiere la creación de un organismo descentralizado que impulse los programas de educación para adultos, sin perder su relación con las políticas y programas del sector educativo”.

El INEA comenzó entonces a coordinar las actividades, los diversos programas y proyectos educativos con adultos que varias dependencias del Estado venían desarrollando, de manera que las acciones en ese campo estuvieran más articuladas, puesto que era necesario que surgiera un organismo cuyo objeto fuera organizar, promover e impartir educación a los adultos para dar así respuesta a las demandas de la población adulta y aumentar el número de adultos incorporados a los procesos de alfabetización y educación básica.

El Instituto inició su tarea educativa estructurando sus acciones en cuatro programas sustantivos, con sus respectivos subprogramas, dirigidos a proporcionar al adulto los

---

<sup>51</sup> *Ibídem.* p.11.

instrumentos necesarios para que pudieran realizar los procesos básicos como la lecto-escritura y las operaciones aritméticas elementales, además de mejorar las condiciones de bienestar individual y colectivo, sin dejar de mencionar los programas de apoyo que coadyuvarían al cumplimiento de los objetivos y fueron los siguientes:<sup>52</sup>

*Alfabetización*

Alfabetización directa  
Telealfabetización  
Taller de alfabetización

*Educación básica*

Educación básica comunitaria  
Educación básica en centros de trabajo  
Educación básica a través de medios de comunicación colectiva  
Educación básica por gobiernos estatales  
Acreditación y certificación

*Promoción cultural*

Salas de cultura

*Capacitación para el trabajo*

Capacitación para el trabajo

*Calidad de la educación*

Investigación e innovación  
Evaluación de sistemas y procesos educativos

*Administración*

Planeación  
Recursos materiales, finanzas y personal  
Información y relaciones públicas  
Asuntos jurídicos

Para instrumentar los programas sustantivos, el INEA crea en noviembre de 1981 las Delegaciones Estatales en las 32 entidades del país, en las que se contó con Coordinaciones de Educación Básica, Alfabetización, Acreditación, Planeación y

---

<sup>52</sup> Secretaría de Educación Pública. *Memoria 1976-1982. Organismos*. Vol.III. México, SEP, 1982. 206p. pp.32-33.

Administración, además de que desde sus inicios descansa en la acción solidaria del voluntariado nacional que fungía como alfabetizadores, asesores, promotores y organizadores regionales que prestaban directamente el servicio a los adultos guiando y apoyando su aprendizaje.

El Programa de Alfabetización fue el de mayor prioridad durante la administración de López Portillo por lo que tuvo una intensa actividad y una cobertura a nivel nacional con la finalidad de enfrentar el problema del analfabetismo que aquejaba al país, vinculado con la marginación no sólo educativa, sino también cultural y social en las regiones en las que la educación brindada había sido escasa y de baja calidad. El PRONALF se encargó de elaborar el material didáctico que contribuiría a la tarea de alfabetización del adulto.

El Instituto pretendió aprovechar los medios de comunicación masiva como una forma de ampliar las alternativas de alfabetización, por lo cual fue puesto en marcha en enero de 1982, la telealfabetización con la serie *Aprendamos juntos*, en el que la televisión sirvió como apoyo al aprendizaje de la lectoescritura en los adultos que no podían asistir a los grupos de alfabetización. Hasta mayo, del mismo año, se lograron alfabetizar a 60 mil personas por este medio, pero a finales de 1982 se llegó a 100 mil personas<sup>53</sup>, para apoyar el subprograma fueron capacitados orientadores y visitantes, además de producir y distribuir materiales impresos y televisivos.

Era necesario crear conciencia social sobre el problema del analfabetismo y movilizar tanto a las personas analfabetas como a aquellos que podían enseñarles empleando el método de la palabra generadora. Con este fin fue creado el Taller de alfabetización. Durante la primera etapa del taller, que comprendió el ciclo 81-82 se capacitó a 60 mil alumnos del segundo y tercer año de algunas secundarias, como alfabetizadores.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Secretaría de Educación Pública. *Informe de labores 1981-1982*. p.24.

<sup>54</sup> *Ibidem*. p.30.



En cuanto al programa de educación básica éste fue creado para ofrecer sus servicios a los adultos que no pudieron continuar estudiando la primaria o secundaria y tuvieron que dejar la escuela por diversas causas.

La educación básica comunitaria, destinada a los adultos del medio rural y suburbano, ofreció la primaria como continuación de la alfabetización y también los servicios de secundaria, mediante la participación organizada de las mismas comunidades.

El subprograma de educación básica en centros de trabajo se destinó a dar a los trabajadores de los sectores público, privado y social, en sus propios centros de trabajo, la posibilidad de ser alfabetizados (en el que atendieron a 107 mil adultos en el periodo de 1981-82<sup>55</sup>) o bien de continuar o concluir sus estudios de primaria y secundaria. Fue uno de los subprogramas que tuvieron éxito, ya que había una demanda contenida de trabajadores a los que se les exigía el certificado de primaria y secundaria.

El INEA se encargó de capacitar asesores, de brindar los materiales didácticos, acreditar los estudios y dar asesoría técnica, mientras que la empresa o dependencia organizaba el servicio y lo ofrecería a sus empleados proporcionando un asesor, que podía ser un empleado de la empresa o un maestro contratado, y daba facilidades a los trabajadores para estudiar dentro de su jornada de trabajo.

La capacitación que los trabajadores recibían en sus centros de trabajo se daba en cumplimiento de la obligación constitucional de éstos y se les acreditaba a los trabajadores como parte de la educación básica. Para difundir el programa fueron firmados varios convenios con distintas empresas y dependencias.

---

<sup>55</sup> Secretaría de Educación Pública. *Memoria 1976-1982. Política Educativa*. Vol. I. México, SEP, 1982. 504 p. p.85.

La puesta en marcha del proyecto llamado Secundaria Intensiva para Adultos por Televisión, cuya intención era facilitar a la población adulta el acceso a la educación básica, fue parte del subprograma de educación básica a través de los medios de comunicación, para su desarrollo fueron empleados libros, guías para el estudiante, programas de televisión y exámenes para acreditar los conocimientos adquiridos en los cursos que comprendían el plan de estudios de secundaria para adultos. Además de este proyecto se comenzaron a diseñar dos más para ofrecer la primaria intensiva para adultos, uno sería transmitido por televisión y el otro por radio.

La población atendida por este programa de educación básica se contempla en la siguiente tabla:

Población atendida los servicios o programas de educación básica para adultos (miles de alumnos) <sup>56</sup>		<b>1981-82</b>
<b>Servicios</b>		
Educación básica comunitaria (INEA)		179.0
Educación básica en centros de trabajo (INEA)		100.0
Educación básica a través de medios de comunicación (INEA)		12.0
Otros		33.7
<b>Total</b>		<b>346.7</b>

Fuente: Dirección General de Programación. Secretaría de Educación Pública.

La participación de los gobiernos estatales era un elemento importante para promover los servicios de educación de adultos en cuanto a la alfabetización, primaria y secundaria, por lo cual se estableció el subprograma de educación básica por gobiernos estatales con el que establecieron centros de educación básica para adultos que formarían parte de los sistemas educativos estatales y tanto el INEA como el gobierno del estado se encargarían de su desarrollo.

La acreditación y certificación fueron otros elementos importantes ya que se debía reconocer el conocimiento adquirido por los adultos así como también motivarlos a continuar sus estudios. Lo que se pretendía con el subprograma era facilitar los

---

<sup>56</sup> *Ídem.*

trámites de registro, la aplicación de exámenes y de las evaluaciones, así como aumentar el número de educandos que presentaban al menos un examen, el de exámenes presentados y el de acreditados, así como el de exámenes acreditados por alumno.

El INEA no sólo enfocaría su atención a las zonas urbanas sino que también atendería a las rurales. Una manera de hacerlo fue apoyar las salas de cultura, que iniciaron sus actividades en 1979 bajo la dirección del CONAFE, a través del cual el Estado aportaba los materiales, el equipo, la orientación técnica el financiamiento, y que después fueron absorbidas por el INEA. Estas salas estaban vinculadas con la comunidad y buscaban contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la localidad al funcionar como centros de desarrollo comunitario. En ellas se apoyaron los programas de alfabetización y educación básica de adultos además de que actuaron como un centro promotor de actividades culturales, sociales y recreativas.

Las salas de cultura contaban con una selección de materiales bibliográficas y audiovisuales que trataron de apearse a las necesidades e intereses de los habitantes del medio rural. Hasta 1982 se habían creado 1 800 comités comunitarios, cada uno de los cuales sostenía una sala de cultura en localidades con 800 a 2 500 habitantes<sup>57</sup>.

El servicio educativo del INEA en materia de capacitación para el trabajo fue brindado en la perspectiva de que tanto la educación básica como la alfabetización debían ser una forma de acceso no solo a la cultura, sino también a la capacitación especializada que lo llevara a elevar su eficiencia y a la obtención de los bienes indispensables para la vida.

Para esto el subprograma de capacitación para el trabajo inició con tareas de postalfabetización. Su principal intención era ofrecer sus servicios a todos los adultos

---

<sup>57</sup> Secretaría de Educación Pública. *Memoria 1976-1982. Organismos*. p.41.

que desearan adquirir cierto adiestramiento en alguna técnica o manualidad aprovechando la infraestructura del sector educativo y de otros sectores de la localidad.

En algunos casos el adulto asistiría a un centro de capacitación mientras que en otros serían los profesionales y maestros de taller los que irían a las comunidades. Pero no siempre se buscaba la incorporación posterior del adulto al sector laboral, sino que en algunos casos, aquel sólo lo tomaba como un complemento de la actividad diaria.

En cuanto al programa de apoyo de calidad de la educación, éste tuvo como objetivo dedicarse a la búsqueda de aquellas alternativas adecuadas a la población adulta, así como coadyuvar al mejoramiento de la calidad de la educación de adultos. El de administración, se enfocaría al manejo de las finanzas, a la administración de los recursos materiales y a tratar los aspectos referentes al personal.

Antes de la creación del INEA los servicios de educación básica para adultos, tanto escolarizados como abiertos, estaban a cargo de la Secretaría de Educación Pública a través de la Dirección General de Educación para Adultos.

Posteriormente, el INEA se hizo cargo de los sistemas abiertos, que conformaban una modalidad para acreditar los estudios de los autodidactas y de aquellos que acudían a los círculos de estudio, mientras que la Secretaría de Educación Pública, a través de sus Delegaciones Estatales, siguió administrando los servicios escolarizados que eran ofrecidos por los CEBA's, la primaria nocturna y la secundaria para trabajadores, además de encargarse de las misiones culturales y las salas populares de lectura.

La orientación de la educación básica para adultos, a través de los sistemas abiertos, respondía al reconocimiento de la educación de adultos como una forma de

educación extraescolar, por lo que se trataba de apegar los métodos educativos a las características de ese sector poblacional.

Para los sistemas abiertos se distribuyeron materiales didácticos además de ofrecerse un servicio de acreditación que permitía al adulto obtener un reconocimiento de cada nivel al presentar los exámenes correspondientes. La tabla que se presenta a continuación muestra la atención dada en esa modalidad:

Alumnos atendidos en educación básica abierta para adultos (miles de alumnos) <sup>58</sup>						
	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>Primaria</b>						
alumnos de nuevo ingreso	18.2	16.8	22.2	28.7	61.9	74.8
alumnos que solicitan examen certificados emitidos	30.7	30.3	43.4	56.4	142.2	195.5
	n.d*	n.d	3.3	5.9	8.9	14.2
<b>Secundaria</b>						
alumnos de nuevo ingreso	46.6	84.7	76.0	62.1	69.1	79.4
alumnos que solicitan examen certificados emitidos	87.9	184.4	211.1	191.1	215.1	230.0
	n.d	n.d	6.7	11.5	14.0	22.1

Fuente: Dirección General de Programación. Secretaría de Educación Pública.

A pesar de que estos sistemas brindaron grandes posibilidades para poner al alcance la educación a los adultos, fueron poco eficientes y no dieron los resultados esperados.

Cabe mencionar que en el rubro de la educación básica se trató de diferenciar la educación del niño y la del adulto lo que llevó a que se elaboraran materiales dirigidos especialmente a los adultos. Estos materiales comprendían cuatro áreas de conocimiento (matemáticas, español, ciencias naturales y ciencias sociales), mismos que también trataban de responder a las necesidades e intereses de los adultos, en cuanto a metodología, contenidos y secuencia.

<sup>58</sup> Secretaría de Educación Pública. *Memoria 1976-1982. Política Educativa*. p.84.

\* La abreviatura "n.d" significa que el servicio correspondiente sí operó en ese ciclo escolar pero no se dispone del dato.

El servicio de educación básica en la modalidad escolarizada se brindaba en los Centros de Educación Básica, así como a primaria nocturna, que se encargaba de los adultos que por diversas causas no podían asistir a la primaria regular, mientras que la secundaria para trabajadores, se encargaba de atender a la población adulta que estaba incorporada al sector productivo o que había rebasado la edad requerida y no pudo ingresar a la secundaria general.

El cambio de la matrícula en la modalidad de educación básica escolarizada, durante el sexenio, se observa en la siguiente tabla.

Matrícula de educación básica escolarizada para adultos (en miles de alumnos) <sup>59</sup>

<b>Servicios</b>	<b>1976-77</b>	<b>1977-78</b>	<b>1978-79</b>	<b>1979-80</b>	<b>1980-81</b>	<b>1981-82</b>
Centros de educación 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
Secundaria para trabajadores	88.1	125.7	140.0	164.1	173.2	187.8
<b>Total</b>	<b>180.9</b>	<b>270.6</b>	<b>288.0</b>	<b>306.5</b>	<b>288.6</b>	<b>363.3</b>

Fuente: Dirección General de Programación. Secretaría de Educación Pública.

Cabe mencionar que los CEBA's también brindaban servicios de alfabetización atendiendo en el periodo de 1981-82 a 34 800 personas.<sup>60</sup>

Las Misiones Culturales, estaban destinadas a funcionar en comunidades rurales como agencia de educación extraescolar. Entre los servicios que proporcionaban estaban la capacitación para el trabajo, la integración social, la alfabetización, asesoría en educación básica, entre otros que posibilitaran el mejoramiento económico, social y cultural de las comunidades. En el ciclo 81-82 funcionaron 215 Misiones Culturales que atendieron a 225 mil personas en 645 comunidades rurales de las 31 entidades del país.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> *Ídem.*

<sup>60</sup> *Ibidem.* p.85.

<sup>61</sup> Secretaría de Educación Pública. *Informe de labores 1981-1982.* p.29.

Las salas populares de lectura eran centros de promoción cultural que daban servicios de biblioteca y asesoría a círculos de estudio de alfabetización, primaria y secundaria abiertas. En el mismo ciclo funcionaron 92 salas de lectura en 30 estados que atendieron a 136 mil 198 personas.<sup>62</sup>

Un aspecto que no debe dejar de ser mencionado es el del financiamiento, cuestión en la que el presidente expresó que los recursos destinados a la educación representaban una inversión.

El siguiente cuadro muestra tanto el presupuesto destinado para el sector educativo como el de la educación de adultos y el porcentaje que representaba este último en relación al primero.

Presupuesto de Educación Pública en relación al  
destinado para adultos entre 1977 y 1982

Año	Presupuesto del sector (a) <sup>63</sup>	Incremento anual	Presupuesto para E.A (b) <sup>64</sup>	Incremento anual	% de b/a
1977	61 761	—	550.2	—	0.8%
1978	77 563	25.5%	1 208.1	119.5%	1.5%
1979	103 776	33.7%	2 272. 0	88.0%	2.1%
1980	139 465	34.3%	3 568.7	57.0%	2.5%
1981	219 935	57.6%	4 412.0	23.6%	2.0%
1982	385 000	75.0%	6 293.0	42.6%	1.6%

Podemos observar que el presupuesto para el sector educativo mostraba un crecimiento regular, lo que no ocurrió con el de la educación de adultos ya que el mayor aumento lo tuvo durante los primeros años, situación que puede explicarse

<sup>62</sup> *Ídem.*

<sup>63</sup> Ver "Anexos" cuadro 9.1. En Secretaría de Educación Pública. *Memoria 1976-1982. Política Educativa.* p.489.

<sup>64</sup> Presidencia de la República. José López Portillo. *Sexto Informe de Gobierno. Sector Educativo.* México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982. 448p. p.52.

debido a el boom petrolero que favoreció el crecimiento económico y por lo tanto los programas educativos, pero durante los últimos años del sexenio el crecimiento anual fue menor en comparación con los años anteriores.

Fueron numerosos los esfuerzos realizados por el gobierno de López Portillo, para atender a la población analfabeta existente en ese entonces, algunos de ellos representaron importantes cambios en la educación de adultos que demostraron el gran interés que tuvo el gobierno por ese tipo de educación al colocarlo como uno de los programas de más importancia.

A continuación se hará el análisis de las acciones realizadas en la educación de adultos durante el sexenio de López Portillo.



## **CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS**

Después de haber contemplado las razones por las cuales se ubicó la educación de adultos como uno de los programas educativos más importantes de la política educativa del gobierno y de realizar una descripción de los principales programas y proyectos llevados a cabo en ese tipo de educación, el presente capítulo está destinado a presentar un análisis correspondiente a los avances y limitaciones de dichos programas y proyectos.

La educación de adultos fue atendida por una gran variedad de servicios, tanto en el medio rural como en el urbano. Los principales proyectos fueron el Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados, el Programa Nacional de Alfabetización y la fundación del INEA.

Estos programas funcionaron bajo una serie de lineamientos a través de los cuales se pretendía alcanzar los objetivos respectivos y atender el problema del rezago educativo. A pesar de que los esfuerzos fueron considerables no dejaron de presentarse una serie de obstáculos que impidieron el logro de los objetivos, aunque pese a ello cabe reconocer también los avances obtenidos.

Entre los indicadores que se toman en cuenta para el análisis están el presupuesto destinado a la educación de adultos, la formación del personal, la motivación de los adultos, las innovaciones educativas, la cobertura de atención, el marco normativo, la creación de instituciones, etc. Ya que son estos los aspectos que me parecen más importantes y que requieren ser considerados, algunos de los cuales continúan siendo una limitante en la actualidad en este tipo de educación.

#### 4.1.- Logros y avances

Cuando hablamos de educación muchas veces asociamos la palabra con universidad, educación básica, educación media superior, formación de maestros, etc., pero en pocas ocasiones pensamos en educación de adultos, de igual forma ésta nos lleva a pensar en asesores, INEA, certificados, pero no a su relación con la política educativa del Estado, siendo uno de los aspectos que pocas veces se contempla.

El sexenio de López Portillo representa una etapa importante para la educación de adultos en nuestro país.

Durante este periodo, central en la investigación, el Estado Mexicano mostró un interés creciente por la educación en todos los niveles, pero particularmente por aquella que estaba destinada a la población que formaba el enorme rezago educativo: la educación de adultos, al colocarla como uno de los programas más importantes en su política educativa.

La educación de adultos cobró prioridad debido a las deficiencias con las que había operado el sistema educativo, ya que no lograba una adecuada absorción de la demanda potencial que tenía el país.

El presidente reconocía que el rezago educativo representaba un obstáculo para el desarrollo, a nivel individual, social y económico, por lo que la educación tendría un papel importante para que se hiciera de los individuos agentes activos de su propia transformación y la de su entorno social y político, así como seres potencialmente productivos. Por lo tanto, la educación de adultos cobra un lugar primordial al pretender incorporar al desarrollo, a la vida cultural, social y económica a los sectores pobres del país, brindándoles los servicios educativos.

Cuando el presidente manifestó que la educación era el primer servicio al que estaba obligado a cumplir el Estado, asumía su compromiso y papel como el principal educador de la sociedad, lo que se expresó con el lugar que ocupó, en su política educativa, la educación de adultos, la cual trató de apegarse en cumplimiento del Artículo 3º, que señalaba a la educación como un derecho de todos los mexicanos, además de considerarla como una inversión cuyos beneficios serían tanto a nivel individual como social.

Asimismo, el Estado trató de promover la justicia social con el incremento general de las oportunidades educativas, sobre todo para los grupos marginados, pues sostenía que había que garantizar a todos los ciudadanos la igualdad de acceso a la educación, para lo que se tenían que emplear todos los medios posibles.

Uno de los avances más relevantes que tuvo este sexenio, en cuestión de educación de adultos, fue contar con un marco jurídico propio, conformado, principalmente, por la Ley Nacional de Educación para Adultos, creada en 1975 a finales del sexenio de Luis Echeverría. La existencia de este marco jurídico nos permite hablar, por primera vez en la historia de la educación en nuestro país, de una política de educación de adultos que se diferenciaba del resto de la política educativa.

El importante ordenamiento jurídico que representó la Ley Nacional de Educación para Adultos, hizo de este tipo de educación una modalidad flexible y abierta, con la que se pretendía responder a las necesidades de los adultos, en cuanto a disponibilidad de tiempo y ritmo para estudiar del usuario, además de poner al alcance de todos el acceso a la educación.

El interés por la educación de adultos llevó al gobierno a ampliar los servicios destinados a abatir el rezago educativo, tanto en el medio urbano como en el rural, para así alfabetizar a la población y brindarles la posibilidad de continuar y concluir sus estudios de primaria y secundaria.

El Programa de Educación para Adultos, subprograma del proyecto “Educación para Todos” constituyó el primero realizado por el Estado para satisfacer las necesidades educativas de los adultos.

Como parte del Programa, la Secretaría de Educación Pública realizó un convenio con el Congreso del Trabajo y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el cual representó un documento importante en materia de política educativa, puesto que puso al alcance de los trabajadores la educación básica, sin necesidad de apegarse a un horario rígido en el estudio y les permitió estudiar en su lugar de trabajo u hogar.

Uno de los logros más significativos y trascendentes de la administración fue haber iniciado el proceso de desconcentración de la SEP en 1978 y también de los servicios de educación para adultos. La desconcentración continuó en 1981, pero con el Instituto Nacional de la Educación para los Adultos, con el propósito de responder eficazmente a las necesidades y características de aquella población, al crearse las Delegaciones Estatales que se encargarían de administrar los servicios destinados a la población adulta en cada Estado.

Otro de los proyectos que tuvo relevancia fue el Programa Nacional de Alfabetización, ya que representó uno de los esfuerzos más sistemáticos y significativos con el que se trató de atender a un gran número de personas analfabetas, un millón era la meta, a pesar de sus limitaciones de los que se habla más adelante.

El PRONALF se diferenció de los anteriores ya que empleó notables innovaciones tal como lo fue el método de alfabetización de la palabra generadora, propuesto por Paulo Freire, además de que dio importancia a la etapa de postalfabetización, de tal forma que el aprendizaje de los adultos no se limitara a la lecto-escritura, sino que continuaran con estudios posteriores.

Cabe mencionar que gracias a los esfuerzos realizados por el Estado, a través del Programa de Primaria para todos los Niños, durante este sexenio, fue posible asegurar el acceso a la primaria completa a todos los niños en edad escolar, ya que la matrícula en este nivel educativo pasó de 12 026 en 1976 a 15 239 en 1982 de una población de poco más de 70 millones de habitantes, se incrementó la oferta educativa que en 1976 era del 86% al 100% desde 1980, con una atención a la demanda que pasó del 86% al 98% y con el aumento de la eficiencia terminal del 42% al 52%<sup>65</sup>, atacando así al analfabetismo desde su origen y evitar que el rezago educativo aumentara.

La educación de adultos, al comienzo del sexenio, fue suministrada mediante una amplia gama de servicios, algunos de los cuales ofrecían tanto educación básica como alfabetización, como el caso de los CEBA's, en tanto que otros suministraban una u otra manera exclusiva. Algunos de ellos desaparecieron, tal fue el caso de las aulas rurales móviles que funcionaron hasta 1978, otros continuaron, mientras que, posteriormente, con la creación del Instituto Nacional de la Educación para los Adultos, se implantaron nuevas opciones como la telealfabetización, la educación básica comunitaria y la educación básica en centros de trabajo. Tales opciones reflejaron los esfuerzos realizados por reorganizar la educación de adultos a fin de que los servicios llegaran a ser cada vez más eficientes y adecuados a las necesidades de esa población.

En este sexenio se inició un importante proyecto de educación de adultos, no sólo con la puesta en marcha del PRONALF, sino sobre todo por la creación del INEA, el cual es quizá uno de los avances más importantes que tuvo la administración, ya que surgió en un momento en el que la situación educativa se caracterizaba por un gran rezago educativo.

La fundación del INEA permitiría la integración y ampliación de los servicios de educación de adultos haciendo posible la atención a todo el país mediante una

---

<sup>65</sup> Ver Anexo 3. En Juan Prawda. *Op.cit.* p.317.

estrategia operativa desconcentrada a través de sus Delegaciones Estatales. Con dicha creación se reforzó la decisión política del Estado Mexicano de erradicar el rezago educativo en el menor lapso posible.

Con el INEA se dieron avances importantes, tal fue el caso de emplear los medios de comunicación - televisión y radio- como un importante apoyo a la educación, como en el programa de telealfabetización.

En un momento en el que el proceso de industrialización requería de mano de obra calificada, por medio de la educación de adultos se trató de proporcionar capacitación técnica para que el adulto pudiera incorporarse a los medios de producción, lo cual representó un mecanismo por el cual se trataba de viabilizar la participación de los sectores marginados de la sociedad en el desarrollo de los procesos socio-económicos.

Al igual que la SEP, el INEA realizó convenios con diversas empresas para brindar educación primaria y secundaria a sus miembros y trabajadores, así como a familiares de éstos, lo que permitió que se fortaleciera la promoción del programa de educación básica, siendo otra de las acciones mediante la cual un gran número de personas se vieron favorecidas.

Tampoco hay que olvidar las acciones orientadas a la atención del área rural y es que aunque fueron pocas llegaron a desempeñar una importante labor en educación de adultos. Inicialmente eran las aulas rurales móviles, que posteriormente desaparecieron en 1978, las salas populares de lectura, las Misiones Culturales, que representaron un factor importante para el desarrollo de las comunidades rurales, y las salas de cultura las que se encargaban de esos sectores, posteriormente se incorporó para su atención el programa de educación básica comunitaria que pertenecía al INEA.

El presidente siempre hizo una llamado para apoyar las acciones de la educación de adultos, de manera que se propiciara la participación, tanto de la sociedad como de los gobiernos estatales y municipales, tal como se hizo en programa “Educación para Todos” y el Taller de alfabetización del INEA en el que colaboraron estudiantes de secundaria. Además de que era importante que creciera la conciencia social sobre lo necesaria que era la educación para el desarrollo del país, pues cabe decir que un país sin educación es un país que fácilmente decae.

#### 4.2.- Limitaciones

Sin duda alguna el gobierno de López Portillo dio un gran impulso a la educación de adultos con toda la variedad de acciones que emprendió pero, a pesar de los esfuerzos realizados algunos llegaron a carecer de continuidad, eficacia y eficiencia, sin olvidar mencionar que la crisis económica que se presentó al final del sexenio provocó que varios programas, sobre todo del INEA, no pudieran desarrollarse o fueran recortados.

Así como se dieron importantes avances en la educación de adultos también se presentaron diversos factores que limitaron su desarrollo. Debido al alcance del trabajo sólo haré mención de aquellos que son más significativos y que, en algunos de los casos siguen perdurando hasta la actualidad.

El Programa de Educación para Adultos, que inició en 1978 y terminó en 1980, sólo llegó a realizarse en forma piloto en 10 Estados de la República: Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, debido la falta de objetivos concretos y las carencias presupuestales ya que para atender 4 millones de adultos en primaria y 380 mil en secundaria para 1979 se requerían \$3 365 millones, pero sólo se había autorizado para ese año \$245 millones<sup>66</sup>, cantidad que era insuficiente para alcanzar a aquella población.

---

<sup>66</sup> Secretaría de Educación Pública. *Educación para Todos*. p. 78.

Además, las metas previstas para estos Estados sólo llegaron a cumplirse en un 74%, ya que de la meta de 333 200 adultos sólo se consiguió atender a 247 224 millones de adultos<sup>67</sup>.

Pese a que no fue suficiente el avance que tuvo el programa, las acciones emprendidas sirvieron para crear la infraestructura que serviría de apoyo a programas posteriores, como lo fue la creación de la Dirección General de Educación para Adultos (DGEA).

En cuanto al PRONALF, éste no llegó a cumplir con la meta de alfabetizar a un millón de personas en el plazo estipulado. Durante los primeros meses de su operación, antes de que formara parte del INEA, sólo fueron incorporados 720 mil analfabetos y se alfabetizaron 170 mil<sup>68</sup>, lo que representaba únicamente el 17% de la meta, aunque posteriormente, ya en el INEA, su actividad se intensificó y alfabetizaron a cerca de 580 mil adultos<sup>69</sup>, lo que significaba que, junto con otros servicios de alfabetización alcanzaron la meta establecida.

Las razones que llevaron al fracaso del desarrollo del programa fueron el escaso tiempo contemplado para alcanzar aquella meta, así como la amplia cobertura geográfica y poblacional que pretendía cubrir y cuya labor requería de una gran cantidad de personal para atender a las diferentes localidades, además de que tuvieran la preparación necesaria. Personal con el que era difícil contar, sobre todo en las áreas menos desarrolladas.

Pese a que también se realizaron esfuerzos, como el del Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, para la adecuación de los contenidos de la educación básica a las necesidades e intereses de los adultos, tal parecía que a éstos no llegaban a serles significativos.

---

<sup>67</sup> Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados. *Informe de labores 1978-1979*. México, Secretaría de Educación Pública, 1979. 44 p.(Segunda Reunión Ordinaria del Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados). p.34.

<sup>68</sup> Secretaría de Educación Pública. *Memoria 1976-1982. Política Educativa*. p.78.

<sup>69</sup> Juan Prawda. *Op.cit.* p. 106.



Junto a esto cabe decir que los diferentes programas realizados por el gobierno, como lo fue el Programa de Educación para Adultos, el Programa Nacional de Alfabetización e incluso algunos de los programas del INEA, se desarrollaron con la participación de personal voluntario lo que los hacía carecer de una formación y capacitación específica y sólida que les permitiera desarrollar adecuadamente su labor. Y es que aún cuando eran capacitados en unas cuantas horas, esta preparación resultaba insuficiente.

La persona que trabajaba directamente con los adultos generalmente no había seguido cursos de capacitación, sino que habían completado la secundaria o algún grado superior, tenía menos de un año de experiencia en educación de adultos o bien carecía completamente de ella, y es que cabe decir que el nivel de educación, la experiencia, la capacitación y la dedicación de los instructores y asesores tiene un peso significativo los logros que se obtienen, ya que al no conocer las características, necesidades e intereses de los adultos y la manera de manejar los contenidos, materiales y métodos en su enseñanza no logran desempeñar eficazmente su labor provocando una alta deserción de la población inscrita, que, generalmente, ante las dificultades de estudiar por su cuenta se desanima y abandona los estudios.

Una cuestión importante es aquella relacionada con la motivación del adulto por incorporarse a los servicios educativos y que también se relaciona con los contenidos de los programas de educación de adultos. El mismo programa “Educación para Todos” lo llegó a reconocer como uno de los problemas principales, lo que demostró que la política educativa falló en propiciar la motivación de la población adulta.

Si bien se llegaron a privilegiar los programas de alfabetización, pero sobre todo la educación básica, los sectores para los que eran destinados llegaron a mostrar un desinterés por incorporarse a ellos ya que no percibían su utilidad e importancia. Tal vez se debía a que los servicios educativos no correspondían verdaderamente a sus necesidades e intereses, por lo que preferían otro tipo de proyectos que estuvieran asociados con programas sociales o económicos que les permitieran enfrentar los

problemas que les parecían más urgentes y es que me parece importante mencionar que, sobre todo en las zonas rurales, existen otras prioridades como la salud, la alimentación, etc., que requieren ser satisfechas antes de recibir educación. Así que era necesario que la educación de adultos, que no podía tratar un solo aspecto, tenía que relacionarse con la vida total para que cobrara importancia.

Sin olvidar señalar lo necesario que era adoptar los contenidos, planes y programas de estudio, metodología y materiales a la enorme diversidad de características e intereses que son propias de los adultos, así como los contextos en que viven. Igualmente se tenían que generar metodologías para recuperar los saberes y experiencias de los adultos para revalorarlos e incorporarlos como parte fundamental de su proceso educativo.

El problema de la motivación del adulto ha permanecido hasta nuestros días de tal forma que, en la mayoría de los casos, los adultos se incorporan a los servicios educativos obedeciendo sobre todo a intereses económicos, ya que se preparan sólo para obtener un certificado que los pueda beneficiar en el trabajo, lo que demuestra que en muy pocos casos el enriquecimiento intelectual constituye una de las finalidades principales.

Otro aspecto importante era el financiamiento. Si bien se afirmaba la importancia que tenía la educación de adultos, los recursos económicos que le fueron asignados resultaban insuficientes para cubrir las metas establecidas y atender a toda la población, lo que causaba la carencia en aspectos como recursos materiales, técnicos, etc.

El reducido presupuesto representó una limitante para el desarrollo de la educación de adultos ya que no sobrepasó el 2.5% del total destinado al sector educativo, por lo que era necesario un reajuste en la asignación de los recursos para el financiamiento de ese rubro de la actividad educativa que correspondiera a la magnitud, complejidad y diversidad del mismo.

Actualmente, la educación de adultos ya no tiene la prioridad que tuvo en ese entonces, además de que no está siendo atendida ni con la calidad, ni con la suficiencia que el programa requiere, ya que con la reducción del Estado, como fruto del neoliberalismo y las políticas de ajuste, ha predominado la visión de que la educación es un gasto, lo que lleva al gobierno a considerar que para enfrentar el problema del analfabetismo es más redituable el lograr que la población cuente con la educación primaria completa en lugar de gastar en programas que sólo representan costos.

Esta visión ha originado que la educación de adultos experimente recortes presupuestales de gran proporción pues ya no representa una prioridad en las opciones gubernamentales, además de que ya no tiene el peso que tuvo en el sexenio analizado, lo que se manifestó cuando la Ley Nacional de Educación para Adultos fue derogada por la Ley General de Educación en 1993, en donde se contemplarían todas las disposiciones en materia de educación de adultos, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, con lo que dejaba de ser una política educativa propia.

Aún cuando durante décadas se han hecho esfuerzos en torno a la educación de adultos, no se han logrado por completo las metas previstas y difícilmente se ha visto que las condiciones de vida de los educandos mejoren tal como se ha esperado. Sin embargo, a pesar de los fracasos que se han dado, es importante que se revalorice, tal como se hizo en el gobierno de López Portillo, puesto que no hay que olvidar que en la actualidad, los cambios políticos, económicos y sociales demandan de las personas una formación continua a lo largo de la vida, pues la carencia de habilidades, de conocimientos y aptitudes limitan y frenan el progreso de un país, por lo que es necesario que la población que forma el rezago educativo reciba educación y no quede al margen de los servicios educativos.

Un propósito general que frecuentemente han perseguido los proyectos nacionales ha consistido en reducir las desigualdades sociales para lograr, por lo menos, la

equidad nacional, lo que ha llevado a dar atención preferencial al desarrollo de los grupos sociales menos favorecidos mediante la generación de oportunidades que permitan mejorar sus condiciones de vida.

Ante esta situación, es importante empezar a concebir a la educación de adultos como un instrumento estratégico que puede contribuir a la reducción de las desigualdades sociales o por lo menos a una de sus expresiones que es la pobreza, al convertirse en un elemento de apoyo para promover servicios en beneficio preferencial de los grupos sociales que viven en situación de marginación y que requieren incorporarse al proceso de desarrollo del país.

## CONCLUSIONES

Al revisar nuestra historia, podemos afirmar que el factor principal que ha limitado el desarrollo de México ha sido, tanto la falta de educación, como la mala calidad de la que se imparte, lo que ha llevado a que en nuestro país, la educación sea un componente esencial de los proyectos del Estado.

La política educativa, al comienzo del régimen de José López Portillo, se caracterizó por la incertidumbre y la falta de una dirección clara, por vaivenes y contradicciones que manifestaban la debilidad de una clase política que tuvo que enfrentar una grave crisis financiera, heredada del régimen de Luis Echeverría, además de tener que reajustar su relación con las clases sociales.

Frente a la crisis fiscal, el Estado no pudo atender simultáneamente sus dos tareas financieras, por un lado la directamente vinculada con la producción y por el otro sus compromisos de gasto social. Por ello, optó por canalizar el máximo de recursos hacia las inversiones productivas que podían reactivar la economía lo que trajo consigo una política de restricción del gasto público, advirtiendo la reducción de los recursos para programas de vivienda popular, salud, seguridad social y educación.

Pero el Estado no podía suprimir sus compromisos con las masas sin poner en peligro su legitimidad por lo que emprendió una serie de proyectos para evitar su movilización, tal como lo hizo con el aumento de empleos y la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

En estas condiciones, el presidente López Portillo tuvo pocas posibilidades para desarrollar las acciones de expansión e innovación educativa que había anunciado desde su campaña electoral.

La inevitable reducción de recursos, por un lado, una ideología educativa exacerbada cargada de promesas nuevas, que ofrecía a la educación como vía del progreso de

cada uno de los mexicanos, por el otro, fueron una muestra de las contradicciones del Estado al principio del régimen y que continuó a lo largo de éste.

Pese a esa situación el presidente asumió el compromiso que tenía con las clases sociales, en particular con las marginadas a quienes prometió mayores niveles de bienestar, pero sobre todo de poner a su alcance los servicios educativos.

La presencia de la educación en el discurso estatal, se explicaba al considerar que la crisis económica, las restricciones salariales, etc, representaban para la mayoría de la población un fuerte deterioro de sus condiciones de vida, lo que vulneraba su confianza en la capacidad del gobierno para dirigir el país.

Por ello, el Estado, para proteger en parte su imagen, consideró necesario sostener el ideal de la educación a fin de que fuera la salvación, manteniéndola como uno de los principales servicios populares. Tal ideal llevó al gobierno a plantear una política educativa que aspiraba a igualar las oportunidades de acceso y permanencia en la educación para toda la población, además de enfrentar el enorme rezago educativo que caracterizaba al país.

La filosofía en la que se fundamentó la política educativa del sexenio sostuvo principios como que el desarrollo no era de las cosas sino de las personas, que la educación era el factor fundamental de dicho desarrollo, pues su carencia y deficiente calidad la limitaban y que el país no iría más allá de donde lo hiciera la educación, por lo tanto representaba un servicio indispensable.

Dicha filosofía fue la que orientó a la educación, en este caso a la de adultos, que constituyó el principal medio por el cual pretendió brindar educación a toda aquella población que no sólo no sabía leer y escribir sino que no habían logrado iniciar y terminar su educación primaria y secundaria.

A partir de 1978, debido al auge petrolero, que se vio como salida del estancamiento económico y de la crisis fiscal, el optimismo y la confianza del Estado se hicieron presentes, con la perspectiva de que el país alcanzaría niveles de desarrollo jamás alcanzados, además de que se comienzan a perfilar algunas tendencias más claras en la política educativa del Estado.

Durante el periodo de 1978-80 se prestó atención a la educación de adultos mediante distintos canales, modalidades e instituciones que brindaban sus servicios de manera dispersa, algunos de los cuales beneficiaban sobre todo a las zonas urbanas.

El primer proyecto que se realizó para atender a esa población fue el ambicioso programa “Educación para Todos”, dentro del cual se contemplaba el Programa de Educación para Adultos. Este esfuerzo presentó diversas limitaciones y carencias, por lo que después de dos años de haberse llevado a cabo terminó como un plan piloto.

Al comienzo de la década de los 80s, los encargados de la política educativa consideraron que la educación de adultos no estaba cumpliendo su función por lo que se planeó y se llevó a cabo una reorganización de esa educación, aprovechando la abundancia de recursos fiscales derivados del boom petrolero.

Pero fue hasta 1981 cuando se emprende un nuevo proyecto con el que se pretendía alfabetizar a todos los analfabetos mayores de 15 años, el Programa Nacional de Alfabetización. Aún cuando tuvo importantes innovaciones sólo funcionó en un breve periodo en el cual no logró alcanzar la meta establecida, puesto que resultaba ser muy ambicioso, incorporándose después al INEA.

Posteriormente, la creación del Instituto Nacional de la Educación para los Adultos haría posible la sistematización de aquellas acciones que, en educación de adultos, eran llevadas de manera dispersa. La integración de los diversos servicios por parte

del INEA, permitiría aprovechar las experiencias y asegurar la continuidad de acciones y servicios. Además de que el Instituto dio un gran impulso a las políticas y programas de educación de adultos en México.

Entre los esfuerzos realizados en educación de adultos hubo algunos que representaron avances importantes, pero también hubo limitaciones que no permitieron alcanzar las metas programadas de los diferentes proyectos emprendidos.

La política educativa de la educación de adultos, sin duda constituyó un instrumento importante para enfrentar el rezago educativo, y cabe reconocer los logros obtenidos, pero hubo aspectos como el financiamiento que le fue destinado a ese tipo de educación, la escasa o nula formación de asesores e instructores, la cobertura geográfica que se pretendía cubrir, etc., que mostraron una discrepancia entre lo ideológicamente necesario y lo materialmente posible, considerando que los esfuerzos para cumplir la aspiración de combatir el mayor porcentaje posible del rezago educativo eran enormes, tanto en cuestión de tiempo, recursos financieros, técnicos, materiales, infraestructura física, recursos humanos, etc.

Con la expedición de la Ley Nacional de Educación para Adultos, que fue el principal fundamento jurídico de este tipo de educación, se manifestó con mayor claridad la concepción que el Estado tenía sobre ella, de tal forma que durante el gobierno de López Portillo se continuó el esfuerzo y se trató de llevar a la práctica lo que había quedado establecido en la Ley.

Aunque cabe mencionar que el Estado tuvo una visión muy ambiciosa respecto a la educación de adultos, que no le permitió darse cuenta del tiempo y los diferentes recursos que se necesitaban, no sólo para diseñar los proyectos, sino también para llevarlos a cabo y poder observar los resultados, lo que posiblemente lo llevó al poco éxito que tuvieron aquéllos.



El auge del petróleo sin duda generó muchas expectativas, sin embargo poco se pudo obtener, ya que casi al término del sexenio se volvió a presentar una nueva crisis que afectó de manera notable los proyectos sociales, entre ellos los educativos.

La política educativa de la educación de adultos del sexenio analizado representa una experiencia a partir de la cual, como pedagogos/as, tenemos que reflexionar ya que es un campo en el que existe poco interés y del que no hay que mantenerse ajenos/as.

Cabe señalar que aún cuando la educación de adultos debe cobrar mayor importancia, es evidente que la solución de los problemas sociales, económicos y políticos no depende de ella. Sin embargo, es claro que dicha educación no puede mantenerse ajena a esa realidad que afecta a la mayoría de sus beneficiarios potenciales.

Además, es importante conocer y reflexionar sobre los planteamientos que se hacen desde el Estado, ya que eso nos permite comprender hacia dónde se está conduciendo la educación en todas sus modalidades, en este caso la educación de adultos, cuya política educativa expresa la concepción que se tiene de ella, a partir de la cual se determina la limitación o aumento de los recursos requeridos y destinados para la realización de los programas de ese tipo de educación.

Por lo tanto, es necesario preguntarnos sobre cuestiones como el desconocimiento de las características de los adultos, ya que en muchos casos la orientación de los servicios para este sector responden, sobre todo, a la inclinación de quien diseña los programas educativos y de quien los administra y no a la realidad concreta, intereses, necesidades y contexto de los educandos; las contribuciones de los programas y políticas educativas de educación de adultos al desarrollo económico y social; los contenidos educativos destinados a los adultos; entre otros aspectos importantes.

La educación de adultos representa un campo complejo, pero también interesante, del ámbito educativo, por lo que quiero reiterar que, como profesionales de la educación, es momento de que asumamos el compromiso de encargarnos de aquellos aspectos que han sido poco manejados y analizados, tal es el caso de la política educativa que establece el Estado para cualquier modalidad en la que nos interese, porque cabe recordar que también depende de nosotros el rumbo que tome la educación.

Tampoco hay que dejar de lado la importancia de remontarnos a la historia y apreciar, como se hizo en este trabajo, los esfuerzos que desde hace muchos años se vienen llevando a cabo para alcanzar la equidad educativa, porque lograr un proyecto de educación en el que todos los mexicanos cuenten con ella representa un gran desafío para el país, pero sólo de esa forma será posible conseguir un proyecto de país en el que todos seamos participes y así poder enfrentar los retos del futuro como individuos y como sociedad.

## FUENTES CONSULTADAS

- Ángeles, Luis. (Coord.). *Educación para adultos XV años y más*. México, INEA, 1995. 246 p.
- Bazant de Saldaña, Milada. *Historia de la educación durante el porfiriato*. México, El Colegio de México/ Centro de Estudios Históricos, 1993. 298 p. (Serie Historia de la educación).
- Conde Bonfil, Carola. *La educación de adultos desde la perspectiva de las políticas públicas*. México, El Colegio Mexiquense, 2000. 170 p.
- Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados. *Informe de labores 1978-1979*. México, SEP, 1979. 44 p. (Segunda Reunión Ordinaria del Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados).
- Delgado de Cantú, Gloria M. *Historia de México. México en el siglo XX*. Vol II. México, Pearson Educación, 2003. 320 p.
- Gonzalbo, Pilar. *Historia de la educación en la época colonial. El mundo indígena*. México, El Colegio de México/ Centro de Estudios Históricos, 1990. 274 p. (Serie Historia de la educación).
- Hernández Rodríguez, Rogelio. *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo 1976-1982*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/ Miguel Ángel Porrúa. 1988. 302 p.
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. *¿Qué es el INEA?* México, Dirección Técnica/ INEA, 1984. 38 p.

- Kobayashi, José María. *La educación como conquista. Empresa franciscana en México*. 2ª. ed. México, El Colegio de México, 1985. 296 p.
- Larroyo, Francisco. *Historia comparada de la educación en México*. 18ª edición. México, Porrúa, 1983. 600 p.
- “Ley Nacional de Educación para Adultos”. En Hermoso Najera, Salvador. *Legislación educativa*. México, Oasis, 1982. pp.127-136. 190 p.
- López Portillo, José. “Discurso de Toma de Posesión”. En México. Presidente (1976-1982: López Portillo). *El Ejecutivo ante el Congreso 1976-1982*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982. pp.11-24. 242 p.
- Meneses Morales, Ernesto y Margarita Arzac Riquelme, et al. *Tendencias educativas oficiales en México, 1934-1964. La problemática de la educación mexicana durante el régimen cardenista y los cuatro regímenes subsiguientes*. Vol. III. México, Centro de Estudios Educativos, 1988. 684 p.
- Meneses Morales, Ernesto y Araceli Bandera Cañal, et al. *Tendencias educativas oficiales en México 1976-1988. La problemática de la educación mexicana durante los regímenes de los presidentes José López Portillo Pacheco y Miguel de la Madrid Hurtado*. Vol. V. México, Centro de Estudios Educativos, 1997. 608 p.
- Mirón, Rosa María y Germán Pérez. *López Portillo: auge y crisis de un sexenio*. México, Plaza y Valdés/ UNAM/ Centro de Estudios Políticos, 1988. 196 p.
- Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*. 2ª. ed. México, Grijalbo, 1984. 380 p. (Colección Pedagógica).

Presidencia de la República. José López Portillo. *Sexto Informe de Gobierno. Sector Educativo*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982. 448 p.

Schmelkes, Silvia. "La educación de adultos en México: una visión general del trabajo desde el Estado". En Rubio, María y Ma. Pureza Carvajal. (Coord.). *Nuevas alternativas en educación de adultos*. México, Fundación Friedrich Ebert / ISCEEM, 1990. pp.135-168. 274 p.

Secretaría de Educación Pública. *Programas y metas del sector educativo 1979-1982*. México, SEP, 1979. 76 p.

\_\_\_\_\_. *Programas y metas del sector educativo 1981-1982*. México, SEP, 1981. 82 p.

\_\_\_\_\_. *Educación para Todos*. México, SEP, 1979. 118 p.

\_\_\_\_\_. *Informe de labores 1980-1981*. México, SEP, 1981. 376 p.

\_\_\_\_\_. *Informe de labores 1981-1982*. México, SEP, 1982. 342 p.

\_\_\_\_\_. *Memoria 1976-1982. Política Educativa*. Vol. I. México, SEP, 1982. 504 p.

\_\_\_\_\_. *Memoria 1976-1982. Organismos*. Vol. III. México, SEP, 1982. 206 p.

San Román, Ángel y Carmen Christlieb Ibarrola. (Coord.). *Historia de la alfabetización y de la educación de adultos en México. De Juárez al Cardenismo. La búsqueda de una educación popular*. Vol. II. México, El Colegio de México/ INEA, 1994. 282 p.

---

. *Historia de la alfabetización y de la educación de adultos en México: El México de los grandes cambios. La época contemporánea*. Vol. III. México, El Colegio de México/ INEA, 1994. 348 p.

Seldon, Arthur y F.G. Pennance. *Diccionario de economía*. Madrid, Oikos-tau ediciones, 1980. 558 p. (Colección "Libros de economía Oikos").

Solana, Fernando, et al. (Coord.). *Historia de la educación pública en México*. México, Secretaría de Educación Pública/ Fondo de Cultura Económica, 1981. 646p. (Ediciones Conmemorativas del LX Aniversario de la creación de la Secretaría de Educación Pública/ Sección de obras de Historia).

Solana, Fernando. *Tan lejos como llegue la educación*. México, Fondo de Cultura Económica, 1982. 334 p.

Tank de Estrada, Dorothy. "La alfabetización: medio para formar ciudadanos de una democracia 1821-1840" En San Román Ángel y Carmen Christlieb Ibarrola. (Coord.). *Historia de la alfabetización y de la educación de adultos en México. Del México prehispánico a la Reforma Liberal*. Vol. I. México, El Colegio de México/ INEA, 1994. pp.107-132. 184 p.

Torres, Carlos Alberto. (Coord.). *Ensayos sobre la educación de los adultos en América Latina*. México, Centro de Estudios Educativos, 1982. 688 p. (Colección Estudios Educativos 6).

## NORMAS JURÍDICAS

México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997. pp 3-6. 185 p.

México. Congreso de la Unión. "Ley Federal de Educación". En *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Número 20. Tomo CCCXXI. México, 29 de noviembre de 1973. pp. 34-39.

Presidencia de la República. "Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados". En *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Número 21. Tomo CCCXLVII. México, 30 de marzo de 1978. pp. 6-7.

\_\_\_\_\_. "Reglamento para la Organización de Servicios de Educación General Básica para Adultos". En *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Número 37. Tomo CCCLVII. México, 24 de diciembre de 1979. pp. 8-9.

\_\_\_\_\_. "Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos". En *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Número 44. Tomo CCCLXVII. México, 31 de agosto de 1981. pp. 11-13.