

00464  
9  
2ej<sup>s</sup>



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
División de Estudios de Posgrado

La planeación en la política educativa  
del Estado mexicano (1976-1982)

Tesis que para optar  
al grado de maestra  
en sociología presenta:

María Rodríguez Salazar  
México, D.F., 1990

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

LA PLANEACION EN LA POLITICA EDUCATIVA DEL ESTADO  
MEXICANO (1976-1982)

INDICE

	<i>Pág.</i>
Introducción .....	i
1. Estado y Hegemonía .....	1
1.1 <i>Algunas notas teóricas sobre el Estado contemporáneo.</i> .....	1
1.2 <i>Estado mexicano y hegemonía</i> .....	10
Notas .....	21
2. Desarrollo y Educación .....	24
2.1 <i>Planeación y desarrollo</i> .....	24
2.2 <i>Desarrollo y planeación educativa en México</i> .....	34
2.3 <i>Política e ideología educativas del Estado mexicano</i> .....	40
Notas .....	52

	Pág.
<b>3. Antecedentes de la Ideología Educativa del Gobierno de José López Portillo</b> .....	56
3.1 <i>El agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador.</i> .....	56
3.2 <i>El descontento social ante la crisis</i> .....	62
3.3 <i>La pérdida de consenso social</i> .....	67
Notas .....	74
<b>4. La Planeación en el Discurso Oficial</b> .....	77
4.1 <i>Desarrollo y política educativa en el proyecto lópezportillista</i> .....	78
<i>El proyecto del nuevo grupo dirigente</i> .....	78
<i>La educación en el proyecto del nuevo grupo dirigente</i> .....	82
4.2 <i>La planeación educativa con Porfirio Muñoz Ledo (1976-1977).</i> .....	84
4.3 <i>Desarrollo y planeación educativa con Fernando Solana (1977-1982).</i> .	91
<i>La ideología desarrollista de Fernando Solana</i> .....	92
<i>La planeación educativa con Fernando Solana (1977-1982).</i> .....	98
<i>Objetivos y metas del sector educativo</i> .....	101
Notas .....	110

	Pág.
<b>5. Planeación y Realidad Educativa</b> .....	<b>114</b>
<i>La planeación educativa: más discursos que hechos</i> .....	<b>116</b>
<b>5.1 Desconcentrar: modernizar para el fortalecimiento y la ampliación de la hegemonía política.</b> .....	<b>118</b>
<i>Desconcentración y conflictos sociales</i> .....	<b>121</b>
<b>5.2 Macroplaneación educativa: discurso de la política educativa.</b> .....	<b>124</b>
<b>5.3 Microplaneación educativa: un medio de difusión de la ideología educativa.</b> .....	<b>126</b>
Notas .....	<b>132</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>135</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>139</b>

## INTRODUCCION

En las últimas dos décadas (1961-1980) la planeación educativa, tema de este trabajo, tuvo un auge notable.

En el ámbito educativo, escuelas y universidades la han considerado en planes y programas de estudio; organismos internacionales como UNESCO, CEPAL, BID, han destinado recursos para su implantación y difusión. En dependencias gubernamentales se crearon instancias específicas (departamentos, oficinas, direcciones, subdirecciones y hasta subsecretarías) para esa actividad. Surgieron también instituciones latinoamericanas como el ILPES, consejos y otros organismos internacionales que formaban recursos humanos y promovían la planeación.

Para el caso de México, los primeros intentos de planeación se remontan a los gobiernos posrevolucionarios de Pascual Ortíz Rubio, Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas, más tarde persiste el interés en los proyectos gubernamentales de Avila Camacho, López Mateos y Echeverría. Revisando la actividad planeadora de cada uno de los gobiernos encontramos que esa actividad fue absorbiendo mayores recursos, pero sobre todo, fue ocupando un mayor espacio en el proyecto gubernamental. Tal es el caso del sexenio lópezportillista, en el que adquirió gran importancia, tanto en el desarrollo como en los proyectos de desarrollo del Estado. Este hecho puede constatar, por

ejemplo, en la obra *Antología de la planeación en México 1917-1985* de la Secretaría de Programación y Presupuesto, tomos I, IV, VI, VII, VIII, IX y X.

El surgimiento de la planeación lópezportillista está signado por un ambiente crítico: una economía en crisis, producto del fracaso del modelo de desarrollo estabilizador; la crisis financiera del Estado; una devaluación económica que provocó un fuerte impacto social; aunado a ello, una crisis de confianza de la sociedad civil hacia el Estado.

En ese contexto, la burocracia política presentó a la planeación como un proyecto alternativo, como una "tabla de salvación" que llevaría al país al desarrollo.

En el nivel del discurso, la burocracia educativa hablaba de "la necesidad de apartarse de la improvisación" en momentos críticos y frente a un conjunto de problemas agudos cuya solución no podía seguir esperando, para ello se recurriría a la planeación. El discurso aparecía como un llamado vehemente por cambiar la realidad educativa.

El objeto de estudio de esta tesis consiste en analizar la planeación educativa lópezportillista, los procesos sociales, políticos y económicos que determinaron su surgimiento; y su función político-ideológica en el mantenimiento y ampliación de la hegemonía política del Estado mexicano.

Este estudio, sin embargo, no aborda todos aquellos aspectos técnicos-administrativos, de evaluación e impacto considerados por los teóricos de la planeación. Pero sí considera y analiza los principales objetivos y los supuestos que la guían, para ver como se conforman en un discurso político-ideológico.

Por tratarse de un trabajo de sociología nos ha interesado sobre todo, destacar el papel que han jugado: el Estado, las clases y grupos sociales, los conflictos de éstos, la educación, la hegemonía política, la ideología educativa, entre otros. En este sentido, el contexto social nos ha ayudado a ubicar a la planeación en su interrelación Estado-sociedad civil. El discurso de la planeación educativa no puede comprenderse aisladamente o en sí mismo; es necesario ubicarlo en el contexto, ver ¿Qué estaba ocu-

riendo en la sociedad mexicana cuando se adoptó y se promovió? ¿Quién o quiénes lo manejaron? ¿Qué intereses políticos lo movieron? etc.

No solamente hemos buscado conocer qué o quiénes estuvieron presentes o determinaron el surgimiento y desarrollo de la planeación educativa, sino analizar y explicar desde un enfoque teórico el problema. Para esto hemos retomado los enfoques de Antonio Gramsci, Engels, Marx y Lenin sobre el Estado, la hegemonía y la ideología.

Al conjuntar, el contexto y el enfoque teórico, hemos podido ver que la planeación educativa del sexenio 1976-1982, fue parte de la ideología desarrollista del Estado y respondió a intereses políticos e ideológicos, fundamentalmente, relacionados con el mantenimiento y la ampliación de la hegemonía política del Estado mexicano.

El esquema de exposición del tema es el siguiente:

En el capítulo 1 hemos apuntado algunas notas reflexivas en torno al Estado contemporáneo y al Estado mexicano, su participación en la economía capitalista y su relación con las clases sociales.

Resaltamos la presencia de la lucha de clases en la ampliación o pérdida de la hegemonía política del Estado.

El capítulo 2 da cuenta de la interrelación de los conceptos desarrollo y educación de cómo a ésta se le han asignado funciones y tareas del proyecto desarrollista.

El concepto de ideología educativa, nos auxilia para explicar la política educativa del Estado y sus contenidos e intereses a que responde.

El análisis del ambiente social en que se presentó la crisis (política y económica) la hemos tocado en el capítulo 3. Podemos encontrar tres elementos que la caracterizaron: el agotamiento del modelo económico, el descontento social ante la crisis y la pérdida de consenso social.

El capítulo 4 y el 5 abarcan dos niveles de la planeación educativa, en el primero, analizamos lo que dijo la burocracia política y educativa acerca de la planeación y de la



*función de ésta en el proyecto de desarrollo. El segundo, plantea reflexiones en torno a lo que se hizo como planeación educativa en los proyectos denominados: desconcentración administrativa, macroplaneación y microplaneación educativa.*

*Finalmente, las conclusiones recogen algunos puntos, a nuestro parecer, importantes que guiaron la investigación y que fueron corroborados en el desarrollo de la misma.*

## 1. ESTADO Y HEGEMONIA

### 1.1 Algunas notas teóricas sobre el Estado contemporáneo.

*El papel del Estado en la sociedad ha sido tema frecuentemente abordado por diferentes disciplinas de las ciencias sociales. Han surgido corrientes de pensamiento que lo conciben como "sistema político"<sup>(1)</sup> en sentido restringido, reduciendo así la posibilidad de entender su realidad social, económica e ideológica que también lo conforma. Esta idea del Estado es expuesta y compartida por funcionarios de aparatos estatales de corte capitalista.*

*Otra posición es la que sitúa al Estado por encima de las clases sociales y no admite su participación en la economía. Esta visualización reduce el papel del Estado en la sociedad a mero guardián y tiende a justificar una realidad económicamente desigual para los diferentes grupos y clases sociales.<sup>(2)</sup>*

*Un punto importante en el fondo de esta posición es el de legitimar, ante el conjunto social, el control de la lucha de clases y el sistema de dominación que garantiza el orden necesario para el desarrollo de la formación social capitalista.*

En la obra de F. Engels: El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado se encuentra una crítica abierta a esta corriente en la que el autor sienta parte de las bases de una teoría que analiza en su realidad social al Estado:

"... el Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera a la sociedad; tampoco es << la realidad de la idea moral >>, << ni la imagen y la realidad de la razón >>, como afirma Hegel. Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado ... "(3)

El desarrollo histórico del Estado capitalista ha cuestionado, en general, los dos enfoques arriba señalados y la realidad actual, en particular ha rebasado cada uno de sus postulados:

- Se ha evidenciado cada vez más la desigual estructura de las clases sociales en la sociedad capitalista, y como expresión de estas diferencias y antagonismos los enfrentamientos y luchas entre aquellas.
- El Estado ha establecido una compleja red de relaciones con las diferentes clases y grupos sociales, lo que demuestra que éste no está "por encima de la sociedad" sino que sus vínculos son de poder, de alianza, de búsqueda de consenso por la conservación de la hegemonía, de enfrentamiento, de cooperación, de apoyo, etcétera.
- Lo que tratan de negar a toda costa ambas concepciones es la relación Estado-sociedad civil, en la que encontramos una articulación de ambas instancias y parte de la naturaleza social y económica del Estado. El nuevo Estado va más allá de hacer cumplir las leyes y de preservar solamente el orden público.
- La participación del Estado en la economía es, actualmente, más creciente. El

moderno Estado es también empresario y en su poder están industrias estratégicas, como las de energéticos y de guerra.

- Estos enfoques buscan ocultar los intereses de clase del Estado. La concepción que lo sitúa "por encima de la sociedad" busca dar la idea de igualdad de todos los individuos. Así el Estado puede erigirse en "representante de la sociedad en su conjunto".

Una tercera concepción es la llamada instrumentalista<sup>(4)</sup>, que surge en el interior del "marxismo oficial" de la II Internacional. Su tesis medular ve al Estado como instrumento coercitivo que la burguesía utiliza para salvaguardar sus intereses como clase; aunque al privilegiar el momento de la coerción, deja de lado la función de consenso y hegemonía (Gramsci).

Esta corriente, da un paso adelante respecto a las anteriores al rescatar los conflictos de clase de burguesía y proletariado; sin embargo empobrece un análisis que podría ser más completo y más cercano a la realidad política en la cual están presentes otros grupos de poder y fracciones de clase que participan en las luchas por el poder del Estado.

La concepción instrumentalista supera la posición que concibe al Estado como guardián de la sociedad y responde a la idea de "igualdad social", señalando que el Estado es un instrumento coercitivo y represivo que vela por los intereses no de toda la sociedad, sino de la clase económicamente dominante.

Los aportes de Marx, Engels<sup>(5)</sup> y Lenin<sup>(6)</sup> han contribuido en gran medida al desarrollo de una teoría crítica que sostiene la especificidad histórica del Estado. Para ellos, este concepto es una realidad social e histórica que tiene un principio, un fin y cuya existencia no es indefinida. Igualmente, sostienen que el Estado es producto de las contradicciones irreconciliables de clase, y su forma pero no su contenido variará en cada formación social.

En las décadas de los años veinte y treinta surge el pensamiento de Antonio Gramsci, continuador, a nuestro modo de ver, del marxismo crítico. Este autor parte del pensamiento de los clásicos<sup>(7)</sup> para desarrollar y transformar algunas cuestiones que los teóricos economicistas<sup>(8)</sup> y algunos partidos comunistas<sup>(9)</sup> de ese tiempo habían encajonado y reducido. Parte de estas ideas críticas fueron expuestas por Gramsci en la III Internacional.

Gramsci desarrolla conceptos teóricos políticos tales como hegemonía, sociedad política, sociedad civil, Estado en sentido restringido y Estado en sentido amplio; así fundamenta una ampliación del concepto de Estado, que en su conjunto conforman una teoría marxista que aporta conceptos originales para la interpretación y transformación de la realidad.

Este autor, Antonio Gramsci, identifica el concepto de Estado en sentido restringido con la idea comunmente difundida de gobierno, al que, como ya señalamos, sólo se le asignan funciones coercitivas y económicas.

Frente a esta concepción, Gramsci propone la ampliación del Estado no solamente a la sociedad política sino a la sociedad civil.

El pensador italiano, define al Estado en su obra Notas sobre Maquiavelo ... en los siguientes términos:

"Si ciencia política significa ciencia del Estado y Estado es todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados, es evidente que todas las cuestiones esenciales de la sociología no son más que las cuestiones de la ciencia política."<sup>(10)</sup>

El Estado aparece como un ente articulado socialmente, con un conjunto de recursos para que la clase hegemónica mantenga, renueve y amplie su dominio y su función de dirección.

*El sistema hegemónico está conformado por la clase fundamental; los grupos 'aliados' o 'auxiliares' y las clases subalternas.*

*La dirección cultural e ideológica o función de hegemonía, se ubica en el ámbito de la sociedad civil, con los grupos y clases afines y aliados a la clase dirigente.<sup>(11)</sup>*

*Para este autor, el Estado posee una base social en crecimiento y la articulación de relaciones sociales complejas entre la clase hegemónica, las clases subalternas y su base social o de masas.*

*La base social o de masas y los grupos "auxiliares o aliados" sirven al Estado para reforzar el poder de la clase dominante, como base política en el plano electoral y para la formación de cuadros intelectuales y políticos.<sup>(12)</sup>*

*Las relaciones sociales existentes entre las diferentes clases y grupos sociales son desiguales debido a que, por ejemplo, la clase dirigente posee una situación de privilegio respecto a las otras clases y grupos en dos planos: en el plano económico y en el plano superestructural dentro del cual cuenta con la dirección ideológica.*

*Los grupos "aliados o asociados" y las clases subalternas desempeñan un papel secundario en esos planos.<sup>(13)</sup>*

*Subyacen en la definición gramsciana del Estado dos funciones esenciales de éste: hegemonía o dirección y coerción o dominación.*

*Respecto a la hegemonía, Gramsci señala que:*

*"... si la hegemonía es ético-política no puede dejar de ser también económica, no puede menos que estar basada en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo rector de la actividad económica."<sup>(14)</sup>*

*El estado mantiene su hegemonía no solamente frente a los grupos y clases sociales sino también en el campo económico, es en éste, como dice el pensador italiano, en el que está fundamentada y tiene su base de clase.*

La función de coerción o dominación, en la teoría gramsciana, la ejerce el Estado con aquellas clases y grupos sociales (clases subalternas) que no se identifican o que se oponen al proyecto hegemónico y por lo tanto pueden ellas mismas llegar a construir un nuevo bloque histórico. Sin embargo, no están al margen de las luchas por el poder de las otras clases y grupos sociales.

En un primer caso, las clases subalternas pueden jugar un papel importante en la victoria de la clase fundamental o hegemónica. Esta clase puede allegárselas y éstas, a su vez, pueden obligar a la clase dirigente a retomar demandas suyas que sobrepasen sus objetivos e incluso sus posibilidades reales; Gramsci da como ejemplo de ello la Revolución Francesa.

El segundo caso de la forma en que la clase hegemónica ejerce la función coercitiva con las clases subalternas es la que este autor ha llamado "transformismo" y consiste en que la clase dominante sostiene su dominación sobre los grupos y clases subalternos manteniéndolos en la pasividad política: para ello los separa pacíficamente de sus élites, absorbiéndolos en su clase política.

Un tercer caso es aquel en el que se da la dictadura pura y simple y persiste el uso exclusivo de la sociedad política para dominar a esas clases.<sup>(15)</sup>

En la teoría gramsciana no puede asignarse separadamente coerción y consenso a la sociedad política y a la sociedad civil, respectivamente, pues en la realidad:

"... no existe sistema social donde el consenso sirva de única base de la hegemonía, ni Estado donde un mismo grupo social pueda mantener duraderamente su dominación sobre la base de la pura coerción."<sup>(16)</sup>

El Estado es fuente de coerción pero también de consenso, la sociedad civil puede ejercer coerción aunque su función esencial es la de la hegemonía.

Una cuestión esencial de la función de hegemonía es tener y obtener consenso

*social o el consentimiento de la sociedad o de la mayor parte de ésta para que el bloque hegemónico pueda conducir al conjunto social.*

*De aquí que esa función sea dinámica y dialéctica; día con día la clase dominante necesita mantener y ampliar su hegemonía en el campo de la sociedad civil. Al mismo tiempo ejerce la función de dominación, aunque ningún régimen apoyado por la fuerza, ejerciendo la violencia y sustentándose en ésta puede sostener indefinidamente el poder del Estado. Desde este enfoque, el bloque en el poder requiere de la aceptación de la sociedad en su conjunto para realizar el proyecto de formación social donde existe y actúa. En otras palabras, el grupo hegemónico gobernante demanda, para su existencia, del apoyo de las clases que dirige y domina.*

*Otra cuestión relevante de la teoría de Antonio Gramsci es la de la ideología, que se hace necesario retomar aquí por la relación estrecha que guarda con la hegemonía.*

*Para este autor la ideología es una*

*“... concepción del mundo que se manifiesta implícitamente en el arte, en el derecho, en la actividad económica, en todas las manifestaciones de la vida individual y colectiva.”<sup>(17)</sup>*

*Desde nuestro punto de vista, esta posición teórica presenta avances con relación a otras posiciones que han permanecido estáticas al pretender demostrar si la ideología es falsa o verdadera y si es científica o no.*

*En este sentido, Gramsci no solamente la concibe como una concepción del mundo sino que trata de establecer su función en la sociedad y sobre todo sus ligas con las clases sociales, con el poder hegemónico y con el mantenimiento de la hegemonía.*

*Nuestro autor ya citado diferencia tres niveles en la ideología:*

*“... la ideología propiamente dicha, ‘la estructura ideológica — es decir las organizaciones que crean y difunden la ideología —, y el ‘material’ ideológico, es decir los*



*instrumentos técnicos de difusión de la ideología (sistema escolar, medios de comunicación de masas, bibliotecas, etc.).*<sup>(18)</sup>

Particularmente relevante es la estructura ideológica por medio de la cual, la clase dirigente difunde su ideología. Esta es concebida como 'la organización material destinada a mantener, defender y desarrollar el frente teórico e ideológico'.

Las ideologías orgánicas son aquellas que aparecen ligadas a las clases fundamentales de la sociedad. Al apoderarse la clase hegemónica del control del Estado y de la dirección de la sociedad, su ideología (su forma de ver el mundo y la vida) se erigirá en la ideología socialmente dominante en la medida en que se vaya extendiendo a las diferentes instancias de la sociedad civil.<sup>(19)</sup>

El desarrollo de la hegemonía de la clase en el poder generará o llevará al desarrollo de su ideología.

Para Gramsci, el aspecto primordial de la hegemonía se encuentra en el monopolio intelectual, es decir, en la capacidad de atraer a las capas intelectuales de otros grupos sociales, sometiéndolos y subordinándolos, los cuales llegan a crear un sistema de solidaridad entre todos los intelectuales con vínculos de orden psicológico (vanidad, etc.) y de casta (técnico-jurídicos, corporativos, etc.).

Este sistema no es más que la creación de un bloque ideológico — o bloque intelectual — que liga las capas intelectuales a los representantes de la clase dirigente.<sup>(20)</sup>

Para que este bloque se dé es necesario, afirma Gramsci, una verdadera 'política' hacia los intelectuales:

"... 1) una concepción general de la vida, una filosofía, que ofrece a los adherentes una dignidad intelectual, que provee de un principio de distinción y de un elemento de lucha contra las viejas ideologías que dominan por la coerción; 2) un programa escolar, un principio educativo y pedagógico original, que interesan y dan una actividad propia, en su dominio técnico, a la fracción más homogénea y numerosa de los intelectuales: los educadores ..."<sup>(21)</sup>

*En un sistema hegemónico, el bloque ideológico genera dirección en torno al sistema, en un doble sentido: en su mismo seno, en la medida en que los representantes de la clase dirigente orientan a los otros grupos sociales, pero sobre todo en el nivel del bloque ideológico al posibilitar a la clase dirigente el control de otras capas sociales por intermedio de ese bloque ideológico.*<sup>(22)</sup>

*Como hemos visto, Antonio Gramsci propone la ampliación del Estado a la sociedad civil, le confiere una nueva función que es la de la hegemonía, ésta es vista como un proceso histórico construido a partir de un sistema de alianzas y de nuevas relaciones entre la clase dominante y los otros grupos y clases sociales.*

*Esta hegemonía del Estado no se limita al campo social y político, comprende a la vez el ámbito económico.*

*La hegemonía se mantiene con la ayuda de la ideología que busca atraer y dar cohesión a los diferentes grupos sociales. La clase dirigente logra orientar a esos grupos sociales, pero sobre todo, tiene la posibilidad de controlarlos por medio del bloque ideológico.*

*Hasta aquí hemos expuesto el pensamiento gramsciano; al confrontarlo con otras posiciones sobre el Estado, señaladas al inicio del capítulo, nos permite ver que esta teoría es más elaborada en el sentido de que incorpora más elementos en la dinámica social, sin embargo, también presenta limitaciones tales como que el pensamiento de este autor quedó plasmado, en su mayor parte, en notas escritas en la cárcel y en condiciones físicas adversas, por ello no conforman una teoría acabada, otros autores la han reordenado temática y cronológicamente para que pudiera llegar al lector.*

*Este enfoque, está basado sobre la realidad italiana e incluso europea de las primeras décadas de este siglo, en un contexto nacional e internacional de grandes conflictos y de una efervescente lucha de clases.*

*No obstante lo anterior, este enfoque sigue siendo válido por lo siguiente:*

- Aunque la teoría gramsciana no es una teoría acabada, sí tiene en su conjunto unidad y coherencia, su desarrollo lógico muestra la evolución del pensamiento crítico del autor.

- Es una aportación fundamental al desarrollo del marxismo clásico y en su momento, combatió esquemas economicistas que surgieron al interior de esta corriente.

- La teoría gramsciana aporta conceptos generales con los que se puede analizar el bloque histórico capitalista, de hace 70 años o el actual de nuestros días.

Con lo expuesto hasta aquí, concluimos que el Estado actual propio de economías predominantemente capitalistas no puede ser entendido en su realidad histórica, política, ideológica, económica, cultural y social si lo concebimos simplemente como sistema político en sentido estricto; o como ente por encima de las clases sociales sin participación alguna en la economía o como instrumento de una clase.

El Estado se ha conformado históricamente y sus funciones en la sociedad se han ido ampliando y, por ende, su base social. Para su comprensión es necesario rescatar el concepto de sociedad civil que nos permite verlo como fuente de hegemonía. El control del aparato estatal requiere de una legitimación que no es más que el consenso favorable de los grupos sociales que dirige y domina a la vez.

## 1.2 Estado mexicano y hegemonía.

En el punto anterior, hemos rescatado notas teóricas sobre el Estado. Ahora, retomamos las críticas a las corrientes expuestas y particularmente, los conceptos gramscianos para analizar al Estado mexicano y la construcción de su hegemonía a partir

del presente siglo y fundamentalmente del movimiento armado de 1910.

El Estado mexicano presenta generalidades que permiten analizarlo mediante una teoría marxista del Estado; así podemos hablar de su conformación histórica, de su carácter de clase, de su base económica, de su participación creciente en la economía y de su articulación con los grupos y clases sociales. Sin embargo, es necesario, como señala Pablo González Casanova<sup>(23)</sup>, ir a la historia concreta, acercarse a su especificidad en la formación social mexicana para su comprensión más exacta.

El Estado mexicano contemporáneo, se ha estructurado principalmente a partir de las luchas políticas del siglo XIX y del siglo XX. Con el triunfo de la guerra de Independencia se inicia un siglo de constantes enfrentamientos y luchas por el control del Estado. Las luchas entre liberales y conservadores persisten por varios años; las ideas, de ambos, han quedado plasmadas en la filosofía del Estado mexicano.

Friedrich Katz<sup>(24)</sup> recoge en una de sus obras las condiciones socio económicas que prevalectan en latinoamérica en las últimas décadas del siglo XIX y en los primeros años del siglo XX. Durante este tiempo, afirma, estos países son absorbidos por el "frenético desarrollo del capitalismo mundial". Hacia 1914 el mercado latinoamericano, es inundado por 7 567 000 000 de dólares provenientes del extranjero que sirvieron para consolidar la dependencia hacia el exterior. El mismo autor agrega que:

"La exportación de materias primas baratas, la importación de productos industriales caros, el control por compañías extranjeras de algunos de los sectores más importantes de la economía, las enormes diferencias en los niveles de riqueza, la concentración de la tierra en manos de un pequeño grupo de latifundistas, un ingreso per cápita global mucho más bajo que el de los países industrializados, un sistema educativo rezagado que daba por resultado un alto grado de analfabetismo ... todos estos factores, en diverso grado, prevalectan en la mayor parte de América Latina."<sup>(25)</sup>

Las situaciones y procesos arriba descritos por Katz, en México se vivían bajo la dictadura del Gral. Porfirio Díaz, quien:

"... estableció su hegemonía a través (...) (del) desarrollo e integración económica, que combinó con formas particularmente represivas, y con una lucha ideológica que revistió las más variadas formas de opresión intelectual antigua y moderna."<sup>(26)</sup>

Los vínculos entre la clase hegemónica y la sociedad civil se fueron haciendo cada vez más débiles, ésto y el sistema de privilegios imperante marcaron el fin de ese régimen. Ambas razones impidieron al Estado ampliar la base social; la actividad estatal se dedicó, preferentemente, a crear las condiciones materiales para el desarrollo del capital, garantizando condiciones favorables a la inversión extranjera y transformando la agricultura regional en una agricultura de exportación. Estos procesos, a su vez, generaron el surgimiento de una incipiente burguesía industrial y de un proletariado industrial, la transformación de estructuras agrarias, la aparición de una burguesía agro exportadora y el establecimiento de los enclaves imperialistas.<sup>(27)</sup>

La depresión mundial de 1900-1901 y la crisis de 1907-1908 determinaron las ya críticas condiciones políticas y económicas del país y dejaron al descubierto la incapacidad del grupo hegemónico para plantear una salida a la crisis.<sup>(28)</sup>

Con el desarrollo del capitalismo las condiciones de vida también se hicieron marcadamente desiguales creando, potencialmente, la fuerza social que habría de participar en la Revolución de 1910. Sin embargo, no fueron las clases subalternas las que actuaron inicialmente en las pugnas políticas por la no reelección y en los enfrentamientos con los grupos simpatizantes de la dictadura.

No fue sino poco tiempo después cuando el descontento masivo y la pérdida de consenso se fueron acentuando en amplios sectores sociales (campesinos pobres, capas medias, grupos indígenas desposeídos de sus tierras comunales)<sup>(29)</sup> que se enfrascaron en la Revolución por una nueva forma de vida.

La Revolución mexicana presenta, como señala Juan Felipe Leal, dos corrientes en su desarrollo: 1) Los grupos conservadores que pugnaron por una reforma política;

constituidos por fracciones de la burguesía del interior del país. Las demandas de mayor participación política de algunos sectores sociales adquirieron consenso social entre las clases y grupos dominados; y 2) Los grupos campesinos de los estados de Morelos, Puebla, Tlaxcala, México y del sur del Distrito Federal; lugares en los cuales se generó un desarrollo activo del capitalismo en el agro y a los que se les suman algunos sectores medios como maestros, pequeños comerciantes, etcétera.<sup>(30)</sup>

En 1914 ascendió al poder una nueva burocracia político-militar que no habría de durar mucho, lo impidieron las pugnas y enfrentamientos entre las fracciones y los grupos que participaron en la lucha armada y que aspiraban obtener el control del Estado.

La conformación histórica del Estado mexicano posrevolucionario se divide en dos grandes periodos: el primero comprende de 1910 a 1940 y el segundo de 1940 a 1982.

A partir de la Constitución de 1917 se dieron las condiciones jurídicas y políticas que favorecieron el crecimiento de la base social del Estado.

De Obregón a Cárdenas (1920-1940) el proyecto hegemónico recoge importantes demandas sociales de los grupos y clases que participaron en el movimiento revolucionario tales como educación pública para todos los mexicanos, reforma agraria, servicios (obras hidráulicas, instituciones médicas, caminos).

En este periodo se dieron grandes movilizaciones sociales, los grupos y clases sociales participaron activamente en la conformación del Estado mexicano posrevolucionario, sin dejar de considerar el papel que jugaron los países del exterior tanto en el derrocamiento de la dictadura porfiriana como en la estabilidad y consolidación de los gobiernos posrevolucionarios.<sup>(31)</sup>

La incorporación de las demandas e intereses de los grupos y clases sociales (obreros, campesinos, empresarios, además de otros) a los proyectos del Estado posrevolucionario, hasta Cárdenas, significó: por un lado, la atención a las demandas de esos grupos y por el otro, representó para el Estado el momento de construir un complejo sistema de

alianzas sociales que habría de traducirse en el crecimiento de su base social y por ende, en el fortalecimiento de ese grupo hegemónico en el poder.

José Luis Ceceña resume de la siguiente forma los principales rasgos de los años 1910-1940, afirmando que:

*"El periodo comprendido entre 1910 y 1940 puede caracterizarse como de una intensa lucha del pueblo mexicano por lograr cambios estructurales económicos, sociales y políticos; para acelerar el progreso económico sobre bases democráticas y de independencia nacional, frente a las fuerzas internas que querían mantener el estatu quo, y las exteriores, representadas por los Estados Unidos principalmente, que se empeñaban en conservar y ampliar sus posiciones de dominio en nuestro país."* (32)

Todos estos rasgos de las luchas populares enriquecieron la vida política y social de esos años. Los grupos y las clases pobres participaron primero con las armas en la mano para derrocar a la dictadura y acceder al poder, (sin haber logrado su control y dirección); posteriormente, para obtener mejores condiciones de vida, dotación de tierras, educación y mejores salarios.

Este contexto histórico, social y político ha dejado experiencias originales y valiosas, necesariamente, recuperables en la configuración de alternativas viables a la realidad crítica de los años actuales.

El sexenio avilacamachista (1940) marca el inicio del segundo periodo de la conformación del Estado mexicano contemporáneo.

Esta década (1940-1949) y la siguiente (1950-1959) han sido poco estudiadas por las disciplinas sociales; recientemente han aparecido trabajos que refuerzan el planteamiento de que esta parte de la historia de nuestro país, corresponde a un nuevo periodo, en el cual prevalece un proyecto estatal cuyos ejes son: la industrialización, la invitación permanente a la inversión extranjera, el control de las organizaciones laborales y el sometimiento de las movilizaciones independientes que cuestionaban o ponían en peligro

la estabilidad política del grupo hegemónico y del Estado mismo.

Pablo González Casanova explica este cambio de proyecto social de la siguiente forma:

*"En la época de Avila Camacho hubo un cambio de proyecto histórico, ideológico y estructural. El Estado consolidó el camino de un proceso revolucionario en que seguía prevaleciendo la economía de mercado, el incentivo de las utilidades, la acumulación y concentración de capital, y con ello el tipo de leyes o tendencias que caracterizan el desarrollo de la sociedad capitalista, particularmente en las áreas dependientes o periféricas."<sup>(33)</sup>*

Si durante el primer periodo el Estado, no solamente construyó una hegemonía, sino que también la consolidó ampliamente, durante este segundo periodo vemos que el grupo hegemónico da un viraje en cuanto a su política social, restringiendo, sin llegar a eliminar, la atención a las demandas de los grupos más pobres.

El proyecto del grupo avilacamachista se estructuró con base a concepciones ideológicas y políticas fuertemente influenciadas por el ambiente internacional que se vivía de la Segunda Guerra mundial, persuasión paternalista, conciliación religiosa, términos cívicos, sustitución de símbolos y discursos oficiales revolucionarios por otros acordes con la nueva política democrática y conservadora. El Estado pasó oficialmente del proyecto socialista, a un proyecto democrático, muy en boga en esos años de guerra mundial contra el Eje. Pasó del "Frente Popular" a la "Unidad Nacional".<sup>(34)</sup>

Todos los elementos que configuraron la nueva ideología del Estado le dieron una imagen "original" que, a primera vista, era coherente con la situación internacional. Sin embargo, la realidad de los grupos económicamente pobres no variaba; esta coyuntura era favorable para los grupos empresariales y conservadores que habían presionado para un cambio en la correlación de fuerzas y para un mayor espacio en el aparato estatal.

El discurso gubernamental se sobresaturó de concepciones ideológicas alusivas a



la modernización y a la industrialización que harían de México un país desarrollado. Evidentemente, se incorporaban concepciones, valores e ideas ajenas a las concepciones populares de los años treinta que tenían gran identificación con las clases y grupos más numerosos.

En los sexenios subsecuentes se presentó cierta continuidad respecto a la política social del Estado; y de parte de la sociedad civil también continuaron las movilizaciones y los conflictos sociales en cuyo desarrollo, éxito o fracaso tuvo que ver directamente el Estado mexicano: con Miguel Alemán sobresale la alianza con dirigentes sindicales corruptos que, valiéndose de negociaciones, mediatizaron las luchas de los trabajadores. Resalta también el constante ataque y persecución a líderes independientes que trataron de oponerse a la política sindical del régimen<sup>(36)</sup>.

En el sexenio 1952-1958 se presentaron en su inicio: el movimiento henriquista, más tarde el movimiento magisterial de 1958 y, en 1959, el movimiento ferrocarrilero.

El primero de estos movimientos fue expresión del descontento que preveía en el interior de ciertos grupos de la burocracia política, por la marginación que habían sufrido algunos funcionarios cardenistas y los excesos de corrupción y enriquecimiento de los funcionarios públicos alemanistas.

Con la corporativización de los trabajadores al partido del Estado efectuada por Cárdenas, se buscó, y se ha logrado hasta ahora, controlar y encauzar la mayor parte de las demandas laborales dentro de los marcos legales. Sin embargo, algunas protestas laborales se han dado en oposición al control oficial, que aunado a las pocas posibilidades de mejorar las condiciones de vida, se convierten en verdaderas tensiones que acaban por estallar en movimientos sociales. El llamado desarrollo y sus beneficios sociales, en esos años, han sido muy relativos, pues los directamente favorecidos fueron los grupos económicamente fuertes. Olga Pellicer y José Luis Reyna lo señalan de la siguiente forma:

"... durante el periodo de 1940 a 1960, (los beneficios del desarrollo se han visto distribuidos muy inequitativamente) (... ) ni siquiera los obreros organizados, el sector con mayores posibilidades de lograr algunas reivindicaciones, pudieron alcanzar el nivel de salarios existentes en 1939. Se explica así la fuerza inesperada que, durante un corto lapso, han tomado movimientos que intentan modificar algunos aspectos del sistema político vigente, y en particular el control del estado sobre las organizaciones de trabajadores. Un buen ejemplo de ello son las luchas de maestros y ferrocarrileros que tuvieron lugar en 1958 y parte de 1959."<sup>(36)</sup>

Ambos movimientos, el ferrocarrilero y el magisterial, se suscitaron, principalmente por dos motivos: el alza salarial y la democratización de sus sindicatos; ello implicaba la destitución de la dirigencia sindical coludida con las autoridades del trabajo. Dirigidos por líderes independientes, llegaron a presionar a tal grado que fueron satisfechas sus demandas salariales y sólo por un corto tiempo pudieron acceder a la elección democrática de sus dirigentes; pues cuando se evidenció su carácter de movimientos políticos que tendían a romper la dependencia de los sindicatos con el Estado y a presionar más allá de la negociación, el Estado los combatió encarcelando a sus principales dirigentes y reprimiendo las manifestaciones públicas<sup>(37)</sup>.

Estos movimientos no fueron aislados, sino los que por su combatividad y oposición al régimen destacan. Sin embargo, en esta época surgen otros como el petrolero, el de los electricistas y el estudiantil que, en su conjunto, conforman un ambiente de movilizaciones laborales y de gran efervescencia política.

La respuesta del Estado a los movimientos independientes dejó claro que en tanto éstos se presentasen como conflictos laborales por mayores percepciones económicas, podían obtener condiciones para la negociación. Pero tratándose de movimientos que buscasen romper el control oficial, obtendrían en todo caso una respuesta violenta y sin tolerancia alguna.

Queda por analizar el movimiento estudiantil del 68 que tocaremos más adelante por el peso específico que tuvo en la pérdida de consenso social que experimentó el

Estado en los años posteriores al conflicto y que tiene que ver con el surgimiento del discurso oficial que recoge la planeación educativa.

Este segundo periodo que se inicia en 1940 y que se diferencia del periodo anterior (1910-1940), por el cambio de proyecto hegemónico del Estado es fundamental por la pérdida de consenso social que experimentó a partir de ese momento el Estado.

No solamente dejó de construir su hegemonía sobre las bases y concepciones ideológicas de los años treinta, sino que perdió parte de esa identificación con sectores y grupos de la sociedad civil.

Carlos Pereyra sostiene que en los países de capitalismo dependiente es muy difícil la construcción de la hegemonía burguesa por las siguientes razones:

"... a) ... (La) transferencia de recursos sistemática a las metrópolis que dificulta una distribución del excedente capaz de hacer atractivo el sistema social para grandes sectores de la población; b) ... (los) procesos prematuros de concentración de la propiedad que reducen (...) la posibilidad de que muchos miembros de la comunidad se identifiquen con las bondades de la propiedad privada; c) la Reforma Agraria ha sido altamente obstaculizada (...) en el campo suele predominar el latifundio en vez de la pequeña propiedad; d) ... las tareas de modernización (...) imponen un papel destacado al sector público, por lo que en un contexto de empresas paraestatales y nacionalizaciones la ideología de la propiedad privada enfrenta frecuentes descabros, y e) ... (Las) diferencias étnicas entre propietarios y no propietarios que, por supuesto, disminuyen las posibilidades de adhesión de éstos al proyecto histórico de aquéllos."<sup>(38)</sup>

Para el caso de México son válidas las razones expuestas, pueden verse en los proyectos gubernamentales de los años treinta y en el de los años cuarenta: el periodo cardenista significó un momento culminante para el Estado, por el crecimiento que experimentó su base social y su hegemonía. Al concluir este sexenio surgió un proyecto gubernamental que dejó fuera intereses y demandas de grupos y clases sociales numerosos, por ello no fue fácil ni exitosa la adhesión social para el mismo, ya que, como lo apunta el autor, existen condiciones específicas en la formación social, propias de las

economías dependientes que impiden la construcción de la hegemonía, en esta época no solamente no hubo una adhesión colectiva y mayoritaria al proyecto avilacamachista, sino que se inició un deterioro paulatino de la hegemonía del Estado mexicano.

Los conflictos sociales que se han presentado en las últimas cuatro décadas nos hablan del descontento social y de la pérdida de consenso, por parte del Estado. Este ha tenido que recurrir a la fuerza para controlar las movilizaciones. Juan Felipe Leal lo explica así:

"... los sucesivos gobiernos (posteriores a 1940) han enfrentado un creciente deterioro de esa base social de apoyo, por lo que han recurrido, de manera cada vez más frecuente, a la represión directa para sofocar sacudimientos campesinos, obreros, de capas medias, y, últimamente, incluso de pequeños y medianos capitalistas."<sup>(39)</sup>

No obstante esa pérdida de hegemonía y el uso de la fuerza, la burocracia política de nuestro país ha logrado reproducirse en el poder por más de cinco décadas sin golpes de Estado, y ni siquiera intentos de éstos; los vínculos con los empresarios han presentado altibajos, épocas de cooperación ilimitada y otras de menor acercamiento por periodos cortos en los que en última instancia y en cualquier situación, el Estado apoya y promueve el desarrollo de la economía capitalista.

Lo interesante es que aún con esa política laboral han surgido movimientos opositores a ella. En la medida en que persistan esas condiciones en las cuales una gran mayoría de mexicanos viven en condiciones miserables y la antidemocracia siga imponiéndose en la vida sindical, educativa, electoral, etc., las luchas independientes y opositoras se seguirán dando.

Como hemos visto, el Estado mexicano no se encuentra ni histórica ni socialmente por encima de las clases y grupos sociales, la historia de la lucha de clase en nuestro país permite comprobar las múltiples y variadas formas de articulación y relación entre

**Estado y sociedad (alianza, apoyo, manipulación, control, corporativización, autoritarismo). Sin ir más lejos, sin esta concepción no podríamos entender ni analizar desde ninguna perspectiva las etapas decisivas de la historia de México. La historia misma del Estado mexicano se explica por las luchas políticas, ideológicas y sociales entre las clases, grupos y fracciones de clase.**

- (1) Véase: MILIBAND, Ralph. *El Estado en la sociedad capitalista*. México, Siglo XXI editores, S.A., 1981. Capítulo 2, 3 y 4.
- (2) Christine Buci-Glucksmann comenta que: "La crítica de la ideología liberal del Estado como <<garante del orden>>, o como <<aparato parlamentario>> identificado con el gobierno, es aquifundamental. (...) Gramsci pone en discusión toda definición jurídico-coercitiva del Estado. Estado policía, Estado gendarme, Estado guardián nocturno, Estado carabinero, son todas fórmulas equivalentes para designar <<un Estado cuyas funciones están limitadas a la tutela de orden público y al respeto de las leyes>>." Gramsci y el Estado (Hacia una teoría materialista de la filosofía). México, Siglo XXI editores, S.A., 1979. pp. 92-93. También Véase: SAINZ, L.I. y ESCALANTE, F. *Nuevas tendencias del Estado contemporáneo*. México, UNAM-Coordinación de Humanidades, p. 5.
- (3) ENGELS, F. "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado" en MARX, K. y ENGELS, F. *Obras escogidas*. Moscú, Editorial Progreso, s/a, p. 606.
- (4) Véase: MILIBAND, R. Op. cit., p. 24.
- (5) Véase: ENGELS, F. Op. cit., pp. 471-613.
- (6) Véase: LENIN, V.I. *El Estado y la Revolución*. Pekín, Ediciones en lenguas extranjeras, 1974, pp. 7-14.
- (7) Véase: GRAMSCI, A. *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. México, Juan Pablos Editor, 1975, pp. 9, 13, 17 y 22.
- (8) Véase: BUCI-GLUCKSMANN, C. Op. cit., pp. 295-360.
- (9) Véase: GRAMSCI, A. *La formación de los intelectuales*. México, Editorial Grijalbo, S.A. 1967, pp. 14-15.
- (10) Véase: GRAMSCI, A. *Notas ...*, pp. 107-108 (subrayado nuestro).
- (11) *Idem.*, p. 18.

- (12) Véase: PORTELLI, Hugues. *Gramsci y el bloque histórico. México, siglo XXI editores, S.A., 1979, p. 87.*
- (13) *Idem.*, p. 13.
- (14) GRAMSCI, A. *Notas ...*, p. 55.
- (15) Véase: PORTELLI, Hugues. *Op. cit.*, pp. 89-90.
- (16) PORTELLI, Hugues. *Op. cit.*, p. 30.
- (17) GRAMSCI, A. *El Materialismo histórico y la filosofía de B. Croce. México, Juan Pablos Editor., 1976, p. 16.*
- (18) PORTELLI, Hugues. *Op. cit.*, p. 18.
- (19) Véase: PORTELLI, Hugues. *Op. cit.*, p. 18.
- (20) *Idem.*, pp. 70-71.
- (21) PORTELLI, Hugues. *Op. cit.*, p. 71.
- (22) Véase: PORTELLI, Hugues. *Op. cit.*, p. 72.
- (23) Véase: GONZALEZ Casanova, Pablo. "50 Años del PRI. El partido del Estado I. Antecedentes y umbral" en *Nexos. Sociedad Ciencia Literatura. México, Centro de Investigación Cultural y Científica, A.C., 1979. (Año II, Abril 1979, Núm. 16), p. 3.*
- (24) Véase la obra de KATZ, Friedrich en la que se hace un cuidadoso análisis de las dos primeras décadas de este siglo de la historia política y social de México y la influencia de Europa y los Estados Unidos en la misma. *La guerra secreta en México. Europa, Estados Unidos y la revolución mexicana. México, Ediciones Era, 1983.*
- (25) KATZ, Friedrich. *Op. cit.*, p. 20.
- (26) GONZALEZ Casanova, Pablo. *Op. cit.*, p. 6.

- (27) Véase: LEAL, Juan Felipe. **La burguesía y el Estado mexicano**. México, Ediciones "El Caballito", 1975. Texto en el que se encuentra un estudio detallado de la conformación del Estado mexicano en el presente siglo.
- (28) Véase: LEAL, Juan Felipe. **México: estado, burocracia y sindicatos**. México, Ediciones "El Caballito", 1976, pp. 29-30.
- (29) Véase: KATZ, Friedrich. Op. cit., pp. 22-23.
- (30) Véase: LEAL, Juan Felipe. **México ...**, pp. 31-33.
- (31) Véase: KATZ, Friedrich. Op. cit., pp. 40-46.
- (32) CECEÑA, José Luis. **México en la órbita imperial. Las empresas transnacionales**. México, Ediciones "El Caballito", 1979, p. 103.
- (33) GONZALEZ Casanova, Pablo. "50 Años del PRI el partido del Estado. II. Fundación, lucha electoral y crisis del sistema" en **Nexos. Sociedad Ciencia Literatura**. México, Centro de Investigación Cultural y Científica, A.C., 1979. (Año II, Mayo 1979, Núm. 17), p. 4.
- (34) Véase: GONZALEZ Casanova, Pablo. Op. cit., II, p. 3.
- (35) Véase: MEDINA, Luis. **Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952. Civlismo y modernización del autoritarismo**. México, El Colegio de México, 1982. (Tomo 20), pp. 137-175.
- (36) PELLICER de Brody, Olga y REYNA, José Luis. **Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El afianzamiento de la estabilidad política**. México, El Colegio de México, 1981. (Tomo 22), p. 9.
- (37) Véase: PELLICER de Brody, Olga y REYNA, José Luis. Op. cit., pp. 131-214.
- (38) PEREYRA, Carlos. "El problema de la hegemonía" en **Revista Mexicana de Sociología**. México, IIS-UNAM, 1984. (Vol. XLVI, Núm. 2, Abr-Jun), p. 162.
- (39) LEAL, Juan Felipe. **La burguesía ...**, p. 183.



## 2. DESARROLLO Y EDUCACION

### 2.1 Planeación y desarrollo.

La planeación ha sido llamada también planificación, planeamiento, planismo, programación, entre otros.

De todos estos términos el más polémico ha sido el de planificación por su uso en los países socialistas y sobre todo, en la Unión Soviética.

La planificación en ese país se caracterizó por su alcance generalizado y por su amplio programa de nacionalizaciones.<sup>(1)</sup> En este sentido, el término se asocia también, a una concepción global e integral de su acción en la vida económica y social.

El rechazo y la desconfianza hacia este término, por parte de algunos países o grupos políticos, se debe a dos razones principalmente: al hecho mismo de haber sido utilizado en un país socialista como la Unión Soviética y al significado integral que se cree no puede llegar a tener en un sistema capitalista.

Sin embargo Francia, por ejemplo, y organismos latinoamericanos como el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica<sup>(2)</sup> lo siguieron utilizando a nivel oficial. Los Estados Unidos, la mayoría de los países latinoamericanos (incluido México) y organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina han

recurrido a los términos planeación y programación.<sup>(3)</sup>

La crisis de 1929 afectó severamente las economías capitalistas, aunado a esto, las crisis políticas internas y la amenaza de un nuevo conflicto bélico crearon condiciones para que las ideas de organización, racionalización, plan, productividad y otras más tuvieran, desde cierta posición, lógica como proyectos alternativos a la situación que prevalecía.

Francia es uno de esos casos, las ideas de planificación se tradujeron en el Plan del 9 de julio que pretendía, precisamente, responder a la situación de crisis económica y de desorganización política existente.

Posterior al Plan, surgió un grupo de planificadores cuyo órgano de expresión fue la revista Plans, en la que afirmaban:

"La inadaptación total de las instituciones a las condiciones modernas de vida, la necesidad de combatir moralmente la crisis mundial que afecta a Francia en ese momento ... " (4)

Complementan a estos planteamientos la idea de la unificación del continente, como condición de racionalización que iría del taller a la fábrica, y de ésta al conjunto del mercado europeo, lo que permitiría no sufrir pasivamente los sobresaltos de los Estados Unidos.<sup>(5)</sup>

El caso Alemán vivió, por lo menos, dos etapas planificadoras: la de la social democracia y la de la Alemania Nazi.

La Primera Guerra mundial planteó el problema de la planificación del desorden. Otto Neurath sostenía que << La guerra es una organizadora de gran estilo >>. La guerra total es sinónimo de organización paroxística.<sup>(6)</sup>

Al final del conflicto, Alemania desarrolla la planificación en conexión con la economía de crisis.

*El economista Neurath propone la creación de una Oficina central de economía cuya función sería:*

*"... hacer el inventario estadístico de todas las fuerzas productivas y de los flujos de materias primas, fuentes de energía y productos."<sup>(7)</sup>*

*El ascenso de Hitler al poder en 1933 cambió los fines de la planificación en ese país, adquirió relevancia el desarrollo de la red de comunicaciones estratégicas para la economía de guerra.*

*El concepto de organización se convirtió en el eje de la economía. Surgieron la Organización Tdót y más tarde, la Organización Speer. Ambas funcionaron sin consenso social y sin reconocimiento público, sus fines eran:*

*"... la acumulación; en nombre de los imperativos universalistas de la organización, del control por encima y por debajo de toda fabricación o circulación así como de toda decisión ... "<sup>(8)</sup>*

*La organización nazi llegó a doblar y a triplicar la producción de guerra, esta forma de producir estaba basada en el concepto de autonomía de la industria, consistente en la unificación de las diferentes ramas de la actividad económica con vistas a obtener un rendimiento superior.<sup>(9)</sup>*

*La planeación del presente siglo (sobre todo los primeros 50 años) ha sido abordada práctica y teóricamente por países capitalistas, por los socialistas, por partidos de izquierda (francés, social democracia alemana, Partido Comunista de la Unión Soviética), de derecha e incluso de ultra derecha (nazi).*

*La planeación o planificación, como la llaman en los países ya mencionados, es un discurso teórico y práctico que ha surgido con fuerza en condiciones de crisis, ha*

implicado una organización de las diferentes actividades de la vida social o de algunas de ellas.

*En cada país ha tenido modalidades propias, pero en todos ellos se ha constituido en un discurso ideológico expuesto y manejado por los grupos que tienen el control del aparato estatal.*

*Este discurso ha servido para resolver las situaciones de crisis, para allegarse consenso, para conservar la hegemonía o para ampliarla.*

*En los capítulos subsecuentes tocaremos más a fondo estos planteamientos.*

*Un caso más, que corrobora lo expuesto hasta aquí, es el de la planeación en los Estados Unidos donde surge ligada a la crisis de 1929 y más tarde, a la Segunda Guerra Mundial. René Lourau señala que con el desarrollo de la industria de la información, la informática, la computación, la cuantificación de las técnicas de previsión, la competencia entre los modelos de organización y de gestión, la sociología de las organizaciones, además del desarrollo de otras áreas, los Estados Unidos inician los primeros intentos de planeación. Se suman a éstos, el programa de investigaciones que desemboca en la bomba atómica, el programa de la división Jasón para la lucha contra Vietnam, el proyecto Camelot con vistas a descubrir y aniquilar la << subversión >> en el mundo.<sup>(10)</sup>*

*El Plan Marshall es otro intento de planeación, según Lourau, fue también una tentativa bastante eficaz de control ideológico, económico y militar a nivel mundial. Buscaba mantener, en periodos de guerra fría e incluso de coexistencia pacífica, el equilibrio hegemónico construido en 1945 por las grandes potencias.<sup>(11)</sup>*

*Una variante de estos planes, directamente relacionada con los países latinoamericanos, fue la Alianza para el Progreso (ALPRO); cuyos fundamentos están expuestos en la Carta de Punta del Este, firmada el 17 de agosto de 1961.*

*Sus propósitos fundamentales pueden sintetizarse en los siguientes puntos:*

1. El desarrollo capitalista dependiente de América Latina debía ser dirigido por un bloque ideológico-político, constituido por todos los países del continente y hegemonizado por los Estados Unidos.

2. Realizar una reforma económica y social, basada en la formación ideológica-social-técnica de 'recursos humanos'.

3. 'Gobernar bien', mediante una planeación eficaz y la adaptación de la administración pública y las instituciones de la sociedad civil. Se condicionaba la ayuda exterior al establecimiento de situaciones superestructurales que garantizan su eficacia, en dirección a las metas del desarrollo dependiente.

4. Integración de la economía latinoamericana a un mercado común.<sup>(12)</sup>

Estos propósitos muestran en general los intereses económicos, políticos, ideológicos y militares de las grandes potencias, y en particular, los intereses hegemónicos de los Estados Unidos.

Con la ALPRO se persigue reorientar y conducir a los países latinoamericanos hacia el modelo de desarrollo que las grandes potencias han seguido. Estas ofrecen financiamiento para programas de desarrollo en áreas prioritarias como la economía, la educación, el campo, entre otras, a cambio de apegarse a la "buena administración" y a la planeación.

En los países capitalistas, el concepto desarrollo se ha manejado asociado al de planeación. En particular, en los países latinoamericanos, ambos términos se han ligado a un conjunto de ideas acerca de la necesidad de mejorar las economías capitalistas.

Manuel Pérez Rocha lo explica así:

El concepto "... 'desarrollo' alude a un cambio irreversible hacia lo mejor, hacia un estado tal que nunca antes se había dado, que jamás es una repetición del precedente ... en la terminología común y en la especializada de nuestra época ese término

(desarrollo) se usa para designar tanto a un estado de la economía y de la sociedad (que se identifica con el de los países industrializados, especialmente los capitalistas) como al proceso mediante el cual supuestamente se llega a ese estado."<sup>(13)</sup>

Esta forma de ver el desarrollo ha sido muy difundida en nuestros países latinoamericanos; las diferentes corrientes de pensamiento económico y social, de las últimas décadas, plantean de una u otra forma estas ideas, veamos.

Diferentes corrientes de pensamiento económico y social han analizado, cuestionado y orientado el "desarrollo" en América latina; sobresalen por el peso que han logrado, tanto en las interpretaciones hechas por latinoamericanos como en las economías de estos países, las teorías neoclásicas Keynesianas,<sup>(14)</sup> de la Cepal y de la dependencia.

Ubicada dentro de las primeras, se encuentra la Teoría Metropolitana del Desarrollo, que surge como propuesta de los países llamados desarrollados y de parte del capital financiero internacional hacia América Latina a inicios de los años cincuenta. Tomando como modelo las experiencias de países como Estados Unidos y Europa Occidental, los teóricos de esta corriente pretenden "... encontrar las causas que impiden el crecimiento capitalista armónico y equilibrado de las economías en vías de desarrollo, y por ende, las soluciones para salvar dichos inconvenientes".<sup>(15)</sup>

Una segunda interpretación, es la de la CEPAL que busca romper con las corrientes clásicas y neoclásicas, propone el estudio de la realidad latinoamericana, y la reactivación de la industria de capital que lleve a un desarrollo "nacionalista" y "democrático".

La Teoría de la Dependencia, es otra interpretación importante que surge en América Latina a mediados de los años sesenta como respuesta a la situación social que priva en nuestros países. Esta corriente incorpora a su análisis, el carácter histórico del subdesarrollo debido a la expansión del capitalismo y a la relación de explotación de los países llamados desarrollados hacia los países pobres, demostrando que no es válido proponer "países modelos" a los países pobres.<sup>(16)</sup> Desde nuestro punto de vista, algunas

corrientes como el liberalismo económico y las teorías neoclásicas han sido cuestionadas e incluso rebasadas por la propia realidad económica capitalista, fundamentalmente, en lo que se refiere a sus planteamientos de la supuesta culpabilidad del Estado en las crisis económicas debido, según éstas, a la extensa política económica y a la expansión creciente del gasto público, el punto central de ataque de estas corrientes hacia el Estado, es la injerencia de éste en el proceso productivo y en la economía en general. Así por ejemplo, el monetarismo ha planteado como alternativa a las crisis económicas y a la necesidad de recuperar la rentabilidad del capital y su internacionalización, la independencia total de la economía y de sus procesos de ajuste respecto al medio ambiente social.<sup>(17)</sup>

En los países llamados desarrollados, la participación estatal en la economía se acerca más a las interpretaciones neoclásicas y monetaristas; aunque sin llegar a mantenerse fuera de éstas, ya que su papel es fundamental en la creación y mantenimiento, en general, de las condiciones necesarias para la reproducción del capital.

Héctor Guillén Romo sostiene que en los países subdesarrollados:

"... la intervención del Estado en el sector productivo es estructuralmente y proporcionalmente más importante que en los países desarrollados, de tal suerte que el Estado no puede retirarse completamente del sector productivo sin plantear graves problemas a la reproducción del capital."<sup>(18)</sup>

El caso de nuestro país niega por sí mismo la validez de las interpretaciones neoclásicas en torno al No intervencionismo económico del Estado. Más adelante lo tocaremos.

El Estado, en los países con capitalismo dependiente, se encuentra políticamente comprometido tanto con las clases sociales como con las economías que no han podido producir beneficios para mejorar globalmente las condiciones de vida de la mayor parte de su población; por el contrario, éstas se han visto deterioradas en las últimas décadas,

debido a las consecutivas crisis que afectan al sistema capitalista.

Por lo anterior, las economías subdesarrolladas no han podido salir del atraso, no obstante, la "ayuda" económica de los grandes países y del capital financiero internacional, que al otorgar sus créditos han marcado, para los países deudores, una serie de políticas de austeridad.

Por el contrario, al seguir la línea de las teorías neoclásicas y del liberalismo económico, expuestas inicialmente, algunos países latinoamericanos han tenido que apearse a los lineamientos económicos de las metrópolis y de la banca internacional. Países como Chile, Argentina y Uruguay son casos notables de cómo, a costa de las libertades más elementales de los ciudadanos, se impuso un liberalismo económico propicio para la entrada y salida de grandes capitales sin la menor restricción del Estado. Trayendo consigo una sobreexplotación de los recursos naturales (renovables y no renovables) y humanos para beneficio del gran capital.

"Desarrollar" las economías latinoamericanas para "salir" de la situación en que subsisten ha sido la preocupación de las corrientes ya expuestas. El desacuerdo es evidente de una a otra al proponer los posibles caminos. A partir de la década de los años cuarenta tanto la economía como otras disciplinas sociales se esforzaban por interpretar el desarrollo de esta área del continente.<sup>(19)</sup>

En la década de los años sesenta, los países latinoamericanos adoptan en forma general la idea de la planificación y del desarrollo. Aunado a estos conceptos, se retoma el de modernización adquiriendo nuevo significado y trascendencia.

La modernización es vista como fase que separa a una sociedad tradicional de una sociedad desarrollada. En esta perspectiva, los conflictos sociales en América Latina se ven como condición y consecuencia del incipiente desarrollo económico y de la falta de modernización. Por lo tanto, el avance de estos dos procesos significará la racionalización creciente de la vida social. En la medida que se impulse la racionalización se estarán



*acelerando desarrollo y modernización.*

*En este punto de la reflexión aparece la planificación estrechamente ligada al concepto de racionalización, pues se la concibe como el elemento "más importante" que el Estado debe impulsar para alcanzar la modernización y el desarrollo de los países.<sup>(20)</sup>*

*En los países latinoamericanos influye el pensamiento de Karl Mannheim a partir de la posguerra. Este autor sostiene que:*

*"La planificación es el intento sistemático de racionalizar la vida humana en todo aquello en que sea necesario hacerlo, lo que va más allá de la economía y no comprende, necesariamente, toda la economía."<sup>(21)</sup>*

*La idea de la racionalización gana terreno poco a poco en un ambiente internacional de crisis y de la necesidad de reconstruir las fuerzas productivas después del desgaste generado por la guerra. En latinoamérica se presenta como una medida básica y requerida para impulsar un desarrollo vigoroso.*

*Paralelamente a Medina Echavarría y a Florestán Fernández, la CEPAL en su interpretación ya citada bajo la dirección de Raúl Prebisch, propone una planeación económica, partiendo de una programación que significaría "... acrecentar y ordenar juiciosamente las inversiones de capital con el fin de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país."<sup>(22)</sup>*

*Estas ideas guiarán los programas de desarrollo. Evitando siempre cualquier similitud con la planificación socialista, afirman la necesaria colaboración con los empresarios privados, a los cuales se les ofrecería estímulos y acceso a los recursos indispensables. El desarrollo sería igual al crecimiento del producto por habitante.*

*La planeación entendida por Jorge Ahumada como programación es un instrumento "neutral" ya que "... en definitiva, es el reino de los medios, aunque puede ilustrar sobre los costos de las diversas alternativas y sobre los sacrificios que impone la adopción*

de ciertos fines como fundamentales."<sup>(23)</sup>

Un segundo momento del pensamiento de la CEPAL se caracteriza por dejar de lado el término programación y utilizar el de planeación así como incorporar lo social a su análisis. En 1961, en la Conferencia de Punta del Este, con la creación de la Alianza para el Progreso se reconoce que el desarrollo de los países latinoamericanos sólo se podrá dar en la medida en que se realicen "reformas estructurales". En relación con éstas, la Alianza para el progreso se instituye como una forma mediante la cual Estados Unidos se compromete a "... financiar una buena parte del desarrollo siempre que los países formulan planes y realicen reformas estructurales ...".<sup>(24)</sup>

Además del aspecto social, también se incorporan las ideas de planeación a corto plazo, resaltando la idea de la eficacia, que poco a poco iría cobrando mayor fuerza.

En la mayor parte de los países latinoamericanos fueron tomando importancia las ideas de la planeación para el desarrollo.

Por estos años y los siguientes se observa un impulso a la actividad planificadora que, sobre todo en los años setenta, se va expandiendo considerablemente, creándose importantes dependencias gubernamentales que centralizarían estas actividades. Ya en la segunda mitad de los setenta, existen secretarías y subsecretarías de programación y planeación; además de direcciones generales y departamentos en la mayoría de las dependencias gubernamentales.

Las ideas de desarrollo y planeación encuentran un ambiente social y político adecuados para su difusión y aceptación. La revolución cubana y la amenaza de rebeliones populares en los países pobres llevan a considerar "el desarrollo como garantía de estabilidad política". Además de que la ayuda económica que ofrece la Alianza para el Progreso exigía la elaboración de planes y programas de desarrollo en los países latinoamericanos.

## 2.2 Desarrollo y planeación educativa en México

En México la planeación oficial, de este siglo, encuentra sus primeros antecedentes en el Estado posrevolucionario. El 12 de julio de 1930 se promulgó la Ley sobre Planeación General de la República y se creó la Comisión Nacional de Planeación; formulándose también el Plan Nacional de México, que pretendía "... partir del conocimiento del potencial de desarrollo, para consolidar la reconstrucción e impulsar la industrialización y modernización del país."<sup>(25)</sup>

Este punto de arranque del Estado por definir un proyecto económico ayuda a entender la ligazón que la burocracia política mexicana le ha atribuido a la planeación y al desarrollo.

Los primeros fundamentos legales para una planeación oficial son en realidad intrascendentes quedando en propósitos. En 1933 surgió un Consejo Nacional de Economía que supliría al Consejo Nacional Económico de 1923, el nuevo organismo "... serviría como instancia de consulta para coordinar las acciones de los diferentes sectores sociales, con el propósito de impulsar el desarrollo económico del país".<sup>(26)</sup>

Los objetivos de los organismos creados dejan ver el interés de la dirigencia política por una planeación económica, que según ellos redundaría en un desarrollo general del país.

El primer Plan Sexenal fue presentado como proyecto a la Convención de Querétaro en diciembre de 1933. Producto de la iniciativa callista y del PNR se dió a conocer públicamente que se elaboraría un plan de acción o plataforma de gobierno.

Después de un amplio debate en la Convención queretana fue aprobado el primer Plan Sexenal. El 7 de diciembre el general Cárdenas protestaba formalmente como candidato del PNR a la presidencia de la república y acogía al Plan Sexenal como documento de campaña y posteriormente como programa de gobierno. Este Plan "...

reconoció la importancia de otorgar mayores recursos a la educación y al mejoramiento de las condiciones de salubridad y atención médica sobre todo a la población rural ... "(27) Se le atribuyeron logros importantes en la mayoría de los renglones; en el sistema educativo se alcanzaron logros concretos como el descenso del analfabetismo de un 66.6% en 1930 pasó a un 58% en 1940.(28)

Un conjunto de acciones desarrolladas en el marco del Plan Sexenal son imposibles de cuantificar, sin embargo, los logros alcanzados en áreas rurales y urbanas entre los grupos campesinos y trabajadores son, desde nuestro punto de vista, de gran trascendencia en este primer Plan con resultados prácticos.

La educación pública encuentra su primer espacio en una concepción planeadora que privilegió un desarrollo de las fuerzas productivas internas; la educación forma parte de un proyecto popular cuyos resultados han sido ampliamente reconocidos.

El segundo Plan Sexenal fue elaborado también por el PNR y se integró en 14 puntos, en los cuales se precisaban más las políticas sectoriales y generales; el papel del Estado en el proceso de desarrollo, y la necesidad de impulsar la formación de la infraestructura de comunicaciones y transportes.

El objetivo que perseguía era lograr la industrialización del país, si bien ésta había sido desarrollada potencialmente durante el cardenismo, en el sexenio 40-46 es un fin en sí mismo, y gran parte de la economía se adecúa para llegar a él.

El General Avila Camacho era claro en esto al mencionar que:

"Industrializarnos es una de nuestras metas. A fin de lograrlo estamos siguiendo un plan y necesitaremos una instrucción concebida adecuadamente para aplicarlo." (29)

La economía mexicana experimentaba un proceso favorable de crecimiento y expansión, como hemos apuntado anteriormente, la educación pública asumía la tarea de

preparar mano de obra calificada ya que el "desarrollo" del país así lo requería.

La educación de los años cuarenta es un ámbito preciso en el que se puede ver cómo se subordina este campo al proyecto de industrialización, concibiéndole solo en función de ese proyecto y no como un proceso que tiene su propia lógica, necesidades y problemas específicos. Manuel Pérez Rocha sostiene que:

"En México una notable anticipación a esos propósitos de 'planificación' (para el desarrollo) se hizo presente en el 'Segundo Plan Sexenal' en el cual, (...) se decía que el Estado 'controlaría' la enseñanza de profesionistas, estudiando cuántos están en servicio, cuántos serían necesarios para las industrias y por tanto, cuántos deberían producir las escuelas; el Estado, consecuentemente, tendría facultades para apoyar a las escuelas que produjeran los que hacían falta y para cerrar aquellas que fueran innecesarias... una planificación tan ambiciosa sólo fue propuesta por los organismos internacionales hasta 1960."<sup>(30)</sup>

Como señala este autor, la idea de planear para el desarrollo que se generalizó décadas posteriores en la mayoría de los países latinoamericanos, en el nuestro se anticipa, por lo menos, a nivel discurso.

La forma de concebir y exponer la relación economía-desarrollo y desarrollo-educación asume desde estos años rasgos distintos a los que tuvo con el cardenismo. En este sentido, la idea de un desarrollo social mediante la transformación de la realidad como obra o tarea de los propios sujetos es sustituida por la de desarrollar la economía y posteriormente "repartir" sus beneficios.

En la década de los cincuenta y en los primeros años de la década de los sesenta, las teorías desarrollistas promovidas por los organismos internacionales generalizaron sus enfoques a la mayor parte de los países latinoamericanos, como ya vimos en el punto 2.1; las ideas sobre la necesidad de planear el desarrollo obtuvieron importantes recursos de las potencias desarrolladas y gran acogida en los países pobres del continente.

En el marco de la Alianza para el Progreso, surgida en 1961, fueron recursos

financieros para diversas áreas estratégicas de desarrollo; así:

*"En el aspecto educativo, la ALPRO destinó fondos tanto a las instituciones del sistema escolar (primarias, secundarias, técnicas, y universidades), como a programas de comunicación masiva y programas de desarrollo comunitario".<sup>(31)</sup>*

Los pensadores de la ALPRO concebían que los sistemas educativos latinoamericanos debían modernizarse, para generar una mayor movilidad social que incidiera en el sistema económico. La preparación y la capacitación técnica redundarían directamente en éste.

La ayuda financiera al campo educativo, en nuestro país, se dió en el sexenio 1958-1964; se tradujo en un crecimiento de la matrícula escolar y en una expansión del sistema de educación primaria. Años después los efectos de esta expansión pueden verse en la educación media y media superior. La situación de crisis de la educación en los años setenta deja ver, en un caso específico, la ausencia de planeación y previsión en los niveles escolares superiores por parte de los promotores de la ALPRO.

Axel Didriksson al referirse a la planeación oficial de los años 1958-1964 afirma lo siguiente:

*"La planeación educativa en México fue planteada bajo la forma de un esfuerzo nacional exagerado, queriendo prever, racionalizar el crecimiento, formar los recursos humanos necesarios para la industria y satisfacer plenamente la demanda. Pero el hecho de que la planeación se halla centrado en la práctica, en la expansión de la demanda educativa, revela que la motivación central fue la de canalizar presiones sociales y eventualmente políticas, a través de la educación pública".<sup>(32)</sup>*

Acercas del Plan de Once Años, el mismo autor sostiene que no sólo fracasó en términos del bajo logro de los cambios impulsados o de sus metas de la satisfacción de la demanda o de la eficiencia del sistema, sino en su proclamada igualación de

oportunidades.<sup>(33)</sup>

*La planeación educativa del sexenio lopezmateísta es otro caso más de cómo la ideología del Estado está distanciada de la realidad social, es una visión exageradamente optimista de la realidad, de las necesidades que el propio Estado puede atender y de cómo lo hace.*

*En resumen las experiencias sobre planeación nacional y sobre planeación sectorial (educación) que ha impulsado el Estado han sido, la mayoría de las ocasiones formales; se han planteado objetivos y metas pero también en la mayoría de los casos no se han efectuado ni siquiera como se plantean desde el propio Estado: de manera rigurosa y controlada.*

*Los conflictos sociales, los cambios sexenales, las crisis económicas, el distanciamiento entre planes y realidad, etcétera, son solo algunos de los elementos que han determinado el fracaso de la planeación en la práctica.*

*La única constante en el proceso de planeación del Estado ha sido, precisamente, la idea de la necesidad de esta acción, mantenida por el grupo gobernante en turno, a través de los diferentes sexenios.*

*A la poca o escasa efectividad que el proceso de planeación ha tenido como elemento que coadyuve efectivamente al desarrollo nacional (o por lo menos al desarrollo de ciertos sectores: salud, vivienda, educación, etc.), se opone, sin embargo, determinada aceptación por parte del conjunto social de la idea de contar con un "instrumento" o "mecanismo" que, en manos del Estado, sirva para impulsar el tan deseado desarrollo.*

*En este sentido, puede decirse que la planeación ha tenido efectividad en términos de instalarse en las mentes de los gobernados; y esto ha sido así ya que el discurso de la planeación por venir de donde viene (el Estado) y por decirlo quien lo dice se presenta como una verdad indiscutible para ciertos grupos sociales. Además, el discurso de la planeación ha incorporado diversos elementos sociales del discurso ideológico dominante*

del momento (la crisis, la necesidad de desarrollo, la atención a permanentes demandas de los sectores mayoritarios, como son educación, salud, vivienda, empleo, etc.), que al considerarlos como problemáticas a resolver, se ha vuelto en sí mismo una respuesta.

Igualmente, es viable considerar que el discurso de la planeación ha servido al Estado como instancia para reestablecer, conservar o ganar el consenso de los gobernados, sobre todo en momentos de "crisis de confianza" o "crisis de legitimidad".

Lo anterior se puede ejemplificar con los siguientes casos:

- a) Los dos planes sexenales (34-40 y 40-40) sirvieron como elemento para consolidar una burocracia gobernante que mostró así unidad como bloque hegemónico ante el resto de la sociedad.
- b) En el caso del Plan de Once Años, después de salir de una crisis económica (1954) era necesario que el Estado contara con un elemento que aglutinara la opinión favorable de la sociedad y que demostrara que el país estaba en "buenas manos".
- c) Con Echeverría, la preocupación de la planeación en ciertos sectores emergía en momentos de una aguda crisis de legitimidad del Estado, la planeación global del modelo de desarrollo de esta administración no logró consolidarse en la formulación de un plan y más bien quedó en "buenos propósitos". Entre otras razones puede citarse la ausencia de condiciones económicas estables.

En tanto la reforma educativa "a fondo" iniciada en 1971 con el establecimiento de la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa pasó, sus tres primeros años, anunciada sin plan ni medidas concretas. En la segunda mitad del sexenio empieza a concretarse en una serie de definiciones políticas generales y aparece como una planeación de la expansión y modernización sobre todo entre los niveles medio y



superior.

- d) El arribo a una planeación del desarrollo nacional y la instrumentación de una planeación sectorial con el gobierno de López Portillo, se da en momentos de una aguda crisis estructural del sistema capitalista mundial y de la economía mexicana, donde después de un fuerte impacto en la opinión pública a raíz de la devaluación de agosto, y de los enfrentamientos serios entre grupos empresariales y el Estado, es necesario reordenar las fuerzas políticas mediante un discurso legitimador que dé respuesta y confianza a los diversos sectores sociales.

### 2.3 Política e ideología educativas del Estado mexicano.

La adopción de la planeación en el sexenio 1976-1982, como discurso "original" y como eje central de la acción gubernamental, en el campo educativo, puede verse en la política educativa del periodo.

Desde la óptica oficial, la política educativa se estructura sobre tres componentes:

- 1) Las orientaciones filosófico-jurídicas contenidas en la Constitución de la República y otros instrumentos jurídicos relativos a la educación.
- 2) La estructura programática compuesta por: objetivos que orientan el rumbo de las acciones en la situación concreta del desarrollo educativo del país, y los programas que precisan y organizan las acciones para el logro de los objetivos.
- 3) La estrategia, que fija las prioridades y metas necesarias para la concertación de las acciones, de acuerdo con las necesidades reales de cada región del país.<sup>(21)</sup>

El punto de vista oficial, como vemos, reduce al concepto aludido a una cuestión formal en términos jurídicos y técnico-administrativos, pues si bien la burocracia del sector tiene que basar sus acciones en los ordenamientos jurídicos y en el cumplimiento de preceptos administrativos (elaboración de programas, presupuestos, metas, etc.), la política educativa rebasa estos ámbitos al interactuar con la dimensión social.

Por tanto, esta concepción deja fuera algunos aspectos que, a nuestro parecer, también están presentes y sin cuya consideración no podríamos entender el sentido político e ideológico del proceso educativo.

Además de los tres "fundamentos" ya citados, por lo menos encontramos estos otros:

- El contexto socio económico que adquiere un peso específico y "fundamenta" la política educativa, es tan esencial que sin éste no tendría sentido propiamente la acción gubernamental. Es el que da razón de ser al proyecto educativo.
- Los intereses de las clases y grupos sociales, y las pugnas entre éstos. Ejemplo de ello son los enfrentamientos entre los grupos conservadores y algunas fracciones de la burocracia política durante el periodo echeverrista; o los enfrentamientos entre la burocracia política y los grupos confesionales y asociaciones civiles.
- Las concepciones individuales de los altos funcionarios del sector. Ejemplo de ello son José Vasconcelos, Jaime Torres Bodet y Fernando Solana, cuyas ideas influyeron en buena medida en la orientación de la política educativa de su momento.

Lo hasta aquí expuesto nos lleva a sostener que la política educativa, además de

tener como base los ordenamientos jurídicos y técnico administrativos, adquiere su forma concreta conforme al momento histórico en que se presenta y a la relación que guarda el Estado con los grupos y clases sociales presentes en el proceso educativo.

La orientación del aparato escolar; la asignación de recursos financieros; el impulso a ciertos subsistemas escolares y la desatención a otros; el incremento de la infraestructura del sistema; las reformas educativas y la planeación de la educación oficial, entre otras, son acciones que conforman la política educativa del Estado y la cual se determina e instrumenta por la burocracia política, que tiene a su cargo el sector de la educación pública en México.

Asimismo, la política educativa involucra a distintos sectores sociales: a la burocracia educativa, fundamentalmente en los aspectos de desarrollo, ejecución y difusión de diagnósticos, planes y proyectos; a los diversos subsistemas escolares, encargados de ejecutar la política educativa; a los partidos políticos (gobiernistas), sindicatos de trabajadores corporativizados (el SNTE principalmente) y asociaciones civiles (asociaciones de padres de familia), quienes en su conjunto contribuyen a la aceptación y a la realización del proyecto educativo del Estado.

Existen otros grupos sociales que también se ven involucrados sólo que con otra óptica cuestionan o contradicen el proyecto que no corresponde en parte o totalmente a sus intereses, entre los sectores sociales más críticos podemos mencionar a las organizaciones estudiantiles, magisteriales (CNTE), ciertos grupos de padres de familia, algunos partidos políticos opositores al régimen, entre otros.

Los cuestionamientos hechos hasta ahora no han logrado romper ni llevar a una crisis de estructuras a la burocracia política; en algunos tiempos su hegemonía ha sido mayor y en otros menor, ha encontrado hasta ahora una fuente importante de obtención y de reobtención de consenso social en el terreno de la educación.

Resumiendo, en la conformación de la política educativa del Estado intervienen

diversos factores. Un primer grupo de éstos se integra por la concepción que los responsables directos del sector tengan sobre el papel de la educación en la sociedad, las decisiones que toman para que el aparato escolar se oriente de tal o cual manera, los objetivos que le asignen a los diversos subsistemas y al sistema en general, y las declaraciones oficiales que hagan respecto a la educación pública.

Un segundo grupo sería aquel que, de manera extensa al sistema, incide directa o indirectamente para orientar el aparato escolar. El desarrollo económico de la formación social; la orientación que se dé y se quiera dar a aquél; las necesidades económicas y sociales a nivel nacional, regional o estatal, y los intereses de los diversos grupos sociales que actúan en la formación social mexicana en general, y los que están presentes en el proceso educativo en particular.

El uso del concepto política educativa implica, según nuestro punto de vista, las siguientes limitaciones: por un lado, es un término con el que se suele designar a un conjunto de acciones, propósitos, ideas, etc.; por ello nos refiere a una generalidad, restando significado a lo concreto y a lo específico. No es un concepto teórico propiamente, en la literatura de las ciencias sociales se encuentra poco abordado, y cuando aparece solamente se describe como práctica gubernamental. Por otro, es un término que la burocracia educativa utiliza frecuentemente para denominar indistintamente las actividades que han comprendido los proyectos educativos oficiales de cada sector y de cada sexenio.

Por todo lo señalado recurrimos al concepto ideología educativa, a nuestro parecer, ayuda a explicar el papel de la política educativa en la ideología socialmente dominante, la relación que guarda con la hegemonía y con la búsqueda de consenso social.

El uso del concepto ideología educativa remite a un marco teórico general en el que se ubica la educación en la formación social capitalista y su función en el mantenimiento y ampliación de la hegemonía de las clases dominantes.

*La política educativa es el campo de la creación y de la expresión de la ideología educativa del Estado mexicano; en su conjunto forma parte de la ideología socialmente dominante.*

*La ideología educativa no es más que la concepción que sostiene, expone y realiza el Estado mexicano (especialmente la fracción hegemónica a cargo de la educación) sobre la educación y los procesos que la conforman en la sociedad. La ideología educativa del Estado encuentra espacios de expresión tales como instituciones y organismos civiles a los que Gramsci llamó aparatos hegemónicos del Estado; que a la vez son espacios abiertos a la lucha de clases. Esta ideología se ha plasmado en discursos, declaraciones, mensajes, proyectos, planes, programas, informes, memorias, entre otros, además de todas aquellas manifestaciones prácticas en la realidad social.*

*Expresa y contiene intereses de clase, pues existe en la formación social capitalista con una estructura desigual de clases y grupos sociales. La clase hegemónica, que es la que tiene la dirección de la sociedad, requiere para mantenerse en esa posición, conservar el consenso social e incluso allegárselo día con día. Esta clase buscará que su forma de ver el mundo o su ideología se generalice y se extienda al conjunto social. Esta visión contendrá elementos o intereses de las otras clases o grupos, buscando con ello que se adhieran al proyecto hegemónico.*

*La ideología del Estado no se impone linealmente al conjunto social; median en ella, una serie de contradicciones y de luchas en las que las condiciones propias (la realidad socio-política y económica) juega un papel determinante en la realización, materialización o transformación de esa ideología.*

*Como toda ideología dominante,<sup>(35)</sup> la ideología educativa se encuentra presente en todas las esferas de la vida social, aunque propiamente en el proceso educativo a cargo del Estado encuentra un preciado espacio de conformación y expresión.*

*Miriam Limoeiro afirma que:*

*"En las proposiciones de la ideología que controla el Estado podemos encontrar ( ... ) el proyecto de clase de la fracción dominante no un proyecto 'puro' o 'ideal', sino su proyecto posible en determinado momento, considerando el estado de las relaciones de clase."<sup>(36)</sup>*

*En efecto, el discurso ideológico es un ámbito de información y de comunicación entre Estado y clases sociales, entre clases hegemónicas y clases subalternas; informa realidades distintas para unos y otros.<sup>(37)</sup> La relación que guarda ese discurso con la hegemonía de la clase dominante es, precisamente, la de reforzar y refrendar la función de dominio.*

*El proyecto de clase que contempla la ideología del Estado puede verse en los intereses y en los contenidos de la misma; éstos en términos generales persiguen mantener el control del Estado y el predominio de la hegemonía en la formación social.*

*Hemos tomado tres momentos de la ideología educativa del Estado mexicano en el presente siglo, que a nuestro parecer han sido los más relevantes y los más representativos de este proceso; en los cuales podremos confrontar las notas anteriores con casos concretos de la realidad educativa.*

#### *1) La ideología educativa popular de los años treinta.*

*En este periodo, la educación pública era una necesidad elemental para la mayoría de los mexicanos. Con la creación de la SEP, se plantea la fundación de escuelas en todo el territorio nacional y la formación de profesores. Surgen instituciones de enseñanza rural (Escuelas Normales Rurales, Escuelas Centrales Agrícolas y Escuelas Regionales Campesinas) que van a difundir la ideología de la Revolución mexicana en el campo, constituyéndose en vínculos de la población rural (campesinos, artesanos, obreros) y el Estado.*

*La filosofía de la educación socialista (1934-1940) refuerza la relación escuela-*

comunidad ya desarrollada por la escuela rural mexicana, pero también enfatiza el compromiso de la educación pública con las clases trabajadoras. En las ciudades se crean escuelas para trabajadores e internados para sus hijos.

La política educativa de los años treinta atiende necesidades educativas de grupos pobres (campesinos, obreros, indígenas, etc.) como alfabetización, educación primaria, educación bilingüe, educación para el trabajo, para la pequeña industria, para artesanos, además de otras. Una característica común al proceso educativo en sus diferentes áreas es la de promover un desarrollo integral entre educación, grupos sociales y comunidades; fomenta la creatividad individual de los educandos y el compromiso social de los educadores en su tarea.<sup>(38)</sup>

Esta ideología promueve la conservación de los valores culturales propios, reivindica la lucha contra la ignorancia y el fanatismo.

La educación pública, a veces más a veces menos, constituyó una basta fuente de consenso social, y contribuyó notablemente a la expansión de la base social del Estado y a consolidar su hegemonía.

## 2) La ideología educativa "nacionalista" de los años cuarenta.

Surge como expresión de grupos conservadores que acceden al aparato político y como respuesta al radicalismo educativo oficial del sexenio cardenista.

Enmarcada en una situación internacional de guerra e internamente dentro de un proyecto económico que privilegia la industrialización y la modernización del país sobre otros problemas nacionales, la ideología educativa se enfoca a:

"... la posibilidad de justificar como primera prioridad de la educación la capacitación de mano de obra que supuestamente exigiría el desarrollo de una industria en la cual se introducirían con rápidos procedimientos de creciente complicación

Aparece en esa época un denotado interés por parte de la burocracia gobernante, por capacitar mano de obra para la industria; estas ideas aparecidas en el avilamachismo sobre el papel de la educación en el desarrollo económico tendrán gran promoción en los gobiernos posteriores.

El proyecto educativo de estos años llevó a una gran polémica y a numerosas movilizaciones estudiantiles y magisteriales pues muchas medidas, tomadas por parte de la burocracia educativa, afectaban los intereses de esos grupos.

Una de las primeras medidas que despertó descontento social fue la impartición de educación por parte de particulares y clero (colegios, seminarios y escuelas particulares) dado que, según la burocracia política, el Estado no contaba con los recursos necesarios para subsidiar la educación de todos los mexicanos que la requerían. Argumento que justificaba la reducción de presupuestos para escuelas de trabajadores e internados para hijos de personas de escasos recursos.

En 1942 el Instituto Politécnico Nacional se ve afectado por la nueva política educativa: reducción de partidas presupuestales y reformas a la legislación que le asigna carácter de educación superior y profesional a la impartida en la institución. Los estudiantes se oponen manifestándose y la respuesta es la represión violenta.

Años después, en 1949 los estudiantes de la Escuela Nacional de Maestros y en 1950 los estudiantes de las Escuelas Normales Rurales se oponen a esa política educativa inaugurada en el sexenio anterior, (a la cual se oponen también los estudiantes del Politécnico) sin ser resueltas sus demandas; en 1956 las Escuelas Prácticas de Agricultura se unen en una huelga nacional en la que participan miles de estudiantes y maestros que se enfrentan con la ocupación militar del Instituto Politécnico.<sup>(40)</sup>

El conjunto de hechos de protesta, manifestación, oposición y enfrentamiento al



Estado son conflictos que junto con los movimientos obreros se anlazan históricamente y se conjugan para estructurar un marco social y político que antecede al movimiento estudiantil-popular de 1968.

La respuesta del Estado al movimiento estudiantil-popular despertó un descontento generalizado en el interior y en el exterior del país, observable en una pérdida de consenso y de hegemonía del Estado entre amplios sectores sociales, y de divergencias al interior del grupo gobernante. Dos posiciones se diferenciaban claramente: los que se oponían al uso de la violencia y consideraban "peligrosas" políticamente este tipo de salidas, y los que defendían el uso de la fuerza para someter al "orden público" a los manifestantes.

En la primera posición se encontraban sectores estudiantiles, magisteriales, grupos de padres de familia, sindicatos de trabajadores, sectores campesinos y obreros, entre otros.

En la segunda, encontramos a grupos empresariales, financieros, comerciantes y policiales que veían peligro en la agitación social creciente que representaba el movimiento estudiantil.

La ideología educativa avilacamachista dejó constancia de su profunda influencia en los cambios realizados a los contenidos de planes y programas de estudio, en la unificación de planes de estudio de escuelas urbanas y rurales, en la transformación de Escuelas Regionales Campesinas en Escuelas Normales Rurales, en la desaparición del sistema coeducativo e implantación de las escuelas unisexuales, en la apertura a la iniciativa privada en la impartición de educación y en muchos otros cambios que no podemos aquí enumerar pero que sin duda contribuyeron a conformar la actual política educativa mexicana.

Años más tarde, la burocracia estatal habría de saldar políticamente su cuenta. La paulatina pero constante pérdida de consenso social en los años setenta manifestó los costos reales de una ideología poco conciliatoria, cuyo deterioro se agudizó con

la crisis económica que sacudió no solamente a las clases más numerosas, sino a los empresarios y los grupos que controlaban el aparato gubernamental. Ante esto, los últimos se plantearon la rectificación del proyecto económico y una reforma política que abarcó la reestructuración del PRI. Conjuntamente, surgió un nuevo discurso, una nueva ideología oficial que buscó renovar una imagen social, que llevara a recuperar y ampliar su hegemonía al interior de la sociedad mexicana.

### 3) La ideología educativa reformista de los años setenta.

El surgimiento de esta ideología se ubica en los años siguientes al movimiento del 68, aunque responde a un proceso de conflictos sociales ya mencionados en otras partes de este trabajo, tales como los movimientos magisteriales, estudiantiles y obreros de los años cincuenta y sesenta.

Esta ideología plantea la necesidad de modernizar la educación por medio de reformas educativas que actualicen y adecúen contenidos a la realidad presente; desde la óptica de los grupos hegemónicos en el aparato estatal.<sup>(41)</sup>

En términos políticos, la reforma educativa echeverrista que abarcó varios niveles educativos, representó una apertura significativa del sistema a la población escolar media y superior.

Esta ideología educativa presenta continuidad respecto a la de la década de los años cuarenta, en tanto asigna un gran valor y recursos a la educación técnica, el economismo de este periodo se justifica en nombre de "la revolución científica y tecnológica", "el crecimiento demográfico", "la escasez de recursos", "la mayor interacción política y cultural entre las naciones".<sup>(42)</sup>

En los tres casos expuestos, la ideología educativa se va estructurando de acuerdo

a las necesidades que demanda la situación política, económica y social del grupo gobernante; además la lógica interna del propio sistema, las luchas de clases y fracciones de éstas, las presiones e influencias externas y las pugnas al interior del propio Estado.

Para el primer caso, la educación socialista adoptada en el programa de gobierno del general Cárdenas crea condiciones favorables para combatir el fanatismo y promover la filosofía socialista; hechos que no hubiesen sido posibles si no hubieran confluído por ejemplo un ambiente de movilizaciones sociales, la sensibilidad política del Presidente, el ascenso de ciertos grupos sindicales avanzados y con los cuales se concertó un sistema de alianzas, una política estatal favorable a las clases trabajadoras, entre otros.

Para el segundo, la ideología educativa permite ver el cambio en la correlación de fuerzas al interior del propio Estado y el ascenso de fuerzas conservadoras que pugnaron por un viraje completo en la política social del grupo hegemónico.

En el sexenio echeverrista, el discurso educativo se estructura en un ambiente en el cual están presentes, por lo menos, los siguientes aspectos: la crisis hegemónica del grupo gobernante, la pérdida de consenso social, la presión de grupos magisteriales, estudiantiles y laborales, así como los empresariales con los que existía enfrentamiento.

En esta situación la ideología educativa se fundamenta en una preocupación oficial por: a) recuperar la credibilidad en el sistema; b) recuperar la legitimidad del gobierno, y c) recuperar la rectoría estatal de la economía.

La definición no solamente del proyecto educativo sino del proyecto económico-social, estuvo en realidad determinada por: a) la demanda imperante de un proceso de modernización de la economía y por lo tanto de otras esferas de la vida social que sirvieron de soporte a la reproducción del sistema mismo, el ámbito social y educativo, más tarde el político (reforma electoral); y b) la dinámica socio-política de los diferentes grupos y clases sociales.

En conclusión podemos afirmar que en los tres momentos de la ideología educativa

del Estado mexicano, ésta ha contribuido a consolidar la hegemonía del Estado y el proyecto económico-social capitalista. Aunque ciertamente las diferencias entre una política educativa y otra son incomparables (cardenista y avilacamachista); tanto una como otra han coexistido en la formación social mexicana.

Las tres ideologías educativas expuestas corresponden en términos generales a tres momentos del desarrollo del Estado y del sistema económico político capitalista: surgimiento y definición (cardenismo); consolidación (avilacamachismo y sexenios siguientes); crisis y modernización (echeverrismo y sexenios siguientes).

- (1) Véase: LOUREAU, René. *El Estado y el inconsciente. Ensayo de sociología política*. Barcelona, editorial Kairós, 1978, pp. 178, 180-181.
- (2) Véase: ILPES. *Discusiones sobre planificación*. México, Siglo XXI editores, S.A., 1983, p. 5.
- (3) Véase: SOLARI, Aldo E.; FRANCO, Rolando y JUTKOWITZ, Joel. *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI editores, S.A., 1976, p. 585.
- (4) LOUREAU, René. *Op. cit.*, p. 164.
- (5) Véase: LOUREAU, René. *Op. cit.*, p. 165.
- (6) *Idem.*, p. 171.
- (7) LOUREAU, René. *Op. cit.*, p. 172.
- (8) *Idem.*, pp. 174-175.
- (9) Véase: LOUREAU, René. *Op. cit.*, p. 176.
- (10) *Idem.*, pp. 191-192.
- (11) *Ibidem.*
- (12) Véase: PUIGGROS, Adriana. *Imperialismo y educación en América Latina*. México, Editorial Nueva Imagen, 1980, pp. 126-127.
- (13) PEREZ Rocha, Manuel. *Educación y Desarrollo. La Ideología del Estado mexicano*. México, UAZ-UAG, 1983, p. 34.
- (14) Héctor Guillén Romo asienta en su libro *Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982)* que: "Durante las décadas de los treinta y los cuarenta los países latinoamericanos prácticamente sólo dispusieron del neoclasicismo y del keynesianismo para fundamentar su política económica. Triste alternativa cuando se

constata que la versión de Keynes popularizada en América Latina fue la versión Hicks-Samuelson, conocida por el tributo total que rinde al pensamiento walrasiano.", p. 16. León Walras (1834-1910) autor fundador, junto con Stanley Jevons (1835-1882) y Carl Menger (1840-1921), de la corriente neoclásica en el Siglo XIX. México, Ediciones Era, 1984, p. 19.

- (15) RODRIGUEZ Garza, Francisco. Algunas interpretaciones sobre el desarrollo económico en América Latina. México, UNAM-F.E., 1982, p. 3 (Tesis de licenciatura).
- (16) Véase: SOLARI, Aldo, et.al. Op. cit., p. 146.
- (17) Véase: GUILLEN Romo, Héctor. Op. cit., pp. 16-45.
- (18) GUILLEN Romo, Héctor. Op. cit., p. 45.
- (19) Véase: SOLARI, Aldo, et.al. Op. cit., p. 13.
- (20) Idem., pp. 100-117. Los teóricos más representativos de esta corriente son: Florestán Fernandes y José Medina Echavarría.
- (21) SOLARI, Aldo, et.al. Op. cit., p. 582.
- (22) Idem., p. 585.
- (23) Idem., p. 589.
- (24) Idem., p. 591.
- (25) MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Antología de la planeación en México (1917-1985). 1. Primeros intentos de planeación en México (1917-1946). México, SPP-FCE, 1985, p. 23.
- (26) Idem., p. 24.
- (27) CARDENAS, Lázaro. Ideario Político, [compilador Leonel Durán]. México, Era, 1976, p. 27.
- (28) Véase: MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Op. cit., p. 30.

- (29) MEXICO. SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. México a través de los informes presidenciales. México, Secretaría de la Presidencia, 1976. (Tomo V), p. 358, citado por MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Op. cit., p. 32.
- (30) PEREZ Rocha, Manuel. Op. cit., p. 142.
- (31) PUIGGROS, Adriana. Op. cit., p. 128.
- (32) DIDRIKSSON Takayanagui, Axel. La planeación de la educación en México. México, FCPyS-UNAM, 1984, (Tesis de Maestría), p. 78.
- (33) Véase: DIDRIKSSON Takayanagui, Axel. Op. cit., pp. 125-126.
- (34) Véase: México. Secretaría de Educación Pública. Memoria 1976/1982. I Política educativa. México, SEP, 1982, p. VII.
- (35) Miriam Limoeiro define a la ideología dominante como "... una expresión de la relación de clases. Como el Estado constituye el nivel concreto dominante de la estructura ideológica capitalista, el nivel abstracto de la ideología que lo envuelve e informa expresa el modo como la fracción dominante de la clase dominante entiende sus relaciones con las demás fracciones y clases. En su formulación podemos captar la forma como se propone el dominio, su mantenimiento y su expansión -sin ser asimilado como tal, pues esa ideología no se plantea el dominio y aún menos sus fundamentos y objetivos." La ideología dominante. México, Siglo XXI editores, S.A., 1975, p. 18.
- (36) Ibidem.
- (37) Véase: LIMOEIRO, Miriam. Op. cit., p. 11.
- (38) Sobre este periodo de la educación y sobre el papel social de ésta existe una abundante bibliografía, de la cual pueden verse los siguientes trabajos: RABY, David L. Educación y revolución social en México. México, Sep. Setentas, 1974. (No. 141); SOLANA, Fernando; CARDIEL Reyes, Raúl; BOLAÑOS Martínez, Raúl. (Coordinadores) Historia de la educación pública en México. México, SEP-FCE, 1982. (Tomo I); LERNER, Victoria. Historia de la Revolución Mexicana 1934-1940. La educación socialista. México, El Colegio de México, 1979. (Tomo 17); SEPULVEDA Garza, Manuela. La política educativa y las escuelas rurales en la década de los treinta. El caso de las escuelas regionales campesinas en 1936. México,

**I.N.A.H., 1978 (Tesis de Maestría); RODRIGUEZ Salazar, María y GARCIA Zenteno, René. El Estado mexicano y las reformas educativas en las normales rurales en el periodo avilacamachista. México, FCPyS-UNAM, 1982. (Tesis de licenciatura).**

(39) **PEREZ Rocha, Manuel. Op. cit., p. 125.**

(40) **Véase: MARTINEZ Della Roca, Salvador. Estado, educación y hegemonía en México. México, UAZ-UAG, 1983, pp. 190-209.**

(41) **Véase: MEXICO, SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Educación 1970-1976. México, SEP, 1976, pp. 9-17.**

(42) **Idem., p. 17. Puede consultarse también la obra de LATAPI, Pablo. Política educativa y valores nacionales. México, Nueva Imagen, 1979, Capítulos 1-5.**



### 3. ANTECEDENTES DE LA IDEOLOGÍA EDUCATIVA DEL GOBIERNO DE JOSE LOPEZ PORTILLO

*En la estructuración de la ideología educativa del periodo presidencial de José López Portillo (1976-1982) están presentes, por lo menos, tres elementos: 1) el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, que se manifiesta en la crisis económica acentuada en los años setenta, 2) el descontento de amplios grupos sociales (obreros, campesinos, capas medias y algunos sectores de la burguesía industrial, como el grupo Monterrey) afectados por la crisis de alguna u otra manera, y 3) la consecuente pérdida de consenso social del Estado.*

*Los tres aspectos se desarrollarán en este apartado. Estos, como veremos, están presentes en el proyecto económico y educativo del periodo arriba mencionado y son la base del discurso que se manejó sobre la planeación educativa del proyecto de desarrollo del sexenio.*

#### 3.1 El agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador

*Al término de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se consolidó como potencia económica mundial experimentando un crecimiento expansivo de sus inver-*

siones en el extranjero en los años subsecuentes. Sin embargo, a finales de la década de los sesenta su auge empezaba a declinar; el país del norte afrontaba una baja en sus superávits comerciales;<sup>(1)</sup> en tanto, Japón y Europa obtenían mayores ganancias al exportar sus productos gracias al desarrollo tecnológico y a la competitividad de los mismos.

Ante esta situación, Estados Unidos redujo los costos de la fuerza de trabajo y los de la alimentación de ésta e intensificó la productividad agrícola, para no quedar desplazado del mercado mundial.

Por su parte, los países pobres entraron en esta competencia bajando los precios de sus productos agrícolas, pero sin lograr los bajos costos de producción estadounidense, debido a su escaso grado de industrialización, de avance tecnológico y de inversión de capitales.

En los años treinta, los países agrícolas de latinoamérica eran exportadores netos. En su conjunto acaparaban el 40% de las exportaciones mundiales, en 1960 dejaron de producir para la exportación convirtiéndose en países autoabastecedores; en 1976 pasaron a ser importadores de tres millones de toneladas provenientes de los grandes productores (América del Norte, Australia y Nueva Zelanda).<sup>(2)</sup>

La crisis capitalista mundial marcó de manera patética la situación interna de México, país cuya condición de subdesarrollo, lo orilló a bajar los precios de sus productos agrícolas para mantenerlos en el mercado internacional, llegando a convertirlo en importador de los mismos al no poder competir ante los bajos precios de los productos estadounidenses.

Esta situación generó una desocupación de miles de trabajadores del campo, sin poder adquisitivo para consumir productos de la industria, desplazando algunos hacia el vecino país del norte y a otros hacia las zonas urbanas del país, en busca de trabajo.

Años después de la Segunda Guerra Mundial y en el ambiente de gran auge eco-

nómico del vecino país del norte, en el nuestro se adoptó el "desarrollo estabilizador" fijando las condiciones de desenvolvimiento industrial en la sustitución de importaciones de bienes de consumo, materias primas y productos intermedios. Industria y agricultura se veían como polos dicotómicos, la producción agrícola no despertó interés de inversión del gran capital, y quedó supeditada al desarrollo industrial. Por esta razón y por la forma como le afectó la crisis agrícola internacional, el campo mexicano sufrió más agudamente los efectos de la crisis de los años setenta, acentuándose, por ejemplo, la importación de grano (maíz, trigo, sorgo, frijol y arroz) para satisfacer la demanda nacional.<sup>(3)</sup>

La industria, por su parte, tuvo tasas crecientes de incremento anual en el PIB: de 6.5% en el periodo de 1950-1960, pasó a 8,8% en el de 1960-1970; en 1971 declina hasta el 3.1%, continuando este porcentaje en 1975-1976 por efectos de la crisis estructural.<sup>(4)</sup> Además, este sector mostraba desde sus inicios una tendencia a la concentración geográfica y a la centralización monopolista del capital; lo que lo llevó a transformar la estructura de clases en el campo y la ciudad, donde aparecieron nuevos protagonistas con nuevos proyectos y demandas que ya no correspondían a las del proyecto dominante.<sup>(5)</sup>

El crecimiento industrial de esos años había sido financiado en gran parte por el capital extranjero y fusionado con el capital nacional en las últimas décadas fue acrecentando sus inversiones en nuestro país.<sup>(6)</sup>

La década de los setenta, que inicia con el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, hereda de forma directa la situación económica y política de los dos decenios anteriores; este gobierno busca resolver los problemas que derivan de ella y concreta una serie de medidas económicas y sociales que se enmarcan en el llamado "modelo de desarrollo compartido", el cual habría de mostrar después su inviabilidad para resolver la crisis estructural del periodo.

Diversos autores han reflexionado sobre las causas que generaron esa crisis. Algunos

estudiosos identifican al aumento del gasto público y a la intervención creciente del Estado en la economía como factores determinantes, posición a la cual se adscriben los economistas neoclásicos, como ya vimos en el Capítulo I; otros, identifican como causa la política económica del Estado en los años anteriores a la crisis, centrada en favorecer la expansión de la industria, reduciendo los riesgos y asegurando las tasas de ganancia a los empresarios en detrimento de la satisfacción de las necesidades económicas y sociales de los trabajadores; finalmente, algunos más plantean que la crisis tuvo como origen el modelo de acumulación capitalista, por lo que no es válido, según estas interpretaciones, hablar sólo de crisis de un modelo, sino de crisis estructural del sistema capitalista de producción internacional, en general, y nacional en particular.

Ubicado en la segunda corriente de pensamiento, Carlos Tello elabora su interpretación del origen de la crisis como respuesta a las críticas hechas hacia la burocracia estatal que sostenían, en esos años, empresarios liberales y capital financiero internacional; quienes abogaban, entre otras cosas: por la reducción de la participación del gasto público en el PIB; la regulación de las empresas paraestatales; y por evitar los subsidios a los consumidores, el endeudamiento interno y el proteccionismo a los productos de importación y exportación. En relación a esto, Tello considera que:

"... la política económica del Estado estuvo durante muchos años casi exclusivamente orientada de modo artificial a reducir los riesgos y asegurar las tasas de ganancia de esa expansión de vía estrecha. Sustentada en buena medida en la forzosa estabilidad de precios en sectores clave, resultaba insostenible a largo plazo, al minar la posibilidad financiera del Estado (...). El tabú establecido en torno a la posibilidad de que el Estado pudiera manipular cualquier variable económica —principalmente las políticas fiscal y monetaria— para vulnerar algún interés del sector privado terminó por arrinconar al gobierno en un callejón sin salida."<sup>(7)</sup>

Tello no niega la responsabilidad del Estado en la crisis económica; por el contrario, abunda al afirmar que ésta se precipita por la atención preferente del Estado a la creación

de condiciones favorables para la reproducción del capital. Afectados por esta política económica, grandes sectores de población vieron acentuadas sus carencias sociales no atendidas en lustros. La burocracia echeverrista, según este autor, buscando responder a esas necesidades "... y a darle un sostén más sólido a la economía nacional ampliando la infraestructura y promoviendo la producción básica ...", incrementó su gasto público y su participación en la economía.<sup>(8)</sup>

Desde nuestro punto de vista Carlos Tello aporta al análisis la responsabilidad de los procesos económicos y sociales de los setenta en el desencadenamiento de la crisis; sin embargo, resta importancia al hecho de que el propio Estado se encontraba comprometido en y con el proyecto económico dominante, en el cual también era empresario y promotor de su desarrollo, como hemos visto. También deja de lado el papel de los conflictos sociales; las necesidades mismas del capitalismo; y la reampliación de la base social del Estado en busca de consenso mediante el gasto social, el cual respondía más a cuestiones políticas que a "voluntades benefactoras".

En este sentido, su argumentación sobre el papel del crecimiento del gasto social en la crisis, es más una justificación que una explicación; desde esta óptica, la crisis financiera del Estado no es elemento determinante en la agudización de la crisis, cuestión en la que no coincidimos y que tocaremos en adelante.

Lo cierto es que la burocracia política echeverrista vió como una de las salidas inmediatas, la aceptación de capitales extranjeros para reactivar la economía nacional; aunque en el corto plazo, esos mismos capitales regresaban a su lugar de origen en forma de ganancia, acentuando una vez más la descapitalización del país, que alcanzó su punto más agudo en 1976 con la salida de importantes volúmenes de capital nacional. Internamente, el Estado empezó a ampliar su participación en la economía y el gasto público, recurriendo a la emisión de circulante, a la deuda interna y a la captación fiscal. Raúl Olmedo expone esta situación de la siguiente manera:

*"Con toda seguridad, el dato que mayor significado reviste para percibir y comprender el comportamiento reciente de la economía nacional es que la participación del Estado en la economía ha pasado de representar el 27% del producto interno bruto en 1970 a casi 67% actualmente (1980)."*<sup>(9)</sup>

Existen varios argumentos que ayudan a comprobar la importancia de la crisis financiera del Estado en la crisis estructural:

- a) *Una parte considerable de las medidas impuestas a nuestro país por el FMI en 1977 (reducción del gasto público, programación de la inversión pública, regulación de las empresas paraestatales, etc.), limitaron la participación económica estatal.*
  
- b) *Una parte de la burocracia política echeverrista estaba convencida de que la causa de la crisis estuvo en el desmedido gasto público, por lo que proponía a la futura administración lópezportillista la restricción en este rubro.*<sup>(10)</sup>
  
- c) *Los propósitos del gobierno lópezportillista respecto al gasto público hablan de reorientar y racionalizar a éste mediante el perfeccionamiento del sistema de planeación, programación-presupuestación, evaluación e información.*<sup>(11)</sup> *Puede pensarse que estas modificaciones a la política económica gubernamental tradicional respondían a los condicionantes de créditos del FMI, pero aún siendo así los siguientes datos permiten aclarar la cuestión: para 1970, la deuda pública externa era de 4 262 millones de dólares y para 1976 ésta ascendió a 19 602 millones; en tanto, la deuda privada externa sumó en 1970 1 202 millones de dólares, y en 1976 3 846 millones de dólares.*<sup>(12)</sup>

*Los datos anteriores muestran el desproporcionado crecimiento del gasto público, situación que confluó en la crisis financiera del Estado, enmarcada en la crisis estruc-*

tural de la economía capitalista. Este conjunto de hechos son heredados a la administración de José López Portillo, y para afrontarlos maneja en su proyecto de desarrollo la intención de hacer una reforma administrativa e instrumentar una descentralización del aparato de la administración pública. Para la SEP, esto significó la creación de las Delegaciones Regionales y el impulso renovado a la planeación del sector con una aparente lógica de optimizar el uso de los recursos financieros del Estado.

### 3.2 El descontento social ante la crisis

Pese a que la crisis estructural se había venido gestando desde finales de los sesenta, la devaluación del peso respecto al dólar en agosto de 1976 se identificó por el conjunto de la sociedad como la crisis en su punto más álgido; este hecho causó un gran impacto, debido, entre otras cosas, a que la moneda no había sufrido una devaluación desde abril de 1954, manteniendo 22 años la misma paridad, y en octubre de 1976 se había devaluado en más del 100%.

Si a la devaluación le antecedieron la creciente inflación y la fuga de capitales, después de agosto de 76 estos problemas se incrementaron considerablemente<sup>(13)</sup> y se presentaron otros, como la decreciente captación de recursos bancarios en los renglones de ahorro e inversión; el ocultamiento y la escasez de mercancías; las "compras de pánico"; el incremento de precios y en general la pérdida del poder adquisitivo.

Ante estos hechos, los sectores sociales de México reaccionaron de diversa manera. Los grupos industriales, grandes comerciantes y grupos conservadores y de derecha reaccionaron culpando directamente al Estado de la situación económica que prevalecía; su queja iba dirigida a considerarlo como un mal administrador. El enfrentamiento de empresarios y gobierno fue evidente;<sup>(14)</sup> los empresarios agredían al gobierno señalando su ineficiencia y su culpabilidad en la crisis por el excesivo derroche del gasto público.

En realidad, su reacción constituía una respuesta a hechos que consideraban como una agresión a sus intereses. Al comentar el enfrentamiento entre empresarios y grupo gobernante, Carlos Pereyra considera que estos se debieron:

*"... en parte a la agresividad del discurso oficial y, sobre todo, a los intentos de reanimar el languideciente agrarismo priísta, promover una reforma fiscal y recuperar el vigor de la economía por la vía de la inversión pública."*<sup>(16)</sup>

Todo ello redundó en una creciente desconfianza de los dueños del capital hacia el Estado; la expropiación de 37 mil hectáreas de riego y 62 mil de agostadero en el estado de Sonora creó gran descontento entre terratenientes y comerciantes del norte del país y la ola de rumores y contrarrumores que se desencadenaron en esos meses contribuyeron a la tensión política y social a la que la fracción lópezportillista tenía que dar respuesta.

La crisis de 1976 afectó seriamente a los sectores sociales más numerosos: campesinos, obreros, capas medias, trabajadores eventuales, subempleados y desempleados. Estos sectores participaron activamente en la coyuntura del último semestre de 1976 conformando un ambiente de agitación social y política.

La crisis del 76 sirvió también como catalizador para que resurgiera el movimiento campesino con invasiones de tierra y con la protesta por asesinatos y encarcelamiento de sus líderes; y para que sectores de estudiantes en la mayor parte de los estados de la República se manifestaran por un aumento de subsidio y en contra de la violencia y agresiones por parte de grupos de "porros",<sup>(16)</sup> y contra la ocupación de los planteles por parte del ejército. Los maestros de la SEP, por su parte, iniciaron una serie de movilizaciones para demandar aumentos salariales y materiales didácticos.

El sindicalismo independiente dió la respuesta más vigorosa por parte de los sectores de trabajadores. Durante el sexenio echeverrista, éste agrupó a dirigentes y organizaciones heterogéneas, con ideologías y tácticas diferentes y cuyas luchas fueron



por la democratización de sus sindicatos, por reconocimientos a sus comités u organizaciones sindicales, por la titularidad de contratos colectivos o por la reinstalación de despedidos.<sup>(17)</sup>

Un periodo especialmente significativo fue el de 1972-1974 en el que:

"... el problema sindical pasaría al primer plano con las movilizaciones y huelgas que ocurrieron prácticamente en todo el país. El agotamiento del desarrollo estabilizador y la iniciación del proceso inflacionario contribuyeron al auge de la oposición sindical, pero de mayor importancia parecen haber sido los cambios que habían ocurrido en la composición y la conciencia de la clase obrera, así como la participación de nuevas organizaciones sindicales y políticas que habían venido madurando o que habían engrosado sus filas con militantes del movimiento de 1968, y de los otros movimientos de oposición de las décadas anteriores (maestros, ferrocarrileros, movimientos campesinos de oposición y médico)."<sup>(18)</sup>

Sin embargo, para finales de sexenio, los movimientos de insurgencia sindical y populares se encontraban en franca desarticulación y descenso,<sup>(19)</sup> lo que los incapacitó para dar una respuesta orgánica de conjunto a la crisis en ese momento.

La respuesta del Estado a la situación económica y social de los años setenta puede verse en dos vertientes: la de la burocracia echeverrista durante su gestión y la del grupo Lópezportillista, que desde su postulación como candidato a la presidencia de la República, iría definiendo en lo que sería su programa de gobierno. Las diferencias entre una y otra salida son evidentes, como veremos, pero finalmente ambos gobiernos concluyeron su gestión en condiciones severamente críticas sin lograr el control de la situación y menos aún su solución.

Desde sus inicios en el control estatal, la burocracia echeverrista se planteó una serie de reformas económicas, sociales, políticas y administrativas<sup>(20)</sup> que tendieron a contrarrestar los efectos, ya evidentes en esos años, del agotamiento del "desarrollo estabilizador"; buscando sustituir ese modelo se promovió el llamado "desarrollo com-

partido" en el que el Estado se comprometía a reactivar el proceso económico. Hecho que no logró porque la propia crisis rebasó todas las expectativas de solución gubernamental.

La crisis afectaba económicamente a toda la sociedad, pero políticamente golpeaba a la burocracia estatal, promotora del proyecto de desarrollo, privilegiado y protegido por ella misma. La búsqueda de "estabilidad social", las restricciones salariales, el control de las organizaciones laborales, la represión y la violencia contra los movimientos independientes y la falta de democracia, sobre todo, como señala Pablo González Casanova y Carlos Pereyra, fueron las líneas seguidas por la burocracia priista para continuar con la industrialización y la modernización del país.

Carlos Perzabal comenta así las implicaciones políticas del agotamiento económico:

*"El rompimiento actual de este modelo de desarrollo es un hecho de importancia económica, el cual liquida una buena parte del proyecto político de la burocracia política en el poder, y rompe en algún sentido las formas de dominación que la burocracia política usó para controlar la lucha de clases, mantener el consenso en la sociedad civil y ejercer su dominio sobre las clases dominadas."*<sup>(21)</sup>

Ante este rompimiento de las formas de dominación, la burocracia política se enfrentó a una pérdida de hegemonía a la que se le ha llamado "pérdida de legitimidad", "crisis de confianza", "crisis gubernamental", o "crisis política", y que debido a la crisis económica emergió manifestándose claramente, como señala el autor.

Una parte importante de la respuesta gubernamental a la crisis iba dirigida a tratar de mantener e incluso ampliar el consenso social. La estrecha apertura política que se dio permitiendo la manifestación laboral, la reforma educativa, la ampliación de la cobertura a la educación media y superior, la libertad de presos políticos y de líderes independientes, entre otras medidas, buscaban generar apoyo social. Pero al mismo tiempo, el Estado trataba de prever una posible reacción organizada de la sociedad

civil a la situación económica; el resurgimiento del movimiento estudiantil en 1968 y el del sindicalismo independiente (SUTERM y STEUNAM) en los primeros años del sexenio, así como los movimientos campesinos independientes, hacían pensar en ello. A estos conflictos el Estado respondió con cierta "tolerancia" (libertad de manifestación, respeto a la huelga, aumentos salariales, dotación de tierras), pero sin permitirles llegar demasiado lejos.

A pesar de esa política social, la burocracia dirigente no pudo detener su deterioro creciente a medida que avanzaba el sexenio y los efectos de la crisis, culminando con los enfrentamientos entre empresarios y burocracia echeverrista. La proximidad de la sucesión presidencial ponía en desventaja al grupo echeverrista, pues en estas condiciones de cierta "debilidad política" se manifestaba una incapacidad para controlar las agresiones y enfrentamientos. Este ambiente contribuyó aún más a restar solidez a la "imagen" de la burocracia gobernante al interior de la sociedad.

Si las medidas adoptadas en el sexenio 70-76 no habían sido totalmente efectivas para cambiar esa imagen, había que buscar otras que convencieran, sobre todo a los grupos empresariales y a las capas medias, de que el gobierno sacaría al país del caos económico, de que no cometería los excesos "ideológico populistas" del echeverrismo, y de que velaría por los intereses de los grandes capitales.

A la burocracia priísta, por su parte, le preocupaba recobrar el consenso social perdido y reivindicarse política y socialmente. A ello trataría de responder con su proyecto económico y social mediante la incorporación de la ideología de la planeación a su discurso político; lo cual revitalizaría y fortalecería un discurso que tradicionalmente había recurrido a la ideología de Revolución Mexicana, que ya a muy pocos interpelaba.

### 3.3 La pérdida de consenso social

El movimiento estudiantil-popular de 1968 marca políticamente el final de una ideología oficial que contenía mitos, demagogia y concepciones parciales de la realidad mexicana. Como producto de la Revolución de 1910, los gobiernos posrevolucionarios la fueron retomando sexenio a sexenio y en su nombre justificaron, y siguen justificando, casi cualquier programa de gobierno.

En el Capítulo 2, hemos destacado el papel de los movimientos independientes obreros y estudiantiles que anteceden al movimiento de 68 y que junto con éste han cuestionado algunos aspectos concretos de la dominación de los grupos económicos fuertes y del propio Estado. Hemos dejado para esta parte el movimiento del 68 porque es el antecedente inmediato al gobierno echeverrista, pero también porque es el espacio temporal en que confluye la movilización independiente masiva, el fin del modelo de desarrollo económico instrumentado en los años cincuenta y el inicio del deterioro hegemónico del bloque en el poder.

El movimiento estudiantil popular de 68, muestra nítidamente la cara de la violencia y el uso de la fuerza del Estado para "hacer entender" que no se estaba dispuesto a negociar bajo la presión social, porque ello hubiera implicado mostrar "debilidad política" ante la sociedad (importaba particularmente la imagen del grupo gobernante ante los grupos empresariales, financieros y conservadores).

Esta forma de resolver los conflictos sociales deja ver la inflexibilidad y cerrazón política, y la concepción del Estado como ente poderoso que puede golpear a quien atente contra él. Puede pensarse que el bloque gobernante de esos momentos no tuvo memoria histórica y no estimó los costos políticos en el conjunto de la sociedad civil en los años siguientes.<sup>(22)</sup>

La pérdida de la hegemonía, acentuada de 1968 en adelante, sintetiza el descon-

tento obrero, estudiantil, campesino y de otras capas medias afectadas por la política antidemocrática y represiva del Estado de los últimos veintiocho años.

Después del 68 cambiaron muchas cosas, una de ellas fue la desmitificación de algunas concepciones de la ideología del Estado mexicano, manejadas y sostenidas en el discurso y en la acción gubernamental.

El Estado como representante del bien común, como elemento conciliador y árbitro por encima de la sociedad; la ideología de la Revolución Mexicana; y la constitucionalidad del Estado, al verse cuestionados dieron paso a una realidad que sacudió a la sociedad, y a la burocracia la sumergió en una "crisis político ideológica" acentuada a partir de 1971 por la manifestación económica de la crisis.<sup>(23)</sup>

Por lo menos para algunos sectores quedó evidenciada la escasa voluntad de negociar y conciliar intereses y satisfacer demandas legítimas contenidas en la Constitución.

La ideología de la Revolución Mexicana persistió en los discursos echeverristas pero sonaba a demagogia ante la realidad política. El que se decía Estado representante y defensor de los grupos más desfavorecidos económica y socialmente, había golpeado a un sector popular, el estudiantil.

La imagen del Estado, producto de las luchas revolucionarias de 1910, quedó ante la sociedad mexicana como una entidad represiva, con poder ilimitado para usar la violencia.

Esa legitimidad que el aparato estatal había mantenido por muchos años, sufrió un grave deterioro: ante los ojos públicos, la burocracia gobernante entraba al terreno de la "ilegalidad" ya que quedaban impunes los delitos de asesinato masivo, de represión deliberada y persecución política.

El antecedente inmediato de la crisis política es, pues, la solución de fuerza dada por la burocracia estatal al movimiento de 68; sin embargo, el descontento entre Estado y sociedad civil se remonta a las décadas anteriores y se debió a factores de orden

económico y político que se definieron y se acentuaron con la crisis económica de los años setenta.

*La pérdida de consenso se ubica socialmente en:*

- 1) *Las capas medias afectadas directamente por la respuesta del Estado al movimiento del 68, y algunos sectores de la clase obrera (ferrocarrileros, petroleros, electricistas) que resintieron la política represiva del Estado a sus movimientos. La crisis económica no vino sino a acentuar el descontento en esos sectores y a descubrirlo en otros; aunque no se presentó un movimiento organizado en el que confluyeran todas las clases populares y capas medias, era claro que el descontento había estado latente desde años atrás. Un indicador significativo de éste son, por ejemplo, los índices de abstención en las elecciones presidenciales: en 1970 el porcentaje de abstencionismo nacional fue de 38.4% del total de la población en edad de votar, para 1976 fue de 36.8%.<sup>(24)</sup>*

*Como se ve, hubo una disminución de abstencionismo y esto probablemente se debió a la apertura política echeverrista. De todas formas las cifras son elevadas y dan cuenta de una proporción considerable de electores potenciales que prefieren no votar dadas las restringidas alternativas de elección.*

- 2) *Los grupos empresariales, grandes comerciantes y burguesía financiera que ante la política aparentemente contradictoria veían lesionados sus intereses y privilegios intocables durante años.*

*El ambiente efervescente que prevaleció durante los últimos años de la década de los sesenta y durante el sexenio siguiente, mostró ese descontento en términos de variadas*

demandas sociales de todos los sectores. Sin embargo, para algunos el enemigo inmediato no aparecía en el Estado, sino que sólo apelaba a éste por su capacidad de negociación o de solución a sus problemas. Más aún las reformas sociales, económicas y el control tradicional a las organizaciones sindicales retardaban una independencia política y una conciencia crítica respecto a la dominación social. Esto último se ve acentuado con:

*"La sistemática despolitización de las masas en los sindicatos y organizaciones populares del Estado en forma de adhesión disciplinada, paternalista, populista, así como un cierto manejo del lenguaje 'revolucionario' (y) con absoluto apartamiento de la realidad, han acentuado las distancias entre líderes y masas, y disminuido la capacidad de reflexión conjunta y la de comunicación."*<sup>(25)</sup>

En efecto, habría que considerar que después de una respuesta violenta del Estado (1968), además de la despolitización sistemática a que se venían sujetos amplios grupos sociales, era poco viable esperar una respuesta orgánica de éstos hacia la crisis; en este sentido, la crisis política no sólo es del Estado, sino lo es también de la sociedad civil; las clases subalternas presentan en esos momentos una incapacidad para llevar adelante un proyecto político alternativo quedando a expensas del juego político de la burocracia lópezportillista.

La crisis política, expresión de una serie de contradicciones internas y externas, lleva a la burocracia política y al partido del Estado a replantear y a reformar su imagen y su papel en la sociedad.

El conjunto de manifestaciones, enfrentamientos, acciones y declaraciones de la sociedad política y civil representan un contexto cuya importancia condicionó el proyecto de desarrollo de José López Portillo; específicamente, en la planeación económica y social que se alentó de manera amplia durante ese sexenio y que veremos en especial en el sector educativo.

Desde 1975, con su postulación como candidato del PRI a la Presidencia de la

República, José López Portillo se aboca a plantear un programa de campaña que luego se ampliaría en su programa de gobierno.

El nuevo gobierno asumiría el poder en condiciones sumamente críticas, en un ambiente social efervescente, producto de una agudización de la lucha de clases, y con un imperativo político: recuperar la hegemonía del conjunto de la sociedad civil.

En 1975 se empieza a elaborar un pequeño documento que se conoce con el nombre de Cien Puntos. Plan Básico de Gobierno 1976-1982, en el que se da a conocer la concepción de lo que se pensaba hacer en la siguiente gestión presidencial y lo que era más relevante desde el punto de vista social y político. En el punto de partida de este documento, se habla de libertad y justicia que "... lleve a la cabal democracia social, en que todos los mexicanos tengan igualdad de oportunidades y de posibilidades y participen y decidan en los procesos políticos; en que una nueva economía sustituya, por el uso y la satisfacción, el lucro y lo superfluo ...".<sup>(26)</sup>

Los dos puntos fundamentales estaban presentes en el documento. Antes de llevar a la realidad las medidas y la nueva política, había que exponerla y manejarla en el discurso para preparar las condiciones y allanar el camino, pero, ¿Hasta qué punto esas ideas habían de generar consenso vía el discurso?, y ¿Qué tanto se llevaría a la práctica y a la acción en el sexenio 1976-1982?

El ambiente social, económico y político existente condicionó necesariamente la definición del nuevo proyecto; una vez más se confirmaba que el Estado no está divorciado de la realidad; por el contrario, posee su base en la sociedad civil y ésta participa e incide en los proyectos políticos y sociales del grupo hegemónico.

De ahí se desprende el hecho de que el grupo lópezportillista incluyera en su proyecto a la planeación no como ideología nueva, pero sí como ideología global que ayudaba a explicar la situación económica, y como proyecto alternativo para la participación democrática de todos los ciudadanos; de aquí su denominación de "planeación



democrática".

Políticamente respondía, por un lado, a la necesidad de manifestación y participación de la sociedad civil en la vida pública; por otro, aportaba legitimidad ideológica al grupo lópezportillista como una instancia que sabría cómo resolver la situación, mediante un proceso de planeación que racionalizaría y haría eficiente la administración pública. En relación a ésta se promovería ampliamente la reforma administrativa, con la desconcentración regional y el perfeccionamiento de un sistema nacional de planeación.

Con respecto al gobierno echeverrista, el candidato en campaña asumía posiciones contradictorias. Declaraba que basaría su gobierno en una continuidad económica, social y política respecto al gobierno del periodo 70-76; reconocía en el régimen de LEA un esfuerzo audaz, con imaginación y emoción, "Lo hecho hasta hoy, afirmaba, da bases para esperar mucho en el futuro, y si surge un nuevo orden económico internacional fundado en la justicia, la solidaridad y la cooperación, México, a través del Presidente Echeverría, habrá hecho una aportación decisiva".<sup>(27)</sup> En otra parte se agregaba que:

"... el Partido declara que el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 no sería posible ni en sus metas ni en sus medios, sin la obra emprendida en todos los órdenes por el Presidente Echeverría, lo hecho de 1970 a 1975 es nuestro punto de partida para determinar hacia dónde debemos y podemos ir y por dónde podemos y debiéramos ir de 1976-1982."<sup>(28)</sup>

Lo anterior confirmaba por un lado su reconocimiento al Presidente que lo había postulado como sucesor; pero por otro, se criticaba primero discretamente, y después más abiertamente. Ello resultaba necesario para su completa supervivencia política. Era fundamental sobre todo en la medida en que avanzaban los enfrentamientos del presidente Echeverría con los empresarios, para esto el candidato electo declaraba que, "El próximo gobierno no perderá el rumbo", además de que ofrecía seguridad<sup>(29)</sup> dejando ver que el anterior la había perdido y buscando siempre un mayor consenso para su proyecto político. Esas afirmaciones ciertamente resultaban vagas, pero iban claramente

dirigidas a reafirmar una legitimidad frente a lo ocurrido con el presidente Echeverría, cuidando de no romper con el grupo saliente hasta no afianzarse en el poder. Cuando esto sucedió, entonces la crítica fue abierta.

Además, en el documento de los Cien Puntos, se maneja como idea que los actores sociales habían participado y participarían en lo sucesivo en la elaboración e instrumentación futura del Plan Básico de Gobierno; por lo que se declaraba que:

*"La planeación democrática directrix fundamental en la preparación del Plan Básico de Gobierno, se apoya en el objetivo de un proceso de democratización fundamental que establezca los criterios de dirección nacional en las esferas de organización social que se requieran. El Plan Básico de Gobierno, plantea la posibilidad de ser más libre, impulsando decisiones que garanticen la libertad social, política y cultural del hombre".<sup>(30)</sup>*

La planeación no solamente se aplicaría en un plan de gobierno, sino que los diferentes sectores de la vida económica y social contarían con planes concretos, programas y proyectos. Así por ejemplo, se hablaba de "planes concretos de colonización interna", "planificación de redes urbanas", "Plan Nacional de Energéticos", "planear el ritmo de exploración y explotación del mineral fierro", "planeación integral del sector turismo", "Plan Nacional de Ciencia y Tecnología 1976-1982", y "Plan Nacional Coordinado del INPI", entre otros.

En síntesis, la ideología de la planeación significaba el medio para edificar "un nuevo sistema social"<sup>(31)</sup> y propiciar el desarrollo social acorde con el desarrollo económico.

- (1) "El deterioro económico se dejó sentir en todos los rubros imaginables. Entre 1960 y 1965, por ejemplo, Estados Unidos tuvo superávits comerciales de 5 800 millones de dólares, en promedio; no obstante, esos superávits se redujeron de 1966 a 1970 a un promedio de sólo 1 400 millones de dólares anuales, hasta que en 1971 el país tuvo su primer déficit comercial, en más de un siglo, por un total de 2 700 millones de dólares. Desde entonces esa cifra se ha visto cada año incrementada (...). Al mismo tiempo, su participación en el producto global de los países de la OCDE se redujo a sólo 39% y su peso en la producción industrial mundial pasó a ser de 35%, en promedio. Igualmente impactante fue la caída en sus exportaciones de manufacturas, pues mientras que éstas representaban el 29% del total mundial en 1953, hacia 1970 se redujeron a sólo 13%. Olmedo, Raúl. México: Economía de la ficción. México, Editorial Grijalbo, S.A., 1983, pp. 34-35.
- (2) Véase: OLMEDO, Raúl. Op. cit., pp. 34-37.
- (3) Véase: PERZABAL, Carlos. Acumulación capitalista dependiente y subordinada: el caso de México (1940-1978). México, Siglo XXI editores, S.A., 1981, pp. 28, 65 y 66.
- (4) Idem., p. 34. El autor señala además que: En relación con su participación en el PIB la industria que en 1950 contribuyera con el 27%, en 1972 lo hizo con el 34.7%, por lo que "... este sector se ha transformado en el más importante dentro del funcionamiento de nuestra economía en los últimos 30 años."
- (5) Idem., pp. 68-69.
- (6) La inversión extranjera en las décadas de los años cincuenta y sesenta acentúa su presencia en la manufactura (25% en el primer caso y 74.2% a finales de la segunda); en general, dicha inversión asciende entre 1960 y 1970 a 2 059 millones de dólares. Véase: TELLO, Carlos. La política económica en México 1970-1976. México, Siglo XXI editores, S.A., 1983, p. 39 y PERZABAL, Carlos. Op. cit., p. 66.
- (7) TELLO, Carlos. Op. cit., pp. 33-34.
- (8) Véase: TELLO, Carlos. Op. cit., p. 48.
- (9) OLMEDO, Raúl. Op. cit., p. 81.

- (10) La Comisión de Planeación Económica del gobierno afirmaba que: "La crisis económica es producto del excesivo gasto público. Eso provocó la inflación ...". El Herald de México, lo. de noviembre de 1976.
- (11) Véase: MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, SPP-Talleres Gráficos de la Nación, 1980, pp. 178-193.
- (12) Véase: OLMEDO, Raúl. Op. cit., p. 135.
- (13) En noviembre de 1976 la Procuraduría del Consumidor daba a conocer que en dos meses se recibieron 55 000 quejas contra comerciantes por alzas de precios. El Día, 10 de noviembre de 1976, p. 1. Respecto a la fuga de capitales se informaba de 4 000 millones de dólares que habían salido del país. El Universal, 27 de noviembre de 1976.
- (14) La prensa de la ciudad de México daba cuenta de los constantes enfrentamientos entre empresarios y funcionarios públicos (incluido naturalmente el Presidente de la República) sobre todo durante los meses de agosto a noviembre de 1976. Consúltese también: SALDIVAR, Américo. Ideología y política del estado mexicano (1970-1976). México, Siglo XXI editores, S.A., 1980, pp. 102-110; el autor analiza las negociaciones, acuerdos, discrepancias y enfrentamientos entre empresarios y bloque gobernante; y MARTINEZ Nava, Juan Manuel. Conflicto Estado empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría. México, Editorial Nueva Imagen, 1984, pp. 71-84, 165-224.
- (15) PEREYRA, Carlos. Op. cit., p. 166.
- (16) En particular fue característico, de ese periodo, la protesta estudiantil por la utilización de porros que pretendían controlar sus organizaciones, por la ocupación militar de escuelas y universidades y por el clima de violencia auspiciado por las autoridades educativas.
- (17) Véase: BASURTO, Jorge. En el régimen de Echeverría: rebelión e independencia. México, IIS-UNAM - Siglo XXI editores, S.A., 1983. (Colección La clase obrera en México), pp. 21-33.
- (18) CAMACHO, Manuel. El futuro inmediato. México, IIS-UNAM - Siglo XXI editores, 1980. (Colección La clase obrera en la historia de México), p. 64.
- (19) Idem., p. 69.

- (20) Sobre el proyecto socio-económico y político del bloque echeverrista (1970-1976), consúltese el completo trabajo de Américo Saldivar. Op. cit., segunda y tercera parte, pp. 89-206.
- (21) PERZABAL, Carlos. Op. cit., p. 19.
- (22) Pablo González Casanova precisa que: "Desde el movimiento estudiantil-popular de 1968 el Estado Mexicano entró en un deterioro que adquirió múltiples manifestaciones. El movimiento del 68, sacudió sobre todo a las clases medias, en particular a los estudiantes universitarios, los profesores y los intelectuales. Enarbolando demandas de base constitucional (libertad a los presos políticos, derogación del artículo de disolución social, cese del jefe de la policía), el movimiento estudiantil cobró características populares de gran magnitud. Terminó en una masacre que los cálculos oficiales se empeñaron en negar ... (y) constituyó un punto de ruptura en la evolución ideológica del país." Op. cit., II, pp. 13-14.
- (23) Véase: GONZALEZ Casanova, Pablo. Op. cit., II, p. 14.
- (24) Datos tomados de SALDIVAR, Américo. Op. cit., p. 166.
- (25) GONZALEZ Casanova, Pablo. Op. cit., II, p. 18.
- (26) MEXICO. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. Cien puntos. Plan Básico de Gobierno 1976-1982. México, P.R.I., 1975, p. 3.
- (27) El Heraldo de México, 8 de septiembre de 1976, p. 1 y MEXICO. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. Op. cit., p. 3.
- (28) MEXICO. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. Op. cit., p. 5.
- (29) Excélsior, 10 de septiembre de 1976, p. 1 y Uno más Uno, 10 de septiembre de 1976, p. 1.
- (30) MEXICO. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. Op. cit., p. 9.
- (31) Ibidem.

#### 4. LA PLANEACION EN EL DISCURSO OFICIAL

*En este trabajo, el análisis de la planeación lópezportillista se aborda a dos niveles: en esta primera parte (capítulo 4), se expone y se analiza lo que se dijo sobre la planeación educativa, cómo se concebía y qué se buscaba con su utilización y aplicación; en la segunda (capítulo 5) nos acercamos a lo que la burocracia dirigente hizo en la realidad nacional bajo el nombre de planeación educativa.*

*El decir y el hacer de la planeación en el sexenio 1976-1982 se presenta como componente importante de la ideología educativa del periodo. Esta ideología se estructura sobre una lógica política que busca responder a la problemática económico-social del momento. En este sentido, la ideología de la planeación no aparece como una alternativa aislada que recogiera la burocracia política, más bien surge a la par de otras concepciones sobre el desarrollo social, la reforma administrativa, la descentralización pública, la reforma política, el papel de la educación en el desarrollo, etc., gracias a las cuales, aquella adquiere un sentido de "necesidad racional" y "medio justificado" que ayudaría, según el discurso lópezportillista, a salir de la crisis y arribar a una etapa de desarrollo. Además de lo que se esperaba de la ideología de la planeación (y de las otras concepciones), políticamente se buscaba a través de este discurso un consenso social que fortaleciera y ampliara la hegemonía del Estado; y efectivamente, de acuerdo con lo que*

veremos, en este rubro, es en el que la burocracia política obtuvo los mejores logros.

#### 4.1 Desarrollo y política educativa en el Proyecto Lópezportillista

##### El proyecto del nuevo grupo dirigente.

En el capítulo 3, punto 3.3, hemos visto cómo el grupo priísta se apropia del discurso de la planeación desde la campaña electoral (Plan Básico de Gobierno). Antes de ver el discurso planeador de la burocracia educativa, veamos brevemente en qué proyecto económico social se ubicaba.

El discurso de toma de posesión delineaba lo que sería el proyecto del nuevo grupo dirigente. En el campo económico, el nuevo presidente reivindicaba el carácter mixto de la economía, el respeto al concurso "de todas las fuerzas productivas" y la disposición del Estado a "orientar la actividad económica" hacia esos propósitos.<sup>(1)</sup> La crisis económica planteaba la urgencia de reactivar la economía y la actividad estatal debía proporcionar preferentemente recursos y condiciones que ayudaran a la recuperación económica.

En este primer documento formal, JLP exponía argumentos que apuntaban en dos direcciones: 1) criticar y refutar opiniones y acciones contrarias o desfavorables a la situación económica y política del país y la responsabilidad del Estado en la misma; y 2) proponer a nivel de discurso y desde su perspectiva las acciones y soluciones que permitirían resolver la situación económica y política que afectaba al país.

Ubicadas en el primer punto, se encontraban las alusiones a la crisis política y sus efectos en la sociedad civil, particularmente entre los empresarios, a los que se refería el Presidente como "mexicanos que perdieron la confianza en el país, que es como perder la confianza en sí mismos". "Esto es grave porque añade tensiones irracionales y específicas a procesos generales que ocurren en todo el mundo, que están ocurriendo ahora."<sup>(2)</sup>

Con estas frases y otras igualmente generales y ambiguas, JLP explicaba las causas de la crisis: a la crisis política la reducía a un problema de credibilidad que generaba "tensiones irracionales" que agravaban la situación; con un determinismo absoluto se veía la crisis mexicana como una situación que tenía que ocurrir y en la que se ignoraban los efectos negativos en las clases trabajadoras e incluso en los grupos empresariales y capas medias. Si bien es cierto que la crisis económica nacional se ubicaba en un marco de crisis económica general, que estaba viviendo el sistema capitalista a nivel mundial, también es cierto que la crisis interna respondía a una dinámica propia (modelo de desarrollo estabilizador, sustitución de importaciones, proteccionismo, desarrollo insuficiente de la burguesía nacional, etc.), en la cual el Estado tenía una gran responsabilidad, como lo señalamos en el capítulo 3, y en relación a estas dos últimas cuestiones el nuevo Presidente de la República no decía mucho. Podía advertirse así, una simplificación absoluta de los sucesos que estaban ocurriendo y que habían generado en el sexenio anterior la agudización de contradicciones evidentes para la sociedad en su conjunto.

Frente a esta situación, el Presidente electo proponía que la solución radicaba en "ponernos a trabajar" dado que "nuestro desarrollo depende del esfuerzo productivo de los mexicanos".

En otra parte del documento y en relación a la devaluación afirmaba que:

"... nuestros recursos naturales no se han empobrecido por haberse devaluado nuestra moneda; (...) la capacidad creadora de sus habitantes no está a merced de pánicos financieros (...) en consecuencia, los precios, los salarios y el nivel de vida sólo se deterioran en la medida en que, por ignorancia, temor o mala fe, seamos incapaces de comprender, que lo único afectado es el valor de lo que compramos en el exterior."<sup>(3)</sup>

Manifestación específica de la crisis económica, la devaluación se manejaba con un exagerado optimismo o con una deliberada ignorancia; minimizando nuevamente los



efectos de la crisis, se buscaba la necesidad elemental de allegarse confianza y consenso, ofreciendo una imagen de seguridad y supuesto dominio de la situación, vía el lenguaje retoricista y demagógico que saltaba a la vista desde el nombre del discurso: "Prometo sólo realismo y congruencia; milagros no".

La segunda dirección a que apuntaban las propuestas gubernamentales, se refería particularmente al impulso que se daría al desarrollo mediante la atención a las necesidades básicas de la mayoría de la población, buscando "... siquiera, alcanzar niveles mínimos de bienestar en alimentación, salud y educación."<sup>(4)</sup>

Tanto empresarios como trabajadores y Estado deberían contribuir a promover el desarrollo económico, que con su nueva modalidad de desarrollo social, distribuiría más equitativamente sus beneficios.

A los empresarios, JLP les ofrecía apoyo y ayuda, señalando que: "Apoyaremos a las empresas que de buena fue se vieron forzadas a endeudarse en dólares, para evitar la elevación de costos y su descapitalización."<sup>(5)</sup> A los trabajadores se les pedía sumarse a la Alianza Popular, Nacional y Democrática para la Producción, implicando ello reducir o limitar sus demandas laborales. El 31 de diciembre de 1976, el propio JLP reconocería los primeros frutos de ese compromiso con la clase trabajadora, de la que se expresaba así :

"... qué lección, qué hermosa lección, qué riesgosa lección de responsabilidad histórica, la de la clase trabajadora de México al aceptar unánimemente un aumento tan modesto del salario mínimo. Sacrificio que inicia un proceso de solidaridad, que yo espero sea confirmado por las otras clases sociales."<sup>(6)</sup>

La alianza para la producción evidenciaba un compromiso con resultados políticos y económicos favorables a empresarios y Estado. El Estado ofrecía a los trabajadores beneficios sociales (educación, salud y alimentación) que de todas formas ya se propor-

cionaban, aunque se ofrecía ampliarlos a mediano y largo plazo. Pero de inmediato, se trataba de evitar conflictos laborales que impidieran o dificultaran la recuperación de la empresa privada.

Las medidas propuestas en el discurso de toma de posesión eran esperadas de una u otra forma; sin embargo, lo novedoso desde la campaña electoral era el peso que adquiriría la planeación y la programación, que comprenderían la reorganización de la administración pública en términos de una reforma administrativa cuyos fines serían "eficiencia y honestidad" para poder "llegar al desarrollo".

La programación se optimizaría para mantener la normatividad y el control en el centro del país y para "orientar la descentralización de las funciones y la desconcentración de las acciones".

En relación a estas medidas se decía que: "La planeación particularmente importante en los momentos actuales, exige una nueva estructuración del gasto público y su financiamiento, así como procedimientos aptos para evaluar y vigilar su aplicación."<sup>(7)</sup>

En torno a estas ideas se anunciaban cambios administrativos que tenderían a modernizar y actualizar la gigantesca estructura administrativa.

En síntesis, lo anunciado en el discurso de toma de posesión se resumía en: a) un acercamiento con los grupos empresariales en términos de ayudas, prórrogas y pactos que contribuirían a la reactivación de la economía; ello implicaba superar las diferentes políticas acentuadas en el gobierno anterior; b) continuar con la reforma política que permitiría una mayor participación electoral de la oposición, compuesta por sectores intelectuales y de las capas populares no identificadas completamente con el proyecto de las clases dominantes; c) adoptar la programación y la planeación en la racionalización del gasto público, en la reforma administrativa y en la elaboración de planes sectoriales para las diferentes actividades estatales.

La política económica y social, dada a conocer por el grupo recién electo, hacía

ver al Estado comprometido en la recuperación de la crisis, pero además, se creaban condiciones políticas específicas como el control del movimiento obrero, la moderada apertura electoral y el compromiso del grupo en el poder de restringir sus excesivos gastos; un clima, en suma, con el menor número de conflictos sociales que dificultaran el objetivo inmediato del Estado: salir de la crisis.

### La educación en el proyecto del nuevo grupo dirigente.

En el discurso de toma de posesión, JLP concebía a la educación como:

"... el primer servicio al que se obliga el Estado mexicano (...) concebido como el medio más eficaz para transformar la energía potencial que reside en la entraña misma de los pueblos, en fuerza motora del progreso compartido en armonía y equidad. Por ello reitero que para ser socialmente justos, no es la Revolución la que debemos volver a inventar, sino la educación la que tenemos que recrear todos los días."<sup>(8)</sup>

El discurso lópezportillista resaltaba la intención de su gobierno de considerar a la educación como el primer servicio al que se obligaba, sólo que la importancia de esta intención era relativa, ya que la impartición de la educación por parte del Estado se encuentra contemplada y regulada en el Artículo 3o. Constitucional desde 1917. Lo que a nuestro parecer distingue a esta concepción es el peso en la función transformadora que se le asigne en la sociedad; la burocracia política supone que impartiendo educación se prepara al individuo y se le pone en condiciones de ascender socialmente.<sup>(9)</sup> El Estado proponía a la educación como el primer servicio al que se obligaba, en un momento en el que distintos grupos sociales reivindicaban el derecho de todos los mexicanos a participar de una vida política y social más justa. Porfirio Muñoz Ledo, Secretario de Educación, lo precisaba así :

"... la educación es la única vía para la auténtica justicia social. Ella permite capacitar a los desiguales a fin de que alcancen no sólo igualdad de oportunidades en la vida, sino también igualdad de seguridades."<sup>(10)</sup>

Los costos económicos que implicaría la tarea educativa para el Estado, según el presidente de la República y el secretario de la SEP, representaban una inversión y no un gasto ya que la educación sería un medio para llegar al desarrollo, a la vez que sería un proceso por medio del cual podrían recibirse y distribuirse sus beneficios.<sup>(11)</sup> Bajo esta óptica, se proponía ampliar la matrícula escolar, incorporar a grupos tradicionalmente no atendidos al sistema educativo nacional (adultos, comunidades indígenas y comunidades rurales de difícil acceso) y la capacitación para el trabajo, a la que se daría prioridad.

La vinculación educación-desarrollo también implicaba, desde la concepción oficial, que al atender una nueva población escolar en diferentes niveles y con diferentes necesidades se resolverían problemas del desarrollo social, siendo ésta una forma de recibir y distribuir sus beneficios.

En este planteamiento encontramos una contradicción: México es un país subdesarrollado que debe "transformar" su condición socio-económica a la de un país desarrollado, del cual el modelo a seguir es el de la gran potencia capitalista. La educación se concibe como el medio que puede preparar y formar recursos y mentalidades que participen económica y socialmente en su construcción. pero aquí radica la contradicción, ese proceso educativo se concibe, al mismo tiempo, como producto del desarrollo.

Según sus sustentadores, desde el momento de adoptar y promover la ideología desarrollista, en un marco económico en el que se plantea igualmente la necesidad de modernizar el aparato productivo, se está accediendo poco a poco al desarrollo.

Como vemos, la educación adquiere obligaciones concretas en la promoción del proyecto económico capitalista.

En la Memoria de la SEP se plantea que: "La política educativa de la actual administración se fundamenta en una concepción del desarrollo y de la relación que guarda la educación en él."<sup>(12)</sup>

Efectivamente, en la política educativa lópezportillista está presente de una forma completa la ideología del desarrollo, primero con Porfirio Muñoz Ledo y después con Fernando Solana, segundo secretario de la SEP, quien sobrevaloró esta concepción y el papel de la educación en el mismo.

En enero de 1977, el Presidente de la República avanzaba en sus declaraciones planificadoras y convocaba a todo su gabinete a realizar planes sectoriales "... mediante un procedimiento ampliamente participativo ... "<sup>(13)</sup> Esta petición generó la elaboración y presentación de numerosos planes, programas y proyectos en la mayoría de las dependencias gubernamentales. La Secretaría de Educación Pública contribuyó a ello con el Plan Nacional de Educación, que se analizará más adelante.

#### 4.2 La planeación educativa con Porfirio Muñoz Ledo (1976-1977)

Porfirio Muñoz Ledo, secretario de la SEP en febrero de 1977, planteaba la necesidad de apartarse de la improvisación mediante "... la más cuidadosa planeación del quehacer público"<sup>(14)</sup> y daba a conocer públicamente la instalación de los trabajos del Plan Nacional de Educación (PNE). Organizados en una gran comisión, se habían convocado e integrado a los trabajos del Plan representantes de distintas instituciones de consulta del gobierno, en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, capacitación para el trabajo, promoción del deporte y atención a los problemas de la juventud.<sup>(15)</sup>

La comisión del PNE se abocaría a tres grandes preocupaciones:

"... la de asegurar la orientación democrática del sistema educativo, por su continuo crecimiento y la distribución equitativa de las oportunidades que ofrece; la de

incrementar substancialmente la calidad de los servicios y vincularlos, de modo estrecho, con el proceso general del desarrollo y la de encontrar las vías más justas para hacer frente a estos retos por el concurso económico, social y moral de la nación".<sup>(18)</sup>

La apertura política como componente de la ideología lópezportillista se puede ver claramente en las declaraciones del secretario de la SEP; ésta era una condición necesaria para ampliar el campo de las negociaciones entre Estado y grupos de presión, y entre burocracia educativa y población escolar y docente. En términos absolutos, la orientación democrática quedaba restringida a ciertos grupos de los cuales la burocracia educativa recibía "asesorías". De la invitación a participar en los trabajos del Plan, se descartaba a importantes grupos sociales (partidos políticos opositores al partido oficial, sectores rurales y urbanos), cuya representación era necesaria en la elaboración de un Plan Nacional que pretendía atender, en primera instancia, los requerimientos educativos de los grupos sociales marginados. No es ésta la única objeción que puede hacersele al PNE; como veremos existen otras.

Buscando establecer un compromiso público, Porfirio Muñoz Ledo ofrecía resultados de los trabajos del PNE, en un plazo no mayor a seis meses, en los rubros de:

- a) Evaluación de los esfuerzos educativos realizados por el país;
- b) diagnósticos sobre la realidad de nuestro sistema;
- c) inventario básico de los recursos disponibles para la tarea;
- d) análisis cuantitativo de las necesidades de expansión futura;

- e) metas concretas para el sexenio (crecimiento, distribución y mejoramiento de los servicios);
- f) esquemas de financiamiento y de cooperación social necesarios para alcanzar los objetivos;
- g) definición de los compromisos del gobierno, de las entidades federativas y de todas las instituciones; y
- h) reformas legales y administrativas que se requieran para el cumplimiento del Plan.<sup>(17)</sup>

La burocracia educativa iniciaba su primer proyecto de peso, poniéndose plazos que no convirtieran en ejercicios interminables los trabajos del Plan. Indudablemente era un buen principio, aunque no lo sería el final del mismo, cuando meses después de la presentación del Plan, Muñoz Ledo habría de dejar la SEP, terminando no solamente su gestión, sino que con ésta, se dieron por concluídos los proyectos —como los del Plan— que este funcionario había promovido.

La salida de Muñoz Ledo de la SEP habría de demostrar, una vez más, que el discurso oficial tendió siempre a llegar mucho más lejos que los hechos que esa burocracia política realizó.

Los ofrecimientos del entonces secretario de la SEP, hechos en febrero de 1977, se presentaban en un momento políticamente favorable a cualquier intento planeador. Ya concluido el PNE, las circunstancias políticas y las divergencias al interior del grupo gobernante eran otras. Los resultados de los trabajos del Plan dejaban ver que los ofrecimientos iniciales de los mismos habían sido más que ambiciosos, inviábiles.

En el planteamiento inicial del PNE, dado a conocer en la ceremonia oficial del LX Aniversario de la Constitución de 1917, se reconocía la improvisación en la política educativa; el secretario invitaba a los integrantes de la Comisión a reflexionar sobre la responsabilidad de los administradores de la educación, en la situación que guardaba la formación, la información y el estímulo profesional de los maestros de la SEP. Asimismo, se convocaba a estudiar otra cuestión, igualmente delicada e impostergable para reformar o atender cualquier aspecto de la educación pública: la conveniencia de descentralizar la administración de los servicios educativos a los estados, a los municipios y a las instituciones autónomas y sociales.<sup>(18)</sup>

Ambas cuestiones, la situación de los maestros y la descentralización educativa, permitían a la burocracia educativa aparecer como un grupo autocrítico y preocupado por llegar a modificar o resolver problemas específicos del sector del cual era responsable.

Pero lo cierto era que desde el sexenio anterior se habían venido preparando, política y administrativamente, las condiciones para hacer efectiva la desconcentración de la administración pública y el mejoramiento de las condiciones laborales y académicas de los maestros.

En este sentido, el discurso educativo realmente contenía aspectos que el propio Estado ya había revalorado y, en cierta forma, sabía que debían plantearse y hacerse; al aparecer éstos en el discurso oficial, generaban consenso social en torno al proyecto educativo del Estado pues, de antemano se conocía qué sectores magisteriales, estudiantiles y sociales, demandaban precisamente esas resoluciones.

Los resultados arrojados por los trabajos del Plan Nacional de Educación fueron diagnósticos de los diferentes subsistemas educativos: educación básica, educación media, educación preescolar, planeación educativa, etc., que en su conjunto, conformaron el voluminoso PNE y que para efectos prácticos se tradujeron en "lineamientos básicos" de la educación pública:



- a) Desconcentrar la responsabilidad de impartir educación.
- b) Elevar la calidad de la enseñanza.
- c) Otorgar a la capacitación para el trabajo la más alta prioridad.
- d) Hacer lo necesario para que el educando pudiera optar, al término de cada ciclo, por una formación específica que propiciara su ingreso al campo del empleo.
- e) Evaluar los rendimientos de la enseñanza tecnológica y fortalecer sus modalidades más flexibles.
- f) Impulsar la expansión de la educación abierta en todos los niveles.
- g) Crear un sistema para actualizar permanentemente los conocimientos del magisterio y mejorar su calidad.
- h) Buscar nuevas fórmulas de financiamiento para las instituciones de enseñanza superior, sin que ello condujera a contraer su crecimiento.
- i) Conciliar en las universidades la libertad que les concede la autonomía con la responsabilidad en su ejercicio.
- j) Promover en todos los niveles sociales la educación física, la recreación y la sana utilización del ocio.
- k) Preservar y acrecentar el patrimonio cultural de la nación.
- l) Dar amplia difusión a las bellas artes.
- ll) Promover la importancia del libro como vehículo de cultura.
- m) Propiciar que los medios de comunicación de masas apoyen las tareas de preservación de la identidad y la cultura nacionales, así como las de difusión educativa.<sup>(19)</sup>

Como podemos ver, estos lineamientos son sumamente generales e imprecisos; sin embargo, sobresalen tres campos o áreas en torno a los cuales se pueden agrupar: educación pública, educación superior y cultura y recreación.

El primero, que comprende la desconcentración administrativa, la calidad de la educación, la capacitación para el trabajo, la expansión de la educación abierta y la actualización de los conocimientos del magisterio, reviste, para el grupo hegemónico, mayor interés social y sobre todo político, ya que como puede observarse sobresalen cuestiones muy complejas a las que el Estado mexicano debía plantear una posible alternativa de solución.

El resto de los lineamientos del PNE, sobre las universidades y sobre cultura y recreación, aparecen en el discurso como temas obligados, pero también como preocu-

paciones de la burocracia educativa en particular y de la burocracia política en general, que las incluyen en una plataforma de propuestas de apertura iniciadas en el sexenio echeverrista y retomadas con López Portillo debido, fundamentalmente, a que eran propositivas respecto a las necesidades que demandaba la situación socio-económica que se vivía.

*El Plan Nacional de Educación fue el primer intento importante de planeación educativa y también el último de la burocracia educativa muñozledista.*

*El PNE tenía "buenos propósitos" como podemos ver en la siguiente cita:*

*"El Plan Nacional de Educación comprendió un análisis cuantitativo y cualitativo de la situación y un señalamiento de posibles soluciones a los problemas encontrados. Se proponía cumplir con los siguientes 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>(20)</sup>*

*La elaboración del PNE significó un esfuerzo por acercarse a la realidad educativa nacional; un interés por identificar en su conjunto los problemas educativos más agudos a partir de un "análisis cuantitativo y cualitativo, según los documentos oficiales de la situación". Desde nuestro punto de vista, pueden objetársele una serie de contradicciones que indudablemente ayudan a verle desde otros ángulos.*

*Los propósitos del Plan resultaban loables, aunque en general fueron solamente intenciones que no llegaron a cumplirse, porque precisamente para que la educación pública tenga un carácter popular y democrático, tendrán que participar en ésta, los diferentes grupos sociales y políticos que conforman la sociedad mexicana, incorporando y discutiendo propuestas. Por ejemplo, propuestas magisteriales como las de la CNTE, de otros sectores sindicales (sobre todo independientes y oficiales pero bajo condiciones libres de cualquier consigna oficial), laborales, obreros, asociaciones civiles (padres de*

familia), asociaciones políticas, etcétera.

En este sentido, los trabajos del Plan, desarrollados por un grupo de asesores de la SEP o si se quiere de "especialistas" —en el mejor de los casos— no garantizan, de ningún modo, una propuesta educativa ni democrática ni popular. Pues ambos procesos tienen que ver con la participación directa de todos los sectores sociales del país.

Lo anterior no quiere decir, necesariamente, que el grupo a cargo de quien estuvieron los trabajos del PNE, careciera de representatividad política y social; pero puede decirse que ese grupo estaba ligado y en gran parte conformado por funcionarios públicos cuya representación de la sociedad en su conjunto era bastante limitada, por lo cual, el producto de su trabajo, el PNE, contiene una ideología educativa estructurada fundamentalmente en lo que las burocracias educativa y política "conciben", "inducen" e "investigan" que es la realidad educativa. Los diferentes grupos sociales están presentes mediante la descripción de algunas de sus carencias o problemas educativos, pero de ninguna forma ellos, como sector o grupo social, participan en la estructuración o conformación —y menos en la aplicación— de los proyectos o programas.

La burocracia política está dispuesta, como vemos (siendo necesario para su propia sobrevivencia y para mantener su base de apoyo en la sociedad civil), a retomar total o parcialmente la problemática educativa de las clases subalternas; sin llegar a compartir ni siquiera mínimamente la dirección política con estas clases en términos de que fuesen ellas las que planteasen desde su óptica y desde su posición su propio proyecto educativo.

En síntesis, la planeación educativa durante la gestión de Porfirio Muñoz Ledo fue un fenómeno discursivo y práctico magnificado como recurso técnico, organizativo, que, según sus promotores, si no llegaba a resolver todos los problemas educativos, sí lo haría con la mayoría de ellos.

En menor medida, la planeación educativa es vista también como medio propicio para la asignación de recursos, para darles un uso racional y efectivo, evitándose así su

*dispendio.*

#### 4.3 Desarrollo y planeación educativa con Fernando Solana (1977-1982)

*Sin darse a conocer públicamente las causas reales de la renuncia del secretario Porfirio Muñoz Ledo, el 9 de diciembre de 1977 Fernando Solana pasa a ocupar el cargo en el que habría de permanecer por cinco años; periodo durante el cual expuso ampliamente una ideología educativa, en la que ocupa un lugar preponderante el desarrollo y, en menor grado, la planeación.*

*Como hemos visto en el punto anterior, el deseo planeador, tan promovido por el gobierno de JLP, con el primer secretario de la SEP, prácticamente no se llevó a la realidad. La propia burocracia educativa ha reconocido que el voluminoso Plan Nacional de Educación constituyó un punto inicial del proceso de planeación educativa. "Sin embargo, el Plan careció de objetivos concretos, metas, prioridades y cuantificación de recursos."<sup>(21)</sup>*

*Con Fernando Solana se dan a conocer los Programas y Metas del Sector Educativo, enmarcados en los diagnósticos del Plan Nacional de Educación. Se busca con esto dar continuidad a la tarea educativa; ésta, como veremos, a veces resultó lógica y a veces forzada.*

*Por otra parte, el discurso de la planeación para 1978 pierde fuerza en declaraciones oficiales. De concebirla como recurso salvador del caos y el dispendio, adquiere con Solana un manejo más moderado, en términos de verle como proceso técnico gracias al cual se podía alcanzar la eficiencia y la racionalización del quehacer educativo.*

*Era evidente que ante el cambio de titular de la SEP, se modificarían proyectos, prioridades y funcionarios. El discurso de la planeación adquiere matices diferentes a los que tenía. Influye en esto, no solamente el cambio de funcionarios, sino la situación*

política del grupo dirigente, que había logrado, por ese tiempo, rearticular a los diferentes grupos sociales y reobtener de éstos, en parte, el consenso social necesario para mantenerse en el poder. Además de que para este momento, son dados a conocer los descubrimientos de yacimientos petroleros en el sureste del país, creándose un ambiente social en el que prevaleció la ideología del auge, la euforia y el optimismo; dejando a un lado la ideología de la escasez y la crisis, se pasa a la de la riqueza y la abundancia.

### La ideología desarrollista de Fernando Solana

Desde su cargo como funcionario universitario (1966-1970)<sup>(22)</sup> y posteriormente, como secretario de la SEP, Fernando Solana expuso ampliamente (en discursos, entrevistas, participaciones públicas, informes de labores, memorias y otros documentos oficiales) una ideología educativa que tiene como eje motor el desarrollo y la educación<sup>(23)</sup> como proceso iniciador y hacedor del mismo.

En 1978 Fernando Solana sostenía que:

"... el desarrollo no es sólo el acceso a los bienes y servicios, sino esencialmente la capacidad de las personas y de los grupos de darse a sí mismos, individual y colectivamente, mejores condiciones de vida. Por ello el verdadero desarrollo se origina en la educación, parte de la educación, principia en la educación."<sup>(24)</sup>

Planteado en estos términos, el desarrollo más que ser visto como proceso histórico-social, es reducido a un problema de capacidad individual y colectiva que así señalado, se aprecia general y por lo tanto muy impreciso.

Desde nuestro punto de vista, ciertamente la capacidad de los individuos y de los grupos sociales es determinante para mejorar sus condiciones de vida, aunque hay que decir que esa capacidad es política y económica. Esta última para mantener y ascender

a un nivel de vida tan alto como se desee, y la política para organizarse y luchar por transformar las condiciones en que se subsiste.

Tanto una como otra situación se mantienen y se pueden cambiar mediante las luchas de las diferentes clases y fracciones de clase, que son las que generan el desarrollo histórico.

La educación no es, por tanto, la que puede generar ese desarrollo; contribuye hasta cierto punto y bajo ciertas circunstancias a mejorar el nivel cultural, a que el individuo se emplee con mayores perspectivas y, en algunos casos, a la movilidad social.

En esta línea, la ideología educativa del grupo en el poder sitúa la razón de ser de la educación en el papel que pueda desempeñar en el llamado camino al desarrollo. Plantear este tipo de discurso en condiciones políticas específicas, busca dar a la sociedad civil una explicación del por qué del estado que guarda en ese momento la educación, la economía y la sociedad mexicanas.

La burocracia educativa concebía el papel de la educación en el desarrollo histórico, de la siguiente forma:

*"Al revisar nuestra historia, podemos afirmar que el factor principal que ha limitado el desarrollo de México ha sido la falta de educación o la educación de mala calidad. Otras muchas cosas nos han faltado y han contribuido a nuestro atraso, pero el lastre fundamental que ha frenado nuestro desarrollo como sociedad y como nación, el factor limitante, ha sido la falta de educación."*<sup>(25)</sup>

El presente discurso surgió en un momento en el cual aún persistían una serie de polémicas en torno a las causas del subdesarrollo y a los caminos que deberían seguir todos aquellos grupos gobernantes que quisieran que las economías pobres y dependientes se "convirtiesen en economías desarrolladas". La "falta de educación" o la educación de mala calidad es tomada como la causante fundamental del limitado desarrollo de nuestro país. En esta apreciación no se ven por ninguna parte, por ejemplo, los intere-

ses económicos de las grandes empresas, la política económica del Estado, la estructura política local y nacional, todos ellos factores determinantes en el estancamiento de las condiciones de vida.

El esquema de desarrollo sostenido por Solana veía a la sociedad mexicana como una sociedad en crecimiento, desigual e injusta que debía prepararse para el futuro, asegurando "... antes a todos los mexicanos la educación, la información y la capacitación necesarias para que por sí mismos decidan el curso de su vida y puedan mejorar sus condiciones de existencia."<sup>(26)</sup>

En esta cita, al igual que en otras muchas declaraciones oficiales, encontramos reiteraciones sobre las mismas ideas acerca del papel de la educación en el desarrollo. Con los descubrimientos petroleros en el sureste del país, curiosamente, Fernando Solana encontró más elementos para reforzar y ampliar su discurso desarrollista. Veamos: en el Informe de Labores de la SEP de 1978-1979, se sostiene que nuestro país se encontraba en una "coyuntura incuestionable" que habría de convertirlo en un "país con mayores recursos financieros", por lo que resultaba absurdo el crecimiento económico sin un "desarrollo integral". Estas ideas son expuestas textualmente a continuación:

"Contradictoria sería nuestra nación si convirtiéndose en un país económicamente rico, continuara siendo una sociedad de tercer año de primaria, cuyos miembros no participaran por igual en esa riqueza, no tuvieran ni la cultura y capacidad necesarias para ejercer sus derechos de ciudadanos, ni la identificación con su pasado histórico, la cual es indispensable para reafirmar, en medio de las naciones, el carácter específico de nuestro pueblo."<sup>(27)</sup>

En cuatro años, solamente, pudimos ver cómo se resquebrajaron todos los pronósticos, exageradamente optimistas, de la burocracia política en general y de la burocracia educativa en particular, respecto al desarrollo económico de nuestro país. Todos los mexicanos hemos sido testigos de cómo, no obstante la explotación irracional de los

recursos naturales —entre ellos el petróleo—, no solamente no somos ni económicamente fuertes ni desarrollados, sino que desde el final del sexenio lópezportillista la situación económica nacional y la crisis del capitalismo internacional han afectado día con día a las clases y grupos sociales más numerosos, demostrando este conjunto de hechos lo que hemos señalado al principio de este capítulo: el discurso educativo oficial es, fundamentalmente, un discurso político que responde a cuestiones sociales específicas y que busca un consenso necesario para mantener la dirección política del Estado.

Un segundo punto que nos interesa analizar es el relacionado con la afirmación de que la sociedad mexicana es una sociedad de tercer año de primaria y cómo esta condición impediría que se pudiesen ejercer derechos ciudadanos así como la identificación con un pasado histórico. A nuestro modo de ver, aunque esta concepción reivindicada la necesidad de ampliar el nivel de los servicios educativos que ofrece el Estado, también cae en afirmaciones que son cuestionables. Hablar de un promedio nacional de escolaridad de tercer año de primaria, es hablar de las mayorías económicamente pobres que son las que conservan elevados índices de analfabetismo y deserción. Sostener que una persona adulta, por ejemplo, no tenga la cultura y la capacidad necesarias para ejercer sus derechos civiles, por no haber cursado algún grado escolar o por haber acreditado sólo alguno o algunos de ellos, es totalmente falso porque en nuestro país amplias capas sociales subsisten en condiciones pobres, marginadas o sin contar con servicios elementales como: médicos, caminos, educación, agua potable, entre otros, y están en esta situación más que por su poca escolaridad por la opresión económica y política de los grupos dominantes que han sido a lo largo del tiempo, los que han participado mayormente y con las mejores ganancias de la riqueza nacional.

Cierto es que, cuando los individuos acceden a la escuela o a mayores grados de escolaridad, tienen la posibilidad, como una de muchas formas, de darse cuenta de su situación socio-económica. Sin embargo, la educación no es la que determina, en última



instancia, la forma de participar en la riqueza nacional.

Concebir la situación socio-educativa de México, como lo hizo la burocracia educativa del sexenio 1976-1982, significa partir de una visión simplista que pretende reducir problemas de la estructura económica y política a una cuestión de falta de educación.

*La tesis central del pensamiento de Fernando Solana es*

*"... México puede llegar muy lejos, pero no más allá de donde llegue su educación. México puede llegar sólo tan lejos como llegue su educación."<sup>(28)</sup>*

*En la visión del secretario de la SEP sobresale el peso que se le asigna a la tarea educativa; como se ve, reduce las diferentes actividades de lo social a la impartición de la educación. Sin embargo, a medida que avanzaba el tiempo que permaneció en su gestión, su ideología desarrollista va presentando algunos matices o puntualizaciones que hacen pensar en que la realidad le fue mostrando que su excesivo determinismo educativo requería de precisiones. En 1980 afirmaba que "Los países menos industrializados han tenido que descartar modelos de desarrollo que no satisfacen su experiencia ni sus aspiraciones."<sup>(29)</sup>*

*Se reconocía oficialmente que los modelos importados no pueden ser aplicados a realidades estructural, ideológica y culturalmente diferentes.*

*Por otra parte, se insistía en minimizar la importancia de la base material de la sociedad en "la realización de las personas humanas" y en el mejoramiento de sus condiciones de vida. A continuación, su planteamiento:*

*"El desarrollo requiere, sin duda, una base material, pero esto no es suficiente para que el hombre y la sociedad mejoren. La adquisición de cosas no puede sustituir el crecimiento de las personas. Por esto el mejoramiento económico no puede constituir el objetivo central de los esfuerzos del desarrollo, sino que debe estar subordinado a la creación de condiciones favorables a la realización de las personas humanas en cuanto tales."<sup>(30)</sup>*

Solana concibe erróneamente el peso de la base material en el mejoramiento humano. Encontramos la explicación de esta concepción en su modelo de sociedad: para él, la sociedad actual capitalista, puede desarrollarse y "mejorar"; reconoce el atraso en que persisten millones de mexicanos y la necesidad de alcanzar mejores niveles de vida. Para ello no es necesario transformar a la sociedad con una revolución o con la lucha social, la educación puede cumplir ese propósito, "... la educación comunica valores que fundamentan y determinan el desarrollo económico".<sup>(31)</sup> Además prepara, forma y capacita para la construcción de una nueva sociedad.

Lo grave del discurso educativo no es solamente lo que a primera vista nos quiere decir, sino las implicaciones políticas que subyacen en esas afirmaciones, la confusión y las falsas expectativas que genera en algunos sectores sociales.

Una prueba de las expectativas que alentó el discurso de Solana, pero también de su incongruencia con la realidad social, son las siguientes afirmaciones hechas en el último año de su gestión, respecto a la situación financiera de México:

*"Corren tiempos que inquietan a algunos espíritus temerosos. Los problemas financieros del mundo desalientan a algunos y perturban a otros. Pero México tiene condiciones que aseguran no sólo su viabilidad económica sino un futuro social y político satisfactorio. Podrá discutirse sobre ello, pero hay resultados tangibles. Ahí están los del Sistema Alimentario Mexicano. Ahí los cuatro millones de mexicanos más, empleados, que no tenían ocupación cuando se celebraba la I Reunión de la República. Ahí están ya los resultados del gran esfuerzo de educación y de capacitación."<sup>(32)</sup>*

Estas declaraciones fueron hechas en febrero de 1982, meses antes de la fuerte devaluación producida en ese año, cuando el "optimismo del poder" hacía todavía planes, programaba estrategias e imaginaba salidas.

La idea de que México se convertiría en un país rico fue manejada como si se tratase de un hecho. La realidad y el tiempo permitieron en un corto lapso desmitificar, una

vez más, el discurso ideológico de la burocracia educativa.

La ideología desarrollista del periodo 1977-1982, que fue manejada y expuesta por los funcionarios de la SEP, encuentra sus bases en la corriente desarrollista que surgió en los años sesenta entre algunos economistas latinoamericanos y organismos internacionales (CEPAL), como respuesta a la situación socio política que conformó la revolución cubana y los movimientos de liberación nacional en países pobres por esos años; y que buscando prever una posible expansión de movimientos sociales a países que subsistían en condiciones similares; economistas y organismos internacionales empezaron a plantear otras "posibles vías pacíficas" a través de las cuales se llegaría a elevar o a mejorar las condiciones generales de vida. Sin tener que tocar la propiedad privada, el gran capital y la estructura política. La ideología educativa difunde su supuesto compromiso para generar mejores condiciones de vida que se tradujeran en ofrecer una mayor cobertura a servicios educativos, médicos, agua potable, energía eléctrica, programas de empleo, etcétera.

#### La Planeación Educativa con Fernando Solana (1977-1982)

Si la política educativa del primer secretario Muñoz Ledo, estuvo caracterizada por la importancia que cobró la planeación; en el segundo periodo, Fernando Solana reconoce la gran trascendencia de la educación desarrollista. En ésta, la planeación asume modalidades específicas que veremos en adelante.

La política educativa de la etapa 1977-1982, en aquellas tareas como la definición de objetivos, el diseño de estrategias y la reorientación de las acciones de la dependencia " ... se apoya fundamentalmente en las actividades de planeación y programación."<sup>(33)</sup> La fracción dirigente en la educación, reconoce que al inicio del sexenio no se contaba con una estructura definida, ni con la información adecuada para esa actividad y para

la presupuestación y la evaluación de la tarea educativa.<sup>(34)</sup> Para hacerlas posibles, se requirió una reestructuración de las funciones, dependencias y unidades de la Secretaría.

La asignación de nuevas funciones y de modificaciones a reglamentos internos en el área de la planeación educativa, se presenta en un conjunto de reorganizaciones generales que tuvo cinco etapas en las cuales, la desconcentración administrativa y la descentralización de decisiones ocupó un lugar determinante.

En febrero de 1978, la SEP reagrupa sus funciones en cinco grandes áreas: planeación educativa, educación básica, educación superior e investigación científica, educación e investigación tecnológicas y la de cultura y recreación.

La Subsecretaría de Planeación Educativa, creada desde el sexenio anterior, es objeto de modificaciones, buscando con éstas:

"... dotarla de las unidades administrativas que le permitieran establecer los planes, programas y metas educativas acordes con los requerimientos del país en su actual desarrollo y contar con los mecanismos de control, seguimiento y evaluación de las actividades educativas nacionales."<sup>(35)</sup>

En parte, el sentido de esta cita nos lleva a afirmar que la concepción de la planeación manejada, es un tanto global, es decir, es una visión que comprende la educación vinculada a una realidad nacional en términos previsorios, pero también evaluatorios, y de acuerdo a un desarrollo concebido de un modo particular, que ya hemos visto en puntos anteriores de este trabajo.

En respuesta a esta línea, la Dirección General de Planeación (DGP) de la Subsecretaría de Planeación de la SEP, asume las siguientes facultades:

"... analizar y diseñar contenidos, planes, programas de estudio, métodos educativos, medios de evaluación y normas técnicas y pedagógicas, con el fin de contribuir al objetivo de 'elevar la calidad de la educación'. "<sup>(36)</sup>

En 1980 y en los dos años subsiguientes se aprobaron nuevos Reglamentos Internos<sup>(37)</sup> en los cuales se iban especificando nuevas funciones más acordes con la reestructuración de la SEP. La Dirección General de Planeación adquiriría mayor precisión en la regularización de sus actividades; es así como esta dependencia debería:

- a) dar congruencia a los programas de superación académica del personal docente de la Secretaría en función de los planes y programas de estudio de los escolares;
- b) llevar el registro de los planes y programas de estudio aprobados para los servicios educativos de la Secretaría, y
- c) elaborar, conforme a los lineamientos del Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, los contenidos de los libros de texto gratuitos para la educación escolarizada y de sus auxiliares didácticos.<sup>(38)</sup>

Tanto en el Reglamento de 1978 como en los Reglamentos posteriores, puede observarse cómo las actividades de planeación están, en esos documentos oficiales, encaminados a buscar y apoyar el objetivo de elevar la calidad de la educación vía el análisis y diseño de los contenidos de planes y programas de estudio, de métodos educativos, de la evaluación del conocimiento y de normas técnico-pedagógicas para los distintos niveles que atiende directamente la SEP.

Puede apreciarse el interés del grupo gobernante en, a distintos niveles de lo educativo, promover el mejoramiento de la calidad de la educación. La creación de la Universidad Pedagógica Nacional, la realización de numerosos cursos y programas de actualización para docentes e investigadores, respondían a demandas específicas de determinados grupos, pero a la vez existía voluntad y una notoria preocupación por mejorar una educación pública que arrastraba deficiencias y un bajo nivel; características que definían de una u otra forma la educación impartida por el Estado y que daban una imagen de deterioro y generaban una pérdida de consenso en torno al proyecto educativo.

La segunda etapa planeadora del sexenio, arranca con una reestructuración de los

resultados del Plan Nacional de Educación, resaltando los objetivos y la relación del sector con el Plan Global de Desarrollo, que decía que:

*"El sector educativo, congruente con los grandes objetivos nacionales, con el marco conceptual de planeación al que convocó el Presidente López Portillo al inicio de su administración, y con los lineamientos del Plan Global de Desarrollo, ordenó sus acciones en 1978 en una estructura programática compuesta por cinco objetivos, que precisaron las orientaciones para el desarrollo educativo del país ... "(39)*

Desde el inicio de la gestión de Solana, se reivindicó, por uno y otro lado, el marco de planeación en que se ubicaban las actividades de la SEP. Pero a la vez, habría de mostrarse poco a poco la incapacidad de hacer práctica esa actividad en los programas educativos. Es decir, manejarla y adecuarla en cada dependencia, escuela o unidad de esa Secretaría.

#### Objetivos y metas del sector educativo

La Secretaría de Educación Pública daba a conocer en 1978 bajo una "estructura programática", cinco objetivos iniciales que guiarían su quehacer en lo que se consideraba eran los principales requerimientos educativos del país, éstos son presentados así:

*"Cinco objetivos orientaron y ordenaron el ambicioso programa educativo del gobierno federal en el periodo 1978-82:*

- 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 y fomentar el desarrollo del deporte.
- Aumentar la eficiencia del sistema educativo.<sup>(40)</sup>

Los mencionados objetivos tienen, a nuestro parecer, implicaciones sociales, políticas y económicas tanto en su formulación como tales, así como en su aplicación y promoción social. Analizando algunas de esas implicaciones quedará más claro el por qué de su prioridad en la política educativa del Estado, veamos:

- Ofrecer la educación básica a toda la población, particularmente a la que se halla en edad escolar.

Este objetivo tiene, sin duda, trascendencia social en tanto, pretendía extender la escolaridad a sectores sociales tradicionalmente marginados del servicio educativo (población indígena, adulta, atípica e infantil). El tono del discurso dejaba ver una realidad crítica. En 1978, Fernando Solana afirmaba:

*"Hay todavía en México más de seis millones de adultos analfabetos, casi dos millones de niños en edad escolar carecen de escuela primaria y cerca de un millón de mexicanos no habla español."<sup>(41)</sup>*

La realidad educativa era vista como un campo ideal al cual podía llevarse la ideología desarrollista que sostenía cómo, por medio de la educación, se superarían las diferencias sociales. Citamos a continuación un párrafo en el que se expresa esta idea:

*"En la educación está la clave de la calidad de la vida. Con ella se inicia el proceso*

que lleva al individuo a la riqueza o a la pobreza, a la participación social o a la marginación, a la libertad o a la dependencia."<sup>(42)</sup>

Según esta visión, la impartición de educación pondría en condiciones de salir de su pobreza a todas aquellas personas que accedieran al sistema.

Al referirse al anuncio hecho por el Presidente de la República y el Secretario de la SEP del programa que pretendía la educación básica a todos los mexicanos, Olac Fuentes Molinar reflexiona en los siguientes términos:

"... hay en el anuncio elementos que ya hacen pensar en que el programa se puede quedar a medio camino, como tantos que lo antecedieron. Dos cosas preocupan: primero la magnitud de las metas y el corto tiempo para cumplirlas; segundo, la manera ingenieril como se está enfocando el problema, obsesionada por los números y las medidas administrativas y ajena, ignorante casi, de los complejos mecanismos sociales y culturales que en el fondo explican la selectiva desigualdad de la educación."<sup>(43)</sup>

Como señala el autor, las perspectivas gubernamentales fueron demasiado optimistas y exageradas; la realidad educativa de los grupos marginados mejoró parcialmente, en el mejor de los casos, pero en esencia continúa. El propio Fernando Solana reconocería en 1982, al final de su gestión, que existía un enorme rezago educativo de 26 millones de adultos que carecían de educación básica.<sup>(44)</sup>

En tanto estuvo vigente como parte de la política educativa, este objetivo logró dar una imagen de priorizar la atención y los recursos educativos a las grandes deficiencias sociales en este campo. Por esto obtuvo también cierto consenso social. Pero como señala Olac Fuentes, este programa quedó a medio camino sin resolver lo que se propuso.



- Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.

*El presente objetivo, sexenio a sexenio, capta el interés de los grupos gobernantes; el lópezportillista le otorga importancia nacional, dado el marco económico de crisis, en el cual el desempleo ocupó un lugar considerable. De otra parte, se contaba con un aparato productivo semiparalizado que podría en parte reactivarse, según los voceros de la política educativa, preparando técnicos especializados y vinculados al sistema productivo. En este objetivo se ha centrado parte considerable de los recursos económicos de la educación; recordemos que gobiernos pasados (avilacamachista y echeverrista) han cifrado en la educación terminal y técnica el desarrollo económico del país.*

- Elevar la calidad de la educación.

*Si el primer objetivo de la política educativa respondía a una necesidad social; al segundo, que se refería a la educación terminal, se le atribuía desde la burocracia educativa un significado principalmente económico; por lo que concierne a la calidad de la educación, ésta adquiriría peso en el discurso por la importancia política que representaba para ese grupo. Veamos: el establecimiento de determinados objetivos en lugar de otros, no es producto de una inquietud casual o puramente educativa. Elevar la calidad de la educación que imparte el Estado, era sobre todo una determinación política sustentada en el deterioro que la educación pública ha sufrido (y sufre aún) y que socialmente se ha traducido en un descrédito hacia los programas oficiales y una pérdida paulatina pero creciente de la efectividad de la preparación educativa que el Estado ofrece.*

*Es claro como en el sexenio echeverrista se instrumentó una reforma educativa que pretendió ser integral y que, entre otras cosas, asignó un gran peso al cambio de contenidos en los programas escolares. Sin embargo, la calidad de la educación tiene que ver con aspectos tales como la compatibilidad de los contenidos y el medio socioeconómico, con las condiciones laborales y salariales de los docentes, con los recursos y materiales pedagógicos para apoyar la tarea educativa, y con la actualización y superación académica.*

*El problema de la calidad de la educación es pues retomado no solamente porque, como lo sostenía el Secretario de Educación, la educación de buena calidad jugaría un papel determinante en el desarrollo, sino más bien por las implicaciones sociales y políticas que en buena medida determinaron, junto con las económicas "las prioridades educativas" del momento.*

- *Mejorar la atmósfera cultural y fomentar el desarrollo del deporte.*

*El contenido del presente objetivo rescata preocupaciones que han quedado más en el papel que en los hechos; no nos detendremos en este punto porque creemos que la labor educativa en su conjunto habla de cómo se atendió éste.*

- *Aumentar la eficiencia del sistema educativo.*

*La eficiencia del sistema educativo aparece como idea prioritaria junto a otras como la de la calidad de la educación, la de la planeación del sector, la de la educación para el desarrollo, la de la racionalización de los recursos, etcétera.*

*Al interior de la burocracia política se presentaban en relación a la eficiencia del sistema opiniones contradictorias: por un lado se afirmaba que la situación de la crisis por la que atravesaba el país, se había generado en parte por el excesivo gasto público; de otro, se hablaba, sobre todo en el sector educativo, de que existía un presupuesto insuficiente que impedía y dificultaba la realización de la tarea educativa.*

*En voz de los altos funcionarios de la educación se planteaba así este último punto de vista:*

*"Dado que los recursos que se destinan a la educación son siempre limitados, el quinto objetivo está dirigido a incrementar la eficiencia del sistema. Se deben obtener mayores logros y aumentar el buen uso de los fondos que se destinan a la educación."<sup>(45)</sup>*

*Tras el interés por el eficientismo existe el problema de la modernización educativa reforzada con acciones como la reforma administrativa, la desconcentración, la descentralización y la ideología de la planeación. El autor de Educación y política en México lo señala así:*

*"A partir de 1979 arranca una política estatal vigorosa y relativamente consistente, en la cual tanto el discurso como los programas de acción se articulan sobre los ejes paralelos de la 'modernización' y de la democratización social por medio de la escuela."<sup>(46)</sup>*

*La llamada modernización es también un problema de reajuste y readaptación de las relaciones entre Estado y sociedad civil.*

*Los cinco objetivos prioritarios en su conjunto reflejan las principales preocupaciones y compromisos que tenía, según su modo de ver, la burocracia gobernante:*

- a) Responder socialmente al rezago educativo.

- b) Reacreditar la educación pública, es decir, reobtener o ampliar el consenso social vía el proyecto educativo.
- c) Formación de técnicos y mano de obra calificada.
- d) Modernizar y dar la imagen de racionalización en el aparato estatal (en este caso en el educativo) con este fin se adopta el discurso de la planeación educativa.

En el presente capítulo hemos visto cómo la burocracia lópezportillista, adopta el discurso desarrollista y como parte de éste, el de la planeación educativa. En un primer momento ese discurso apunta a dar una explicación de la crisis y a plantear alternativas de solución a la misma.

La elaboración del Plan Nacional de Educación con Muños Ledo, recrea la etapa de mayor motivación por la planeación en el sector educativo. Sin embargo, la etapa en la cual Fernando Solana estuvo al frente de la SEP, la ideología educativa parte de las siguientes premisas:

México sólo se desarrollará si eleva el nivel educativo de su población, lo cual implica aumentar la cantidad de oportunidades y mejorar su calidad; el énfasis persiste sobre la cantidad y prácticamente se desatiende el aspecto de calidad. Ejemplo de ésto fue el auge que tomaron la producción y el manejo público de las estadísticas sobre educación.

Para hacer posible un desarrollo educativo como el mencionado se hacía necesaria la reestructuración del sector y la modernización de los sistemas y procedimientos administrativos.

Esta ideología educativa presenta, como lo señalamos en varias partes del capítulo, un exagerado optimismo hacia el papel de la educación en el proyecto de desarrollo. El caso más relevante probablemente en la historia de la educación de nuestro país es el del discurso de Fernando Solana que reduce la realización de cualquier deseo o posibilidad de cambio individual y social sólo mediante la educación; Manuel Pérez Rocha afirma

sobre esta manera de concebir la educación que:

*"... el educacionismo — esa idea de que la falta de educación es la causa de todos los males sociales e individuales y que por tanto sólo la educación es origen de progreso, dándose todo lo demás 'por añadidura' — constituye un elemento fundamental de la ideología burguesa. El educacionismo es idealismo, contiene tanto concepciones idealistas de la naturaleza y proceso de formación de la conciencia como una teoría idealista de la historia; pero el educacionismo es además un 'proyecto social': la utopía a través de la escuela."<sup>(47)</sup>*

La distancia entre lo que se dice y lo que se hace se puede constatar con el monto de los recursos asignados a la educación; no es posible "esperar todo de ésta". Por ejemplo, en 1979, "En educación, el escaso aumento presupuestal sólo ha permitido atender el crecimiento de la demanda generado por el propio aparato educativo, en tanto los programas de extensión y diversificación para poblaciones no atendidas se mantienen en etapa incipiente y con alcances modestos."<sup>(48)</sup>

Como señala Pérez Rocha, las contradicciones entre la prédica y la práctica son las que confieren mayor evidencia del carácter ideológico del educacionismo; esta inconsecuencia hace que:

*"... la actuación de los gobiernos no se traduzca en 'primero la educación y luego lo demás', (... ) (el educacionismo es una) ideología que cumple con la doble función de justificar las diferencias sociales preservando los privilegios de la burguesía y alentando, en las clases dominadas, vanas esperanzas de mejora sin necesidad de cambios del sistema socioeconómico."<sup>(49)</sup>*

La ideología desarrollista expone un educacionismo exagerado; en relación con esto, otro autor, Olac Fuentes, afirma lo siguiente:

*"El problema con el optimismo educacionista no radica en que sus aspiraciones sean irrealizables, sino en que ideológicamente se vuelve una forma conservadora de ex-*

*plicar la realidad y definir la transformación social. Al proponer el cambio de las 'estructuras mentales' como precondition de toda modificación de la sociedad, el terreno de lucha se transfiere de las relaciones de poder entre las clases a una vaga e interminable evolución. Por otro lado, así como la educación construye el futuro, también explica las fallas del presente como fallas de los individuos, que no sabían lo necesario."<sup>(50)</sup>*

*El caso de la planeación educativa es muy ilustrativo de lo que Olac Fuentes comenta en la última parte de su cita.*

*Resulta fundamental la propuesta del autor en el sentido de cómo la ideología educativa presenta proyectos que en sí mismos aparecen sin tiempo en su realización. En otras palabras, si una forma de ver el mundo socialmente difundida en reiteradas formas y condiciones, termina por ser asimilada por determinados sectores sociales como verdad en sí misma. Este proceso presenta contradicciones tanto en su difusión como en su asimilación, sin embargo hasta hoy sigue siendo una ideología dominante frente a la cual otras ideologías no han podido aún romper su hegemonía.*

*Una de las hipótesis que guiaron este trabajo es la de ver el surgimiento del discurso de la planeación en un marco de crisis política y económica, en el cual ese discurso explica y propone salidas a la situación; en este punto la ideología del Estado presenta las fallas y la responsabilidad de la crisis, no como del sistema o del Estado mismo sino de unos cuantos individuos que "no sabían lo necesario".*

*Pero lo interesante es que frente a estas ideas, el propio Estado promueve el discurso de la planeación que entre otras ideas, contiene aquellas que hacen aparecer a quienes lo manejan, como técnicos conocedores de lo que se debe hacer y de lo que se necesita y sobre todo de cómo hacerlo. Es decir, previendo, priorizando, racionalizando y promoviendo la eficiencia.*

- (1) MEXICO. Discursos pronunciados por el Licenciado José López Portillo. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, Talleres Gráficos de la Nación, S.A., p. 11.
- (2) *Idem.*, p. 8.
- (3) *Idem.*, p. 9.
- (4) *Idem.*, p. 10.
- (5) *Idem.*, p. 14.
- (6) *Idem.*, p. 70.
- (7) *Idem.*, pp. 20-21.
- (8) *Idem.*, p. 30.
- (9) Véase: MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Memoria ... , pp. V-VII.
- (10) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Plan Nacional de Educación. Planteamiento inicial. México, S.E.P., 1977, p. 22.
- (11) Véase: MEXICO. Discursos ... , pp. 276-277; MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Plan Nacional ... , pp. 22-23.
- (12) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Memoria ... , p. V.
- (13) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Plan Nacional ... , pp. 16-17.
- (14) *Idem.*, p. 16.

- (15) Las instituciones convocadas fueron: Consejo Nacional Técnico de la Educación, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Consejo Nacional de Fomento de Recursos Humanos para la Industria, Consejo de Fomento Educativo, Colegio Nacional, Seminario de Cultura Mexicana, Academia Mexicana de la Lengua, Academia Mexicana de la Historia y Academia de las Artes. Véase: MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Plan Nacional ... , pp. 18-19.
- (16) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Plan Nacional ... , (subrayado nuestro).
- (17) Véase: MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Plan Nacional ... , p. 20.
- (18) Idem., pp. 23-24.
- (19) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Memoria ... , pp. 3-4.
- (20) Idem., p. 3.
- (21) Idem., p. 13.
- (22) Véase: SOLANA, Fernando. "Reforma Educativa y Planeación Universitaria", en varios Autores. La Planeación Universitaria en México. México, UNAM, 1970, PP. 7-15. En 1969 Fernando Solana presentaba una ponencia en la que encontramos ya parte de las ideas que fueron expuestas posteriormente (1977-1982) como Secretario de Educación Pública.
- (23) El 12 de febrero de 1976 en una ponencia presentada en el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional, Fernando Solana, citando a Russell Ackoff, decía: "Desarrollo, contrariamente a lo que muchos creen, no es un estado material o físico de bienestar, no es cuestión de lo que tiene la gente sino de lo que la gente es capaz de hacer con los recursos de que dispone para mejorar la calidad de su vida ... Desarrollo es básicamente un proceso de aprendizaje, no de producción. La producción sola no puede producir desarrollo. El aprendizaje sí lo puede producir: el aprendizaje sobre cómo usar los recursos personales y el ambiente para satisfacer mejor nuestras necesidades y nuestros deseos". SOLANA, F. Tan lejos como llegue la educación, México, F.C.E., 1982. p. 50.  
Acerca de los conceptos de educación y desarrollo, éstos son expuestos en la V Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros encargados de la planificación



*económica de los estados miembros de América Latina y el Caribe, realizada en nuestro país en diciembre de 1979. Asimismo, esas ideas son reiteradas en septiembre de 1980 en la XXI Reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, realizada en Belgrado, Yugoslavia. Véase: SOLANA, Fernando. Tan lejos ... , pp. 22-31 y 33-38. En general, la ideología educativa y desarrollista de Solana se encuentra presente en los documentos oficiales del sector educativo del sexenio; ejemplo de esto son los Informes de labores y las Memorias 1976/1982 ya citados en otras partes del presente trabajo.*

- (24) SOLANA, Fernando. *Tan lejos ...* , p. 81.
- (25) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. *Memoria ...* , p. VI.
- (26) SOLANA, Fernando. *Tan lejos ...* , p. 82.
- (27) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. *Informe de labores 1976-1979*. México, SEP, 1979, p. 10.
- (28) SOLANA, Fernando. *Tan lejos ...* , p. 11.
- (29) *Idem.*, p. 33.
- (30) *Idem.*, p. 34.
- (31) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. *Informe de labores 1979-1980*. México, SEP, 1981, p. VII.
- (32) SOLANA, Fernando. *Tan lejos ...* , p. 112.
- (33) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. *Informe de labores 1977-1978*. México, SEP, 1979, p. 64.
- (34) Véase: MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. *Memoria ...* , p. 232.
- (35) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. *Memoria ...* , p. 241.
- (36) *Idem.*, p. 242.

- (37) Véase: MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Memoria ... , pp. 243-247.
- (38) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Informe ... 1979-1980, p. 211. Véase también: MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Memoria ... , p. 244.
- (39) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Memoria ... , p. 20.
- (40) Idem., p. 21.
- (41) SOLANA, Fernando. Tan lejos ... , p. 77.
- (42) Ibidem.
- (43) FUENTES Molinar, Olac. Educación y política en México. México, Nueva Imagen, 1983, p. 31.
- (44) Véase: SOLANA, Fernando. Tan lejos ... , p. 44.
- (45) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Informe ... 1978-1979, p. 11.
- (46) FUENTES Molinar, Olac. Op. cit., p. 10.
- (47) PEREZ Rocha, Manuel. Op. cit., p. 73.
- (48) FUENTES Molinar, Olac. Op. cit., p. 13.
- (49) PEREZ Rocha, Manuel. Op. cit., p. 40.
- (50) FUENTES Molinar, Olac. Op. cit., pp. 18-19.

## V. PLANEACION Y REALIDAD EDUCATIVA

*Los capítulos anteriores que conforman este trabajo aportan bases teóricas e históricas para que en este último podamos confrontar, lo que en los hechos se hizo bajo el nombre de planeación educativa.*

*Si en el capítulo 3 hemos visto cómo el grupo político lópezportillista, en ascenso, se apropia del discurso de la planeación para plantear salidas a la situación política y económica interna generada por la crisis; en el capítulo 4 hemos analizado ese discurso de la planeación en la política educativa y hemos cuestionado sus exageradas pretensiones que no han hecho sino descubrir los verdaderos intereses de la burocracia política, y el carácter ideológico y político del discurso de la planeación educativa.*

*Resta en este quinto apartado analizar el papel de la planeación como práctica ideológica en la realidad educativa.*

*Es necesario advertir que los planteamientos hechos en este apartado deben tomarse como cuestiones preliminares o hipótesis de subsecuentes trabajos sobre el tema. Pues resta mucho trabajo de investigación para considerarlas agotadas.*

*Cabe aclarar que no es objeto de este trabajo exponer o enumerar todas las actividades planeadoras hechas por la SEP, ya que éstas se encuentran de una y otra forma, contempladas en documentos internos de esa Secretaría, en informes de labores y memorias.*

*No está por demás agregar que los documentos oficiales antes señalados se presen-*

tan, en la mayoría de los casos, con una estructura y un enfoque limitado, resultando la información que aportan, insuficiente y triunfalista.

Esta visión de lo realizado en el campo educativo es totalmente acrítica; con un lenguaje vago e impreciso se señalan multitud de actividades "desarrolladas". En este sentido, más que guiarnos exclusivamente por lo que allí se señala hemos recurrido a la consulta de varios autores que desde puntos de vista distintos y a veces opuestos analizan la política educativa del Estado en los aspectos que en esta parte interesan.

La reflexión que nos surge frente a esa forma de presentar los informes de labores oficiales es la siguiente: si bien es cierto que la sociedad civil no demanda ni interpela organizadamente al Estado sobre qué se hizo en el campo educativo durante una determinada gestión; el Estado tiene necesidad de hacer públicos los "resultados" de un trabajo realizado. ¿Por qué?, porque no solamente existe una legislación que señala la obligación de todas las dependencias de informar periódicamente sobre lo que se hizo, sino porque para el Estado se hace políticamente necesario hacer públicos determinados resultados del trabajo desarrollado. Pero como ya mencionamos, en lugar de que esos informes diesen cuenta de las limitaciones, de los problemas encontrados, de las situaciones enfrentadas y de lo que faltó por atender, se dedican a presentar una visión triunfalista de lo poco o mucho hecho. En varios casos abusando de los datos estadísticos en renglones claves e "inflando" los resultados reales; por ejemplo, datos sobre matrícula, población atendida, recursos destinados, entre otros. De otra parte, existen actividades fundamentales de las que solamente se ofrecen palabras vagas como: "se promovió", "se profundizó", "se fomentó", "se desarrolló", sin dar estas frases ideas precisas de lo hecho.

Cuando leemos estos documentos oficiales nos preguntamos: ¿Dónde está la realidad educativa? ¿Qué tanta distancia se presenta entre la ideología educativa del Estado y esa realidad? y finalmente, ¿Ha ayudado efectivamente la planeación educativa en

particular y la educación en general a un desarrollo como el que esperaba la burocracia educativa?

La respuesta a estas interrogantes la trataremos de dar en adelante.

### La planeación educativa: más discursos que hechos.

En 1978 la Secretaría de Educación Pública informaba que durante ese año:

*"... se fortalecieron los procesos de planeación y programación, con el propósito, entre otros, de propiciar la congruencia en el tiempo de las acciones del sector, evaluar la eficacia de las acciones educativas y el uso de los recursos, así como coadyuvar a la realización de los programas relevantes."*<sup>(1)</sup>

En esta cita se resumen las actividades de planeación educativa desempeñadas por la SEP, además los propósitos llamémosles concretos, de su utilización.

Con términos poco precisos se señala la intención de "propiciar la congruencia de (...) las acciones del sector", "evaluar la eficacia de las acciones educativas y el uso de los recursos" y "coadyuvar a la realización de los programas relevantes".

En suma, la planeación no aparece en el texto de la SEP, como la actividad rectora y global a partir de la cual se organizarían y realizarían las actividades educativas, según afirmaba el grupo lópezportillista en la campaña presidencial e incluso ya en los inicios del sexenio, el secretario Porfirio Muñoz Ledo. Existe cierta incongruencia entre lo que se expresaba y lo que contienen los documentos señalados.

En informes y memorias de la dependencia, la planeación educativa aparece como un pequeño apartado o inciso bajo el rubro de eficiencia del sistema educativo.<sup>(2)</sup> Lo expuesto deja ver que la planeación ejecutada en la realidad no fue una actividad generalizada sino más bien una actividad "específica", de apoyo a la política educativa en áreas

claves o estratégicas tales como la desconcentración, la eficiencia del sistema, la calidad de la educación, la realización de estudios, estudios y más estudios, de investigación para normar las tareas de planeación, de planeación para la planeación, de la realización de nuevos métodos, programas y proyectos educativos.<sup>(3)</sup>

Esta forma de exponer lo hecho en materia de planeación puede defenderse desde una posición en la que se argumente que la realización de un Plan Nacional de Educación y el establecimiento de objetivos y programas prioritarios denotan que se ha recurrido a esa actividad, la Memoria ... de la SEP lo señala así:

*"El gobierno actual se ha distinguido por haber elaborado un conjunto de instrumentos de planeación que permitieron dar significación y coherencia a la acción gubernamental: los planes sectoriales y el Plan Global de Desarrollo ...".<sup>(4)</sup>*

Sin embargo, lo que está en discusión no es si se utilizó o no la planeación en la actividad educativa del Estado; la polémica se establece a partir de quiénes, cómo y para qué recurrieron a ésta.

Como ya hemos visto, en el discurso oficial, la planeación es presentada como un proceso con bondades ilimitadas, se da por hecho que su utilización es "buena"; que el apropiarse de ésta representa un avance respecto a quienes no lo hicieron y que es una garantía de que la tarea a realizar contará con los "requerimientos técnicos" apropiados para su correcto tratamiento. Estas concepciones son echadas por tierra, cuando la planeación es aplicada y llevada a la realidad; en términos generales hemos visto que la burocracia hegemónica siempre espera demasiado de la educación; sin embargo, la realidad se encarga de mostrar la inoperancia o los limitados alcances de los proyectos oficiales. Veamos:

### 5.1 Desconcentrar: modernizar para el fortalecimiento y la ampliación de la hegemonía política

Desde el sexenio 1970-1976, uno de los problemas identificados por la fracción gubernamental, como agudo y urgente de resolver fue el de la excesiva concentración de la administración pública en la capital del país.

Con López Portillo la reforma administrativa del gobierno federal buscaba combatir ese centralismo y agilizar los procesos administrativos. La SEP presentaba una estructura gigantesca, además de una serie de conflictos con los diferentes sectores laborales de la dependencia, que demandaban una solución inmediata a la situación.

Por todo ello, el inicio de la desconcentración en esta dependencia era políticamente inaplazable. La desconcentración formaba parte también de un proyecto más amplio de modernización que habría de sustentarse en la planeación educativa.

En los primeros meses de 1978 se hecha a andar la desconcentración de la SEP;<sup>(6)</sup> las condiciones y características guardadas por este sector, hasta antes de que se echase a andar ese proceso, son descritas por la Memoria ... del ramo en la siguiente forma:

"Al iniciarse el programa de desconcentración en 1978 la Secretaría proporcionaba a 10.7 millones de educandos más de 27 tipos distintos de servicios educativos: desde la enseñanza inicial y preescolar, hasta los niveles de maestría y doctorado, incluyendo las modalidades que exigen las condiciones del país, como son la educación indígena, la educación para adultos y la educación especial, entre otras. La Secretaría proporcionó estos servicios a través de casi 300 mil maestros en más de 47 mil planteles ubicados en todo el país."<sup>(6)</sup>

La expansión creciente que experimentó el sistema educativo desde los primeros años de la década de los años setenta, vino a complicar el lento y complejo funcionamiento de la SEP. Además de las implicaciones sociales y políticas que se pre-

sentaban constantemente. Algunas de éstas se mencionan en la siguiente cita:

**"Acentuada por el acelerado crecimiento de los servicios educativos, la excesiva concentración de los órganos de decisión en el Distrito Federal propiciaba respuestas tardías y fuera de contexto a problemas complejos surgidos de la constante presión política y demográfica. Se establecían planes y programas de manera unilateral en cada región, se duplicaban los esfuerzos en operaciones comunes, existía contradicción en la realización de las acciones, se desaprovechaban los recursos disponibles y se negociaba de manera parcial con las autoridades estatales y sindicales."<sup>(7)</sup>**

Este conjunto de situaciones, presentado en el texto como disfuncionalidades administrativas por un crecimiento excesivo, en realidad era evaluado como obstáculo político y como contradicción evidente con la ideología educativa del sexenio. La desconcentración aparece, así, como uno de los proyectos más importantes en el cual se incorpora la planeación como un medio adecuado y "neutral" que la consumaría.

El 22 de marzo de 1978 se publicaba en el Diario Oficial la creación de las delegaciones generales de la SEP en cada estado de la República; entre sus objetivos se encontraban, los de apoyar la desconcentración administrativa, iniciada desde el centro y cuyos propósitos, según los puntos de vista oficiales, se sintetizan en seguida:

**"Acelerar de manera eficiente y eficaz el proceso de desarrollo educativo en cada uno de los estados de la República.**

**Solucionar los problemas y planear la educación desde sus lugares de origen, estableciendo la interrelación adecuada con las áreas centrales.**

**Aumentar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos destinados a la educación.**

**Propiciar una mayor participación y responsabilidad de la comunidad en la labor educativa que se realiza en las entidades federativas."<sup>(8)</sup>**

**La primera parte de estos propósitos señala claramente el punto más general, pero**



también el más importante, que interesaba a la burocracia educativa en la llamada desconcentración, este era el de promover el proyecto educativo del centro en cada uno de los estados, es decir, apegarse a una política educativa general marcada por el gobierno de la República. Ello no significaba que antes no se hubiese hecho, se trataba de promover una serie de cambios que interesaba garantizar en términos de realización. Para lograrlo, se establecieron 31 delegaciones generales "... como órganos operativos de la acción educativa en los estados", y se transformó a los órganos centrales en "rectores de la educación nacional."<sup>(9)</sup>

El segundo punto de los objetivos resulta, a primera vista, alentador; sin embargo, la realidad educativa muestra una contradicción con el anterior: si en primer lugar se buscaba garantizar que los estados retomaran y se apegaran a un proyecto educativo central, llamado por la burocracia educativa "nacional"; ¿Hasta qué punto es posible "solucionar los problemas" y "planear la educación desde sus lugares de origen" de una forma real y autónoma?

Los hechos demuestran que estos planteamientos no se apegan a la realidad. Lo que se llama planear la educación desde los lugares de origen es "una verdad a medias". Efectivamente, si se considera la delegación estatal como ese centro planeador, éste se encontrará más cerca, geográficamente del o de los problemas educativos que se requiera planear y resolver. Pero seguir una política educativa hegemónica y trasladar los proyectos de ésta a los estados no significa sino reproducir los esquemas tradicionales de atención educativa. Ciertamente la desconcentración facilita el manejo central, estatal y local de la administración y ayuda considerablemente a la modernización de la tarea educativa,<sup>(10)</sup> que, dada una expansión importante del sistema, requería de una refuncionalización de sus estructuras internas.

Un ejemplo que ayuda a ver cómo se trató de llevar del centro a los estados y a las localidades uno de los proyectos de planeación es el de la microplaneación educativa;

a pesar de sus reconocidas virtudes, los resultados fueron menores a lo esperado, entre otras razones, por la escasa participación de los sectores que involucraba ese tipo de planeación, y porque en muchos casos se veía como un proyecto impuesto desde el centro y ajeno a los grupos sociales.

La desconcentración era pues necesaria desde todos los puntos de vista. Pero no fue sino hasta que la compleja estructura administrativa empezó a crear problemas, interna y externamente, que se aceleró su realización.

### Desconcentración y conflictos sociales

La desconcentración estaba contemplada desde el sexenio anterior como un proyecto del Estado que habría de continuarse durante el gobierno de José López Portillo. En éste, ese proceso se hizo más urgente y políticamente más difícil. En relación a esto se afirmaba:

*"La desconcentración se ha concebido no tan sólo como un reajuste o reestructuración administrativa, sino fundamentalmente como un factor de equilibrio social y desarrollo político."<sup>(11)</sup>*

El sentido de esta cita nos lo puede dar solamente lo que ocurría en el contexto sociopolítico de esos momentos. Olac Fuentes describe así la participación de los diferentes grupos sociales y políticos en el ámbito educativo:

*"A partir de 1979 arranca una política estatal vigorosa y relativamente consistente, en la cual tanto el discurso como los programas de acción se articulan sobre los ejes paralelos de la 'modernización' y de la democratización social por medio de la escuela ... Pero no sólo es el Estado el sujeto de la iniciativa; dentro del sistema escolar o actuando sobre él, fuerzas sociales y corrientes políticas de diversa naturaleza se desenvuelven y presionan, en un complejo esquema de confluencia y enfrentamiento.*

*Grandes sectores, como los maestros de educación básica y los trabajadores universitarios, un nuevo tipo de burocracia técnica instalado en los mandos de la SEP, los cuadros corporativos del SNTE, organizaciones partidarias y no partidarias de la izquierda, los grupos tecnopolíticos que se fortalecen en la educación superior, las organizaciones empresariales que impulsan un proyecto propio, el sector 'duro' de las burocracias regionales —fuertemente integrado a las burguesías locales—, son los actores centrales de las luchas que, irregularmente y cada una con una dinámica particular, se desarrollan en toda la extensión del sistema educativo.*"<sup>(12)</sup>

*En este marco de participaciones políticas y sociales, la burocracia educativa se empeña en la desconcentración o en otras palabras, como lo menciona el autor, en la modernización del aparato educativo. Para que pudiera hacerse, fue necesario que un grupo como el de Fernando Solana, con una "nueva visión" en términos técnicos y desligados, hasta cierto punto, de las fracciones de poder más tradicionales de la SEP y el SNTE, fuese capaz de negociar y manejar los intereses ya creados que impedían los cambios buscados.*

*La llamada desconcentración creó pugnas al interior de la propia burocracia y entre ésta y la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).*

*Las divergencias con esta última partían de que, según los dirigentes del SNTE, estaban siendo excluidos tanto ellos como los sectores magisteriales de la reforma administrativa y del proceso de desconcentración de la SEP, que de acuerdo a su entender constituían uno de los programas prioritarios y más relevantes del sexenio de José López Portillo. Lo anterior se argumentaba en los siguientes términos:*

*"... la manera en que estaba siendo llevada a cabo (la desconcentración) no fue satisfactoria desde el punto de vista sindical, por lo que se argumentó durante los cinco años que duró el proceso que éste se encontraba a cargo de personal no calificado, el cual carecía de un conocimiento profundo de la problemática educativa, aún cuando muchos de ellos fueran funcionarios importantes en la Secretaría de Educación Pública. El SNTE criticaba que se trataba de profesionales o técnicos muy jóvenes desvinculados del normalismo y por lo mismo impedidos para asumir tales responsabilidades en el proceso de desconcentración. Estos funcionarios sólo*

podrían producir —de acuerdo con el análisis del SNTE— especulaciones teóricas sin incorporar la experiencia práctica muy valiosa del magisterio. Ellos concluían que esta situación había contribuido a desmoralizar al magisterio el cual no tenía control ni acceso al proceso general de planeación educativa.<sup>(13)</sup>

La planeación educativa es pues un factor de conflicto detrás del cual se ubican dos posiciones: a) la de los altos funcionarios de la SEP que no estaban dispuestos a hacer partícipes a ciertos grupos de poder de un proyecto prioritario y de particular interés; y b) la dirigencia sindical del SNTE y algunos sectores magisteriales pertenecientes a Vanguardia Revolucionaria que exigían y presionaban para que se les considerara en ese proyecto.<sup>(14)</sup>

Detrás de estas posiciones se movían intereses políticos muy claros: el grupo de Vanguardia Revolucionaria, acostumbrado a negociar decisiones y a colocar a algunos de sus integrantes en puestos claves con nombramientos en la estructura administrativa de la SEP, o en puestos políticos (senadores, gobernadores, diputados, etc.), no se hacía a la idea de quedar fuera de un proyecto central como era el de la planeación en la política educativa de ese periodo.<sup>(15)</sup>

Los funcionarios de la SEP afirmaban, por su parte, que no obstante los problemas políticos sindicales<sup>(16)</sup> enfrentados se había desarrollado una política educativa sin precedentes. Situaban los logros educativos, precisamente en dos áreas en las cuales el Estado se había reservado el derecho de admisión: "la planeación comprensiva e integrada" y la desconcentración administrativa de la SEP.<sup>(17)</sup>

Otro sector social y político presente en el contexto de la desconcentración educativa fue el del magisterio agrupado en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE); movilizadas masivamente en 1979 y 1980.

El enfrentamiento se presenta contra el Estado y contra los grupos dirigentes y conservadores del SNTE. Sus demandas son principalmente: aumentos salariales y de-

mocracia sindical.

Subyace un descontento social por la situación económica que se vive, producto de las crisis; además los maestros son víctimas del caos administrativo que privaba, haciéndose necesario viajar hasta la capital de la república para realizar trámites administrativos y/o económicos.

### Macroplaneación educativa: discurso de la política educativa

La planeación educativa realizada por la burocracia de ese sector, durante el sexenio 76-82 es clasificada en tres modalidades: macroplaneación a nivel nacional, microplaneación a nivel regional e investigación educativa.

La primera de estas modalidades comprendió, según la Memoria... de la SEP, todas aquellas actividades globales que ayudaron a definir una política educativa a nivel nacional; cabrían aquí el Plan Nacional de Educación, los Programas y Metas del Sector Educativo, el Programa de Acción del Sector Educativo, las Bases para un Plan Nacional de Educación, Estudios e Investigaciones sobre Oferta de Maestros, Flujo de Egresados, Financiamiento de la Educación, entre otras.<sup>(18)</sup>

La elaboración del Plan Nacional de Educación la hemos tocado ya en el capítulo 4, por lo tanto aquí nos centraremos en las actividades realizadas a partir de ese documento. Cabe señalar solamente que el PNE fue el primer documento de planeación educativa realizado formalmente y en el cual se establecían públicamente una serie de compromisos: tiempo de elaboración y fecha de terminación, tareas a desarrollar y problemas educativos de atención prioritaria.

Los resultados del Plan fueron un voluminoso conjunto de diagnóstico, sobre los que se ajustaron programas y proyectos del segundo titular de la SEP en ese sexenio.

La llamada macroplaneación educativa tuvo varios tropiezos que muestran su re-

lativa efectividad en la realidad. Por ejemplo, el cambio de titular en la SEP significó no solamente el cambio de un Secretario por otro, sino una readecuación del proyecto educativo y el arribo de la ideología del desarrollo de un grupo de técnicos dispuestos a "modernizar" las estructuras y los servicios educativos. Frente a este imperativo, la planeación pasa a ser un instrumento auxiliar que ayudaría a realizar los proyectos prioritarios del sector.

Otra limitación fue la exagerada pretensión planeadora que en la llamada macroplaneación puede verse claramente: la adecuación de los planes y programas a una realidad heterogénea y cambiante que no siempre fue considerada en los proyectos oficiales. Resultando éstos prácticamente irrealizables; sobre todo si los sectores sociales involucrados en esos planes, no participaron en su conformación y en cierto modo esos planes y programas les son ajenos e impuestos de un sexenio a otro.

Los programas gubernamentales pueden tener las mejores intenciones e incluso plantear la transformación total de los grupos sociales más desfavorecidos, pero no es por sus intenciones por lo que los podemos cuestionar, sino por lo que en los hechos son capaces de hacer y transformar.

En este sentido, la mencionada macroplaneación fue un discurso ideológico estructurado y plasmado en documentos específicos que tuvo, desde nuestro punto de vista, avances definidos al ordenar la actividad educativa del Estado, ayudando a presentar socialmente una imagen de reorganización y de prioridades educativas. En relación a esto, la planeación sirvió para fortalecer al grupo gobernante, es decir, se dió en mayor medida al interior del propio Estado. Externamente, ayudó a crear una imagen de trabajo y de eficiencia.

### Microplaneación educativa: Un medio de difusión de la ideología educativa

La microplaneación educativa es una técnica de planeación regional elaborada en el Instituto Internacional de Planeación Educativa de la UNESCO en París.

Este tipo de planeación ha sido aplicada en otros países como Argelia, Costa Rica, Irán, Marruecos, Tailandia y la URSS.

En México la microplaneación es importada en un momento en el que toda idea planeadora era bien vista, por lo que es acogida entusiastamente en 1978 por un grupo de funcionarios de la Dirección General de Planeación de la SEP. En septiembre de ese año el grupo de especialistas del Instituto Internacional de Planeación Educativa impartieron un seminario para capacitar al grupo mexicano, que incluía a personal de la SEP de tres estados de la República, en los cuales se iniciaría el proyecto.<sup>(19)</sup>

Para este tiempo ya se había elaborado el Plan Nacional de Educación que daba un marco general propicio, en el cual la microplaneación no solamente se entendía sino se veía como necesaria, otro factor importante fue el proceso de desconcentración que también se había iniciado meses atrás con la creación de las delegaciones generales en marzo de 1978; y que permitieran la implantación del proyecto de microplaneación en los estados. La visión del sector expone así los propósitos de ese proyecto.

*"Con la creación de las delegaciones generales en los estados, encargadas de operar, administrar, planear y coordinar las acciones de la Secretaría en cada entidad federativa se inicia la microplaneación regional con estos propósitos fundamentales: institucionalizar una metodología de planeación educativa en las delegaciones; capacitar al personal de éstas en algunas técnicas de planificación, e identificar y analizar los factores pertinentes que deban incluirse en una metodología de planificación educativa regional lo suficientemente precisa para guiar los trabajos de planificación educativa estatales, pero lo suficientemente flexible para adaptarse a las condiciones particulares de cada región."<sup>(20)</sup>*

La idea clave de esta cita es el propósito de institucionalizar el discurso de la planeación en el interior de la República; para ello el proyecto de la microplaneación resulta en un primer momento idóneo, ya que con éste se esperaba que los funcionarios de las delegaciones tendrían información suficiente sobre la cual basar sus acciones educativas.

En el momento de la aplicación de la microplaneación, el personal de las delegaciones no acogió con igual entusiasmo el proyecto. Inicialmente se escogieron tres estados: Chihuahua, Quintana Roo y Chiapas, en éstos los resultados fueron poco alentadores, Juan Prawdka, funcionario de la SEP en la época lo comenta en los siguientes términos:

*"En los estados piloto no se corrió sin embargo la misma suerte. La lentitud del proceso, la imposibilidad de producir resultados pragmáticos para los delegados y la falta de experiencia del grupo central motivó que los grupos formados en estos estados se desintegraran rápidamente. En el caso de Chiapas, los cambios frecuentes de delegados hicieron que el proyecto prácticamente se cancelara al año de iniciado. En Chihuahua y Quintana Roo se debilitó la actividad pero se mantuvo latente."<sup>(21)</sup>*

En 1979 y 1980 se incorporaron 16 delegaciones más y en 1981 la microplaneación era un proyecto desarrollado por la totalidad de las delegaciones estatales del país.

Durante el sexenio lopezportillista, la burocracia del sector educativo se dedicó fundamentalmente a introducir y a implantar la microplaneación, por lo que los resultados a más largo plazo deben de evaluarse en el sexenio siguiente. Sin embargo, existieron resultados inmediatos que no fueron previstos por el grupo promotor del proyecto y que de una u otra forma permiten cuestionar este tipo de proyectos.

Desde nuestro punto de vista, la microplaneación es adoptada y aplicada con una mentalidad tecnicista e instrumentalista, es decir, se conoce ese proyecto, se ve como una "herramienta" útil que ha dado resultados positivos en otros países, algunos de



ellos dependientes. Se importa al nuestro, se trata de aplicar en un primer intento y se fracasa. Posteriormente, después de tomar un "curso de capacitación", un grupo de mexicanos, adecúa el proyecto original y se lleva a cada delegación.

En suma, la microplaneación es vista como un conjunto de acciones por medio de las cuales se implantaría y se generalizaría la planeación educativa,<sup>(22)</sup> cuyos resultados servirían para estructurar y guiar la política educativa estatal.

Si bien es cierto que la microplaneación educativa es un medio de operacionalizar la llamada macroplaneación en el interior del país, también lo es que esta tarea se deja en manos de "técnicos estatales" improvisados en unas cuantas semanas; que a partir de hacer estudios y diagnósticos, se suponía podrían determinar la situación económica, política, social, geográfica, etc., de una determinada región<sup>(23)</sup> y posteriormente plantear alternativas de solución a los "desequilibrios educativos" a nivel básico y normal.

Uno de los promotores de la microplaneación recoge en su obra los propósitos generales y concretos de ese tipo de planeación. Veamos:

*"El proyecto de microplaneación regional educativa se propuso como objetivo general apoyar el proceso de desconcentración administrativa de la Secretaría de Educación Pública, y como objetivos específicos:*

*Capacitar personal de las delegaciones generales de la Secretaría de Educación Pública en los 31 estados del país en técnicas de planificación educativa para orientar la toma de decisiones en materia educativa en el ámbito estatal.*

*Identificar y analizar factores pedagógicos, económicos, geográficos, sociales, administrativos y políticos para construir una metodología de planificación educativa regional.*

*Elaborar una metodología suficientemente precisa para guiar los trabajos de planificación en toda la entidad, y suficientemente flexible para adaptarla a las condiciones particulares de cada región.*

*Apoyar con esta metodología la toma de decisiones de los delegados generales para la consecución de los objetivos programáticos del sector educativo en su*

Como podemos observar existen por lo menos dos puntos recurrentes, no solamente en este autor sino en los documentos de la SEP ya citados, sobre; a) La preocupación por capacitar para la planeación; esta capacitación se daría planeando o como se dice en la cita construyendo una metodología de planificación educativa regional; b) Que la planeación regional desarrollada en cada estado orientara y apoyara la toma de decisiones en materia educativa; es decir, que los delegados generales de la SEP fundamentarían sus decisiones sobre los resultados que aportara esa planeación regional.

De lo anterior se desprende lo siguiente: a la burocracia educativa central le interesaba sobre todo que el proceso de desconcentración que se había iniciado en los primeros meses de 1978 se efectuara apegándose a ciertas normas y que cada delegación garantizara de algún modo su subordinación, o su apego a la política educativa central; para esto la planeación regional es un medio ideal. En otras palabras el Estado se auxilia de la planeación, que es presentada como una herramienta necesaria y eficaz para el desarrollo educativo.

La promoción dada a la planeación generó una cierta aceptación y a la vez garantizó el apego en términos generales a la política educativa central.<sup>(25)</sup> Antes de que esto se diera, las contradicciones que se presentaron fueron evidentes.

La microplaneación fue una concepción específica del grupo gobernante sobre cómo operacionalizar la planeación educativa en la realidad nacional.

De otra parte, su puesta en marcha permite reflexionar en torno a su trascendencia social y fundamentalmente política.

Respecto a esto, una posición es la que sostiene la propia burocracia educativa y algunos técnicos de la planeación, concibiendo específicamente a la microplaneación como un instrumento de coordinación y planeación de las acciones de la SEP en los

estados.

*La realización parcial de la microplaneación se explicaría por la falta de experiencia, por la insuficiente capacitación, por las limitaciones presupuestales, por un conocimiento insuficiente del proyecto, por la improvisación de funcionarios y por el continuo cambio de delegados de la SEP.*

*En consecuencia, desde este punto de vista, se reconoce la trascendencia social en términos de un conjunto de acciones gubernamentales, atendidas por un determinado presupuesto y justificadas socialmente en un marco de "agudos desequilibrios educativos" (bajo promedio de escolaridad, deserción escolar, altos índices de población en edad escolar no atendida, etc.).*

*También sostienen que salvando esos obstáculos la microplaneación puede tener un éxito total. En el fondo, no ven que la mayor parte de esas circunstancias son materialmente insalvables bajo las condiciones sociopolíticas y económicas que prevalecen en la formación social mexicana.*

*Desde nuestro punto de vista, podemos cuestionar la microplaneación del Estado no solamente por lo señalado por sus teóricos y promotores, sino por algunas otras razones, veamos:*

*Este tipo de propuestas pueden criticarse desde la forma misma de retomarse por parte de la fracción educativa en el poder. La importación de un proyecto ajeno a un conjunto social e incluso a un grupo de funcionarios medios de la SEP, a los cuales se pretende involucrar y comprometer en el mismo, es una práctica frecuente en nuestro país.*

*Estas situaciones se presentan y justifican ante el conjunto social dentro de un marco ideológico que las hacen ver necesarias y viables. Un ejemplo es la idea de "inflar" estas propuestas; en el caso de la microplaneación resalta el hecho de señalar, en todo momento, que fue un proyecto original del Instituto Internacional de Planeación*

Educativa de la UNESCO y que existía una asesoría de parte de éste.

Su aplicación práctica fue dejando ver una realidad menos idealizada: más atrás hemos señalado ya el fracaso de la microplaneación en su primera etapa; en ésta resalta, según lo señalan sus propios promotores, el corto interés de las burocracias educativas estatales en echar a andar y mantener una propuesta poco conocida. Ello redundó en cambios frecuentes de personal.

Una segunda cuestión a comentar es, a nuestro parecer, la pretensión discursiva de que los resultados que arrojará la microplaneación "podrían" orientar las acciones y decisiones de las burocracias educativas estatales.

Lo cierto es que quienes sostenían este objetivo, aparecen totalmente distantes de la realidad política de nuestro país. Como hemos dicho, el discurso educativo tuvo mayor peso como discurso político ideológico que como discurso congruente con la acción educativa en la realidad.

Dos condiciones, por lo menos, impedían que los hechos se presentaran como los promotores de la planeación lo esparaban: los intereses y divergencias de las fracciones dirigentes educativas estatales con los sectores burocráticos medios y bajos; y la imposibilidad de la propia microplaneación de aportar resultados inmediatos capaces de atraer a esos grupos de poder.

Los cuales, a nuestro modo de ver estaban más preocupados por trabajar en favor de sus intereses y de su estabilidad en el puesto que de promover este tipo de planeación, como ya hemos dicho, que también era una nueva ideología para ellos.

- (1) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Informe ... 1977-1978, p. 64.
- (2) Véase: MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Informe ... 1977-1978, pp. 61-68. En este informe aparecen las actividades de planeación como un pequeño capítulo de 8 páginas; en el resto de los informes oficiales, esas actividades aparecen considerablemente reducidas a incisos o puntos de capítulo. Véase: Informe ... 1978-1979, pp. 116-119; Informe ... 1979-1980, pp. 246-249; Informe ... 1980-1981, pp. 295-303; Informe ... 1981-1982, pp. 267-271 y Memoria 1976-1982 (I), pp. 234-240.
- (3) *Ibidem.* Las áreas educativas cubiertas por la actividad planeadora pueden verse en las páginas citadas en la nota anterior, de éstas destacan las mencionadas.
- (4) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Memoria ... , p. VI.
- (5) Con la creación de las delegaciones generales en los estados, mediante un acuerdo publicado en el Diario Oficial el 22 de marzo de 1978, se instituyó la desconcentración administrativa del sistema educativo nacional. Véase: MEXICO, SEP, Informe ... 1977-1978, pp. 61-62.
- (6) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Memoria ... , p. 248.
- (7) *Idem.*, p. 249.
- (8) *Idem.*, pp. 249-251.
- (9) *Idem.*, p. 251.
- (10) Véase: FUENTES Molinar, Olac, Op. cit., p. 24.
- (11) MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Memoria ... , p. 248.
- (12) FUENTES Molinar, Olac. Op. cit., p. 10.

- (13) **PESCADOR, José Angel y TORRES, Carlos Alberto. Poder Político y educación en México.** México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1985, p. 25.
- (14) *Según José Angel Pescador y Carlos Torres el punto conflictivo entre burocracia sindical y burocracia educativa se encontraba en la creación y administración de la Universidad Pedagógica Nacional ya que cada grupo tenía un proyecto diferente de lo que debía ser esa institución. Sin embargo, la dirigencia del SNTE declaraba públicamente su exclusión del proceso de planeación educativa; en el cual, estaba considerado como uno de los objetivos prioritarios, el de elevar la calidad de la educación, objetivo y marco general en el que surge la creación de la Universidad Pedagógica Nacional. Op. cit., pp. 16-25.*
- (15) *Idem., p. 27 y véase también: FUENTES Molinar, Olac. Op. cit., pp. 95-96.*
- (16) *La SEP buscó por diferentes medios restarle poder e influencia a una burocracia sindical cuyas pretensiones políticas eran cada vez más comprometedoras para el propio Estado. Algunos de esos medios fueron: a) Aceptar compartir decisiones en ciertas áreas; b) Promover la profesionalización del docente como medio para limitar el control del SNTE en ese proceso, así como para disminuir las prácticas tradicionales entre los educadores, los que han sido considerados como contribuyentes a consolidar la estrategia del sindicato; c) Remover los altos funcionarios de la SEP que se encontraban claramente identificados con el SNTE; d) Tratar de penetrar consistente y sistemáticamente al cuerpo total del magisterio por medio de una amplia y persuasiva campaña de difusión de las actividades de la SEP, sus programas y objetivos; e) Promoción y ampliación de la descentralización administrativa la cual podría alterar los fundamentos mismos del poder del sindicato a nivel estatal, garantizando así una educación menos politizada y de mayor calidad. Véase: PESCADOR, José Angel y TORRES, Carlos Alberto. Op. cit., p. 30.*
- (17) *Idem., p. 26.*
- (18) *Véase: MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Memoria ... , pp. 234-237.*
- (19) *Véase: PRAWDA, Juan. Teoría y praxis de la planeación educativa en México. México, Grijalbo, 1984, pp. 124-125.*
- (20) *MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Memoria ... , p. 237.*
- (21) *PRAWDA, Juan. Op. cit., pp. 124-125.*

- (22) Véase: PRAWDA, Juan. Op. cit., p. 124.
- (23) Idem., pp. 126-193.
- (24) PRAWDA, Juan. Op. cit., p. 126.
- (25) Los documentos estatales denominados **Microplaneación regional educativa por estados** son una muestra clara y patente de la forma en que por medio de la llamada **microplaneación regional** se difundió la política educativa del centro. Por ejemplo los documentos de los estados de Sinaloa e Hidalgo que en su parte introductoria plantean la ideología desarrollista que caracterizó a la burocracia educativa **lópezportillista**. Asimismo, pueden verse los lineamientos de la política del sector. MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. **Microplaneación regional educativa. Planeación estatal**. Culiacán, Sin., SEP, 1982, pp. 1-11; MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. **Microplaneación regional educativa. Planeación estatal Hidalgo**. Pachuca, Hgo., SEP, 1982, pp. 3-16.

## CONCLUSIONES

- 1) *La adopción del discurso de la planeación por parte de la fracción gobernante lópezportillista, no es casual ni se debe, exclusivamente, a sus propósitos manifiestos.*

*La razón de ser de la planeación de este sexenio la encontramos en el contexto en que surge: en los años setenta confluyen un conjunto de factores que van a manifestarse en una aguda crisis socio-económica y política. La planeación es presentada como respuesta alternativa a esa situación; pero, en realidad buscó resolver la crisis hegemónica, que en esos momentos resultaba más urgente por la pérdida de hegemonía que había venido experimentando el Estado mexicano.*

*Lo anterior, lo hemos podido constatar analizando la fuerza que adquirió este discurso, en un primer momento por cierto el más crítico, cuando José López Portillo lo retoma en su discurso electoral y durante su primer año de gestión.*

*En este periodo, la ideología de la planeación ayudó a la fracción gobernante:*

- a) *A sanear su imagen social creando otra en la que éste apareció desligado, hasta cierto punto, del grupo echeverrista; y además, esta imagen hacía aparecer al grupo lópezportillista como un grupo conocedor de lo que estaba haciendo y de lo que pensaba hacer (proyecto y política gubernamental), así como de la*



forma de hacerlo.

- b) El grupo lópezportillista al apropiarse de ese discurso lo hizo aparecer como un "avance" de ellos respecto a quienes no lo hicieron; ya que era una "garantía" de que la tarea gubernamental contaría con los requerimientos técnicos apropiados para su correcto tratamiento.

En este sentido la planeación lópezportillista es un conjunto de ideas, prácticas, acciones y discursos expresados y aplicados por la fracción gobernante durante su permanencia en el poder y en su conjunto conformaron un discurso ideológico dominante; es además expresión de los intereses de ese grupo, que buscó colocarse y mantenerse en el poder a partir de reobtener una opinión pública favorable y la legitimación de su proyecto social.

- 2) El segundo momento de la planeación lópezportillista (1978-1982), se presenta cuando este grupo de poder se encuentra ya afianzado en el aparato estatal; y la planeación tiene un manejo más moderado en la política gubernamental.

Esto lo hemos visto, claramente, en el discurso educativo, en el que la planeación aparece estructurada e incluso subordinada a otras concepciones acerca del desarrollo y la modernización, y como una actividad de apoyo a las "prioridades educativas" de la fracción hegemónica a cargo de la educación.

- 3) El análisis de la planeación lópezportillista ha dejado ver que se realizó, fundamentalmente, hacia adentro del aparato gubernamental (programación, presupuesto, vivienda, educación, salud), dedicando un considerable presupuesto y recursos humanos a planear la planeación.

Hemos sostenido que el discurso de la planeación se dió más en el discurso político-ideológico que en la realidad educativa, esto lo hemos podido constatar al confrontar

lo que se dijo y lo que se hizo bajo el nombre de planeación educativa:

- a) Los informes y memorias de la SEP dan cuenta de la planeación como una actividad de apoyo bajo el rubro de eficiencia del sistema y no como una actividad rectora, global a partir de la cual se organizaron y realizaron las actividades educativas.
- b) La actividad planeadora fue en realidad una actividad específica de apoyo a la política educativa en áreas "claves o estratégicas" para la burocracia política, tales como la desconcentración, la eficiencia del sistema, la calidad de la educación, entre otras, que representaron un interés político y social y que se realizaron de una u otra forma.
- c) En el caso de la desconcentración educativa, hemos visto que era necesaria y políticamente inaplazable para el grupo gobernante; en ésta hemos podido ver que la planeación ayudó a realizar la modernización y la reestructuración del sector educativo, pero también, ayudó a promover el proyecto educativo del centro a los estados y en términos generales sirvió al fortalecimiento y a la ampliación de la hegemonía política del Estado.
- d) La macroplaneación educativa constituyó una modalidad de planeación cuyos avances pueden encontrarse en "determinado ordenamiento de la actividad educativa" y en la identificación de determinadas prioridades en ese mismo ámbito. Al exterior, ayudó a crear una imagen de trabajo y eficiencia, reforzando la idea del interés del Estado en el desarrollo social.
- e) La microplaneación educativa constituyó un medio de difusión de la política educativa en el interior de la república. Si sus objetivos fueron la capacitación para la planeación y la orientación, desarrollo y apoyo a la toma de decisiones, éstos buscaron implícitamente que la desconcentración de la SEP se realizara

en el interior del país apeándose a las normas y características pensadas por la burocracia educativa del Centro. Además de que se buscó también garantizar en lo futuro el apego de la política educativa estatal al Centro y de manera inmediata institucionalizar el discurso de la planeación y lo que éste significaba en cada delegación de la SEP y su zona de influencia.

Por lo anterior, podemos afirmar que la planeación como componente de la ideología del Estado no logró resolver los problemas educativos planteados; primero, porque no hubo coherencia en el decir y en el hacer del propio grupo gobernante en este aspecto; segundo, porque la planeación fue una propuesta que surgió al interior del Estado y los grupos sociales tuvieron una participación limitada. En este sentido, la planeación fue una propuesta ajena a su realidad inmediata.

Las experiencias que nos deja este tipo de discurso gubernamental son que en lo futuro, no puede de ninguna manera, dejarse de lado a los grupos sociales más numerosos de cualquier propuesta que pretenda resolver sus problemas. No solamente mencionándolos en el discurso, como se hizo con la planeación, sino haciéndolos partícipes activos, fomentando y respetando su organización e incorporando a un proyecto nacional su propia forma y manera de resolver sus carencias y necesidades, a final de cuentas ¿Sabrá más el Estado, que los grupos sociales, de la realidad en que viven?

Cuando los hechos se desarrollan de otra forma, como fue en el caso de la planeación, entonces lo que sucede es que existen otros intereses más fuertes, ligados a los grupos en el poder, y el discurso de las mayorías y sus necesidades queda, únicamente, en buenos propósitos.

## BIBLIOGRAFIA

ARGUELLO, Gilberto. *En torno al poder y a la ideología dominantes en México.* Puebla, Méx., Escuela de Filosofía y Letras-UAP, 1976.

BASURTO, Jorge. *En el régimen de Echeverría: rebellón e independencia.* México, IIS-UNAM y Siglo XXI Editores, S.A., 1983.  
[Colección *La Clase Obrera en México*].

BUCHI-CLUCKSMAN. *Gramsci y el Estado [Hacia una teoría materialista de la filosofía].* México, Siglo XXI Editores, S.A., 1979.

CAMACHO, Manuel. *El futuro inmediato.* México, IIS-UNAM y Siglo XXI Editores, 1980.  
[Colección *La Clase Obrera en la Historia de México*].

GARDENAS, Lázaro. *Ideario político.* [Compilador Leonel Durán]. México, Era, 1976.

CECENA, José Luis. *México en la órbita imperial. Las empresas transnacionales.* México, Ediciones "El Caballito", 1979.

CORDERO, Salvador. "Estado y burguesía en México en la década de 1970" en ALONSO, Jorge. [Coord.] *El Estado Mexicano.* México, CIESAS, Editorial Nueva Imagen, 1984.

CORDOVA, Arnaldo. *La ideología de la Revolución Mexicana.* México, Ediciones Era, 1977.

DIDRIKSSON Takayanagui, Axel. La planificación de la educación en México. México, FCPyS-UNAM, 1984 [Tesis de Maestría].

ENGELS, F. "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado" en MARX, K. y ENGELS, F. Obras escogidas. Moscú, Editorial Progreso, s/a.

FUENTES Molinar, Olac. Educación y política en México. México, Nueva Imagen, 1983.

GONZALEZ Casanova, Pablo. "50 Años del PRI. El partido del Estado I. Antecedentes y umbral" en Nexos. Sociedad Ciencia Literatura. México, Centro de Investigación Cultural y Científica, A.C., 1979. [Año II, abril 1979, Núm. 17].

GONZALEZ Casanova, Pablo. "50 Años del PRI. El partido del Estado. II. Fundación, lucha electoral y crisis del sistema" en Nexos. Sociedad Ciencia Literatura. México, Centro de Investigación Cultural y Científica, A.C. 1979. [Año II, mayo 1979, Núm. 17].

GRAMSCI, Antonio. La formación de los intelectuales. México, Editorial Grijalbo, S.A., 1967.

GRAMSCI, Antonio. El materialismo histórico y la filosofía de B. Croce. México, Juan Pablos Editor, 1975.

GRAMSCI, Antonio. Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno. México, Juan Pablos Editor, 1975.

GUILLEN Romo, Héctor. Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo [1940-1982]. México, Ediciones Era, 1984.

**ILPES. Discusiones sobre planificación.**

México, Siglo XXI editores, S.A., 1983.

**KATZ, Friedrich. La guerra secreta en México, Europa, Estados Unidos y la Revolución Mexicana.**

México, Ediciones Era, 1983.

**LABRA, Armando. "El Estado y la economía" en ALONSO, Jorge. [Coord.] El Estado mexicano.**

México, CIESAS-Editorial Nueva Imagen, 1984.

**LATAPI, Pablo. Política educativa y valores nacionales.**

México, Nueva Imagen, 1979.

**LEAL, Juan Felipe. La burguesía y el Estado mexicano.**

México, Ediciones "El Caballito", 1975.

**LEAL, Juan Felipe. México: estado, burocracia y sindicatos.**

México, Ediciones "El Caballito", 1976.

**LENIN, V.I. El Estado y la revolución.**

Pekín, Ediciones en lenguas extranjeras, 1974.

**LERNER, Victoria. Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940. La educación socialista.**

México, El Colegio de México, 1979. [Tomo 17].

**LIMOEIRO, Miriam. La ideología dominante.**

México, Siglo XXI Editores, S.A., 1975.

**LOUREAU, René. El Estado y el inconsciente. Ensayo de sociología política.**

Barcelona, editorial Kairós, 1978.

**MARTINEZ Della Rocca, Salvador. Estado, educación y hegemonía en México.**  
México, UAZ-UAG, 1983.

**MARTINEZ Nava, Juan Manuel. Conflicto Estado empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría.**  
México, Editorial Nueva Imagen, 1984.

**MATUTE, Alvaro. Historia de la Revolución Mexicana 1917-1924. La carrera del caudillo.**  
México, El Colegio de México, 1980. [Tomo 8].

**MEDINA, Luis. Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952. Civlismo y modernización del autoritarismo.**  
México, El Colegio de México, 1982. [Tomo 20].

**MEXICO. Discursos pronunciados por el licenciado José López Portillo. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.**  
México, Talleres Gráficos de la Nación.

**MEXICO. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. Cien puntos. Plan Básico de Gobierno 1976-1982.**  
México, P.R.I., 1975.

**MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Educación 1970-1976.**  
México, S.E.P., 1976.

**MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Informe de labores 1977-1978.**  
México, S.E.P., 1979.

**MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Informe de labores 1978-1979.**  
México, S.E.P., 1979.

**MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Informe de labores 1979-1980.**

México, S.E.P., 1981.

**MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Informe de labores 1980-1981.**

México, S.E.P., 1982.

**MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Informe de labores 1981-1982.**

México, S.E.P., 1983.

**MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Memoria 1976/1982.**

**I Política educativa.**

México, S.E.P., 1982.

**MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Microplaneación regional educativa. Planeación estatal.**

Culiacán, Sin., S.E.P., 1982.

**MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Microplaneación regional educativa. Planeación estatal Hidalgo.**

Pachuca, Hgo., S.E.P., 1982.

**MEXICO. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Plan Nacional de Educación. Planteamiento inicial.**

México, S.E.P., 1977.

**MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Antología de la planeación en México [1917-1985]. I. Primeros intentos de planeación en México [1917-1946].**

México, S.P.P. - F.C.E., 1985.



**MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Plan Global de Desarrollo 1980-1982.**

México, S.P.P. - Talleres Gráficos de la Nación, 1980.

**MILIBAND, Ralph. El Estado en la sociedad capitalista.**

México, Siglo XXI Editores, S.A., 1981.

**NAVA Hernández, Eduardo. Estado y economía en la teoría marxista. (Algunos estudios clásicos).**

México, UNAM-FCPyS, 1982. (Tesis de licenciatura).

**OLMEDO, Raúl. México: Economía de la ficción.**

México, Editorial Grijalbo, S.A., 1983.

**PELLICER DE Brody, Olga y REYNA, José Luis. Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El afianzamiento de la estabilidad política.**

México, El Colegio de México, 1981. (Tomo 22).

**PEREYRA, Carlos. "El problema de la hegemonía" en Revista Mexicana de Sociología.**

México, IIS-UNAM, 1984. (Vol. XLVI, Abr-Jun, No. 2).

**PEREZ Rocha, Manuel. Educación y Desarrollo. La ideología del Estado mexicano.**

México, UAZ-UAG, 1983.

**PERZABAL, Carlos. Acumulación capitalista dependiente y subordinada: el caso de México (1940-1978).**

México, Siglo XXI Editores, S.A., 1981.

**PESCADOR, José Angel y TORRES, Carlos Alberto. Poder político y educación en México.**

México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1985.

**PORTELLI, Hugues. Gramsci y el bloque histórico.**  
México, Siglo XXI editores, S.A., 1979.

**PRAWDA, Juan. Teoría y praxis de la planeación educativa en México.**  
México, Grijalbo, 1984.

**PUIGGRO'S, Adriana. Imperialismo y educación en América Latina.**  
México, Editorial Nueva Imagen, 1980.

**RABY, David L. Educación y revolución social en México.**  
México, Sep. Setentas, 1974 (No. 141).

**RODRIGUEZ Garza, Francisco. Algunas interpretaciones sobre el desarrollo económico en América Latina.**  
México, UNAM-F.E., 1982, (Tesis de licenciatura).

**RODRIGUEZ Salazar, María y GARCIA Zenteno, René. El Estado mexicano y las reformas educativas en las normales rurales en el periodo avilacamachista.**  
México, FCPYS-UNAM, 1982. (Tesis de licenciatura).

**SAINZ, L.I. y ESCALANTE, F. Nuevas tendencias del Estado contemporáneo.**  
México, UNAM-Coordinación de Humanidades.

**SALDIVAR, Américo. Ideología y política del Estado mexicano (1970-1976).**  
México, Siglo XXI Editores, S.A., 1980.

**SEPULVEDA Garza, Manuela. La política educativa y las escuelas rurales en la década de los treinta. El caso de las escuelas regionales campesinas en 1936.**  
México, I.N.A.H., 1976. (Tesis de Maestría).

**SOLANA, Fernando; CARDIEL Reyes, Raúl; BOLANOS Martínez, Raúl. (Coordinadores). Historia de la educación política en México.**  
México, SEP-FCE, 1982. (Tomo I).

**SOLANA, Fernando.** "Reforma Educativa y Planeación Universitaria", en varios autores. **La planeación universitaria en México.**

México, UNAM, 1970.

**SOLANA, Fernando.** **Tan lejos como llegue la educación.**

México, F.C.E., 1982.

**SOLARI, Aldo E.; FRANCO, Rolando y JUTKOWITZ, Joel.** Teoría, acción social y desarrollo en América Latina.

México, Siglo XXI Editores, S.A., 1976.

**TELLO, Carlos.** **La política económica en México 1970-1976.**

México, Siglo XXI Editores, S.A., 1983.

**TORRES Ramírez, Blanca.** **Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952. México en la Segunda Guerra Mundial.**

México, El Colegio de México, 1979. (Tomo 19).

**ULLOA, Berta.** **Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917. La revolución escindida.**

México, El Colegio de México, 1981. (Tomo 4).

## PERIODICOS

**EL DIA**, 10 de noviembre de 1976.

**EXCELSIOR**, 10 de septiembre de 1976.

**EL HERALDO DE MEXICO**, 8 de septiembre y lo. de noviembre de 1976.

**EL UNIVERSAL**, 27 de noviembre de 1976.

**UNO MAS UNO**, 10 de septiembre de 1976.