



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Políticas Instrumentos
(Programas y Proyectos Presupues
to) Ejecución Control

	Evaluación	. . .	48
1.9	Conclusión específica.	. . .	60

II. Visión retrospectiva sobre algunos de los aspectos más sobresalientes de la educación en México (Del México independiente al sexenio de Luis Echeverría Álvarez).

2.1	De la lucha independiente a la lucha revolucionaria (Génesis de la Obra Social Educativa).	. . .	75
2.2	1921 Creación de la S.E.P. y el tránsito hacia el plan de 11 años (de José Vasconcelos a Jaime Torres Bodet).	. . .	98
2.3	De la acción educativa en el Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz a la reforma educativa en el gobierno de Luis Echeverría.	. . .	135
2.4	Conclusión específica.	. . .	151

III. La planeación como instrumento de la administración pública y su aplicación en el ejercicio de la política educati

ve del actual sexenio,	. . .	160
3.1 Aspectos sobresalientes de la Reforma Administrativa y su vinculación con la planeación,	. . .	161
3.2 Ubicación y papel del Sector Educativo en el marco del Sistema Nacional de Planeación,	. . .	171
3.3 Fundamento legal en que se apoya la acción educativa del Estado Mexicano,	. . .	191
3.4 La acción educativa en el sexenio de José López Portillo expresada en el Plan Nacional de Educación con Porfirio Muñoz Ledo, y el Programa Nacional del Sector Educativo de Fernando Solana (Programas y metas del sector educación).	. . .	213
3.5 Conclusión específica,	. . .	242
IV. El Proyecto de Microplaneación Regional Educativa (metodología).	. . .	251
4.1 Microplaneación Regional Educativa	. . .	255
4.2 Introducción teórica y conceptos	. . .	259
4.3 Diagnóstico	. . .	262
4.4 Fuentes de información	. . .	268
4.5 Formación de Unidades Estadísticas de Estudio	. . .	273

4.6	Diagnóstico de la Matrícula	. . .	279
4.7	Proyección de la Matrícula	. . .	285
4.8	Diagnóstico de Costos	. . .	295
4.9	Diagnóstico de Docentes	. . .	298
4.10	Areas de Captación de las Escuelas	. . .	301
4.11	Diagnóstico de Inmuebles Escolares.	. . .	309
4.12	Indicadores Sintéticos	. . .	312
4.13	Conclusión específica	. . .	314
V.	Estudio de caso: Proyecto de Microplaneación en Durango.	. . .	320
5.1	Especificaciones generales	. . .	321
5.2	Descripción de la región de estudios	. . .	324
5.3	Diagnóstico	. . .	333
5.4	Propuestas concretas	. . .	354
5.5	Conclusiones	. . .	375
5.6	Recomendaciones	. . .	384
VI.	Conclusiones generales.	. . .	385
	Citas Bibliográficas	. . .	395
	Bibliografía General	. . .	408
	Bibliografía Adicional	. . .	420

Introducción:

Múltiples y variados son los problemas que enfrenta nuestra sociedad en la actualidad; su magnitud y complejidad han incidido determinadamente en el surgimiento de demandas de carácter urgente, que la sociedad exige sean satisfechas con prontitud y eficiencia a través de la administración pública,

Dentro de toda esta amplia y variada gama de demandas, algunas se han manifestado con mayor insistencia e intensidad. Tal fenómeno ha exigido que, frente a la limitación de recursos por parte del Estado, se establezcan por parte de la administración pública prioridades de solución, considerando aquellas que, por su urgencia e impacto social, requieren inmediata atención.

Así hoy en día para este propósito la administración pública se ha impuesto la tarea de programar sus actividades; dentro de esta técnica, el gobierno del actual sexenio ubica a la educación dentro de un lugar de alta prioridad.

El sistema educativo no es una insula separada del contexto macro social y, por ende, refleja dentro de su ámbito los desequilibrios del sistema. Sus problemas revisten peculiaridades que merecen una atenta y detallada atención por todo aquél que intente analizar el fenómeno educativo, sobre todo si el interés va dirigido a contemplar dicho fenómeno dentro de una esfera específica del conocimiento (planeación educativa).

Por otra parte, no podemos soslayar el hecho de que el problema educativo es tan amplio, complejo y diversificado, que merece ser enfocado desde un ángulo que presente el máximo de objetividad en su especificidad, para no caer en generalismos absurdos y vagos, o en particularismos estrechos de absoluta irrelevancia.

Con respecto al diseño de investigación por nosotros elaborado, y como podrá observarse posteriormente, el desglose de capítulos y subtemas obedece a una estricta reflexión en la selección de aquellos aspectos que son fundamentalmente importantes e imprescindibles, en el tratamiento del tema a desarrollar.

Dicho tema, por sus características teóricas peculiares y sus aspectos específicos de aplicación práctica, cuenta con una metodología que sustenta la lógica y la coherencia de todo el diseño de investigación.

El esquema propuesto se divide en seis capítulos, cada uno de los cuales considera en su tratamiento aspectos que merecen un minucioso cuidado y atención.

Característica sobresaliente y que a primera vista resalta en nuestro esquema de tesis es, la gran amplitud de cada uno de los grandes apartados, por lo que requieren y

y merecen el mismo grado de importancia.

Todos los puntos a tratar confluyen y se interactúan de tal manera que además de su amplitud exigen otro factor indispensable en el hecho de lograr coordinación y relación lógica entre todos ellos.

El analizar un tema de tal magnitud, tiene como fin estudiar lo más objetivamente posible la planeación y sus alcances, de tal forma que ello nos permita comprobar a través de la investigación la importancia que atribuimos a la planeación como instrumento sustancial y necesario dentro de la administración.

Tratar de comprobar esto de manera general para la administración en su conjunto, implicaría correr el riesgo de caer en la ambigüedad y dar lugar a grandes vacíos; es necesario entonces por las características que revisten a la administración en México, establecer un estudio objetivo partiendo de un caso más particular y en referencia a un sector administrativo, que en este caso es el educativo.

Ello nos permite adentrarnos en nuestro objeto de estudio, que es el de demostrar ya sea afirmativa o negativamente, la necesaria aplicación de un proceso de planea-

ción en el accionar de la administración pública y los posibles beneficios resultantes de todo ello. Es así que de lo antes dicho, establecemos como hipótesis única a la planeación como instrumento primordial y necesario -- que ha de permitir mayores y mejores niveles de eficiencia en el sistema educativo.

En su primera parte que tiene la función de marco teórico; se intenta ubicar y comprender el concepto "planeación" y su relación en sus diferentes instancias de aplicación dentro del contexto de la realidad así como ésta se concibe en el marco del desarrollo.

Al mismo tiempo trata de considerar cada una de las etapas que integran el proceso de la planeación; y la importancia de éste en el sistema educativo.

En el segundo apartado se pretende contemplar el desarrollo que ha presentado la educación en México, dentro de las diversas etapas de su historia, haciendo referencia especial a aquellos hechos que por su importancia y trascendencia, han repercutido de manera significativa en el comportamiento que ha ido reflejando la educación hasta hoy en día.

Al mismo tiempo, se busca identificar dentro de nuestra -

historia, los primeros intentos de sistematización de las acciones gubernamentales en materia educativa y su desarrollo, para poder entender y ubicar el papel y la importancia de la planeación educativa en la actualidad.

Pretendemos, en el tercer aspecto de nuestro esquema, tomar en consideración el papel primordial que en la actualidad representa la reestructuración de la administración pública, y la aplicación urgente y necesaria de la planeación como elemento básico en la programación de las actividades del Gobierno y en la búsqueda de cursos de acción viables para la solución de desequilibrios sociales.

En tal sentido, nuestro interés radica en considerar a la planeación como instrumento idóneo de la administración pública y en particular analizar su aplicación en el ámbito del sistema educativo, abocando nuestra atención especialmente al plan nacional de educación de Porfirio Muñoz Ledo; y al programa nacional del sector educativo de Fernando Solana.

Lo anterior va estrechamente relacionado a la idea de -- pormenorizar la manera en que el plan global de desarrollo considera y ubica la tarea trazada por el sector educación dentro del marco macro-social de acción conjunta e integral de todos los sectores involucrados.

El tratamiento antes mencionado deberá ser elaborado en relación a los fundamentos que en materia legal, sustentan toda la acción educativa emprendida por el actual gobierno.

Hasta esta etapa de la investigación, habremos de tener una visión clara y precisa de la real dimensión que presenta la situación educativa en la actualidad, y la manera como su problemática se ve enfrentada a través de un instrumento viable para su solución, esto es, mediante la aplicación congruente que la administración pública trata de realizar en materia de planeación.

Los dos capítulos siguientes tienen por objeto llevar al campo de la práctica, a través de la técnica, el conocimiento teórico que en materia de planeación educativa se haya alcanzado a estas alturas del estudio.

Para tal efecto se encauzará toda nuestra atención y esfuerzo al manejo y comprensión del Modelo de Microplaneación Regional Educativa, el mismo que a través de un proyecto específico está instrumentando la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Educación Pública.

Se presentarán, tanto los aspectos teóricos y metodológicos del modelo como los aspectos prácticos y técnicos del mismo.

Habiendo asimilado perfectamente el modelo, y estructurado de tal forma para su presentación clara y sintética, se proseguirá inmediatamente a evaluar su aplicación en un caso práctico de la realidad.

El capítulo quinto versará principalmente sobre la presentación y el análisis de un estudio de caso por nosotros seleccionado. Dicho estudio de caso, considerará la aplicación del Proyecto de Microplaneación Regional Educativa en una región de características rurales localizada en el estado de Durango, analizándose los resultados obtenidos en la aplicación del mismo y evaluando en sus diversas etapas la instrumentación concreta de los mecanismos técnicos concernientes al proceso de planeación.

Como último aspecto se presentarán las conclusiones y resultados obtenidos en todo el proceso de investigación, y se recapitulará en forma reflexiva y analítica, puntualizando aquellos aspectos sobresalientes que coadyuven a una mejor evaluación de resultados alcanzados.

A grosso modo hemos dado una panorámica general del trabajo de investigación que pretendemos desarrollar.

Como se puede apreciar la amplitud de los temas es inobjetable, y nos obliga a dar un tratamiento riguroso con

base en una metodología diseñada y estructurada válidamente conforme a criterios científicos se refiere.

Tal propósito presupone una tarea ardua, intensa y constante que implica forzosamente una adecuada programación de tiempo y actividades.

Desde el proceso de localización de las fuentes de información, la recopilación, la selección y el procesamiento de la misma, hasta el ordenamiento y el cuidado en el estilo en el momento de redactar, exigen en el caso de nuestra investigación un decidido esfuerzo.

Así pues, por todas las consideraciones antes señaladas y en función de que es viable poder apreciar y valorar, tanto la aportación individual de cada uno de nosotros, como la labor de coordinación en el trabajo colectivo, que tenemos la plena seguridad y certeza, de que nuestro diseño de investigación cuenta con los requisitos necesarios para ser abordado con el cuidado que amerita una tesis colectiva unidisciplinaria.

I. HACIA UNA COMPRESION DEL CONCEPTO PLANEACION

El estudio de cualquier tema que se inserte en el ámbito de las Ciencias Sociales, debe obligadamente reconocer el contexto social en el que se desenvuelve, de tal forma que el grado de objetividad con que pueda ser tratado, depende en mucho de las circunstancias histórico-sociales.

Resulta erróneo e insuficiente entrar en materia de análisis, sin antes ubicar y por ende delimitar el área del conocimiento en que el tema debe ser tratado dentro de la amplia gama de lo social.

Ya sea para reafirmar, ampliar o rectificar, en las Ciencias Sociales se debe revalidar por rigor metodológico y por objetividad científica lo que de tal forma ha sido tratado, logrando con esto un proceso de ajuste constante de las resultantes hipótesis aprobadas a los cambios y avances, producto de las circunstancias históricas dadas en cualquier momento.

Lo anterior adquiere importancia en cuanto que en el proceso de investigación se manifiesta y expresa la realidad cambiante, resultado de las contradicciones que se ejercen en el seno de la sociedad.

Dicho proceso de revalidación constante y de reajuste con la realidad se expresa, cuando en la exposición analítica de cualquier fenómeno, partimos de un proceso sistemático fundamentado en la lógica del conocimiento.

Esta lógica del conocimiento conlleva factores dinámicos que

propician cambios y modificaciones constantes de carácter dialéctico.

Lo antes mencionado de manera muy general nos permite comprender la importancia que tiene el principio de movimiento y transformación incesante en el que las Ciencias Sociales se desenvuelven.

Siendo el fenómeno educativo un fenómeno eminentemente social y tratado en este caso desde la perspectiva de la planeación, es necesario que con el fin de sustentar la presente investigación, se dé una fundamentación teórica referencial sobre aquellos conceptos que por su importancia resultan relevantes en el desarrollo del tema.

Es en este sentido que dicho marco teórico versará sobre la planeación, en cuanto que es la base de apoyo y el punto donde converge todo el diseño de investigación.

Ahora bien, dicho concepto ha sufrido diversas interpretaciones de acuerdo al modelo socio-económico en que se presenta,

* A este respecto entenderemos a la dialéctica como el conjunto de leyes generales (ley de los opuestos, negación y negación de la negación y ley de los cambios cuantitativos y cualitativos), que explican el movimiento o los cambios que tienen lugar en la realidad y en su totalidad.

de ahí que no podemos soslayar el hecho de que para poder comprender los conceptos planeación y planificación en su verdadera extensión y profundidad, es necesario ir más allá de una mera interpretación semántica.

Debemos observar las condiciones y características inherentes que dichos conceptos adquieren en relación directa a los límites y alcances que le permite una realidad concreta históricamente determinada.

Lo anterior, denota parámetros específicos de referencia que delimitan el accionar de dichos conceptos y los condicionan a factores específicos en un sistema social determinado; de tal circunstancia se ha dado lugar a una diversidad conceptual, la cual tratamos en cuanto sus aspectos relevantes, más con el fin de encontrar aquella definición que por sus características tanto teóricas como de aplicación, se apegue al caso de México y por ende a nuestro estudio, que con el fin de establecer una nueva política al respecto.

Cabe aclarar que no se trata de dar definiciones por la definición misma, sino de esclarecer el marco teórico en el cual se sustenta la planeación en cuanto a su concepción y aplicación en nuestro país.

El desarrollar en esta primera parte tales conceptos, nos debe llevar a comprender la planeación, no como una técnica que queramos aplicar de manera forzada a nuestra realidad, sino, como un todo de acción integral, adecuado y comprensivo de la pro-

blemática no solo económica; en cuanto que debe observar también su impacto social, a la vez de reconocer en la instancia de lo político su factibilidad ejecutoria.

1.1 El principio de racionalidad económica.

Dicho principio precisa que el grado máximo de realización de un fin se obtiene actuando de las dos formas siguientes:

- Por una parte se tiene que a un gasto dado de medios, se obtenga el grado máximo de realización del fin (variante denominada del máximo rendimiento).
- La segunda variante que se conoce como economía de los medios, consiste en que a un grado dado de realización del fin se emplea un gasto mínimo de medios. (1)

Tales criterios resultan propios de la empresa capitalista con fines particulares y específicos, que no se extienden a la economía en su conjunto, representando entonces un principio de racionalidad económica que se limita a la búsqueda de la eficiencia en el sector privado, con un fin consecuente que es el de elevar al máximo las ganancias.

Se trata entonces, de establecer los mecanismos más adecuados que permitan a cada empresa el obtener un carácter competitivo en el mercado. Esto de alguna manera impide la presencia de objetivos de carácter social en relación a la producción, ya que éstos los establecen las empresas

en forma individual.

Es factible, sin embargo, hablar de una racionalidad económica aplicada a lo social, mediante el establecimiento de un fin que abarque el proceso social de producción, distribución y consumo en su conjunto, en donde la relación medios-fines bajo un criterio de "eficiencia" puede ser superada mediante el enfoque de la racionalidad hacia lo social, estableciendo objetivos de naturaleza global en donde los objetivos particulares puedan quedar integrados, a más de propiciar una debida estructura de jerarquización de los mismos.

La racionalidad económica en este sentido debe ser planeada a escala nacional, orientando su aplicación hacia el máximo beneficio social, desligándose de una adaptación a posteriori en base a las leyes económicas, y a las ineludibles fluctuaciones del mercado.

El definir la producción en términos de qué y cuánto producir está sujeto a la ley de la oferta y la demanda, procediendo a adaptar posteriormente los volúmenes de producción al carácter fluctuante del mercado.

Esto, sin embargo, complica el avance actual de los diversos factores que integran el desarrollo socio-económico de un país; en donde se hace necesario el fijar un deber ser de la sociedad partiendo de su realidad, estableciendo sus necesidades en base al desarrollo de las fuerzas

productivas y la congruencia que debe existir entre tales y el carácter deseable de lo que la sociedad persigue (ejem. elevación del nivel de vida).

Esto significa que paulatinamente, la necesidad de influir directamente sobre la economía y orientarla de acuerdo a los requerimientos de la sociedad en su conjunto, se va haciendo cada vez más imperante. De ahí que la racionalidad económica, debe entenderse ya no dentro de los límites de un sector privado con fines rentables y mecanismos eficientes, sino, como la adopción de aquellos criterios y cursos de acción que permitan la fijación de objetivos y metas aplicados a lo social.

1.2 Fases de la Intervención del Estado en la Economía.

La intervención del Estado en el proceso económico se ha ido haciendo cada vez más decidida, dado el desarrollo de las sociedades y de las inevitables crisis económicas como lógico resultado.

El Estado abandona su papel vigilante del orden social (Estado policía) y de abstención ante la política económica, a raíz de la crisis de 1929 en donde la economía liberal sufre una severa quiebra, lo cual da cauce a una intervención estatal más directa. Existen en este sentido dos formas características de acción del Estado sobre la actividad económica: **intervencionismo y dirigismo.**

- **Intervencionismo.**- Este se conoce originalmente como proteccionismo, cuya palanca principal puede considerarse la regulación aduanera, propiciando así el desarrollo productivo dentro del país.

Actualmente dado el desarrollo del capitalismo, el proteccionismo tiene un carácter conservador, ya que más que procurar el impulso de la industria incipiente, tiende a proteger situaciones establecidas, en donde la presencia de grandes capitales así lo exige.

La intervención del Estado será en este sentido, "frecuente pero no sistemática; tan solo trata de paliar las consecuencias pero no las causas. Recurre a medidas aisladas de fijación de precios (reacciones inmediatas ante dificultades particulares)". (2)

El intervencionismo establece mecanismos de solución momentánea, que no alteran la estructura económica desde el fondo, de esta forma se proporcionan salidas inmediatas a problemas que más adelante han de volver a suscitarse, tales mecanismos son la fijación de precios máximos y mínimos, aranceles, subsidios, etc.

- **Dirigismo.**- Este tipo de intervención económica por parte del Estado, es el resultado a la crisis económica de 1929 en donde su participación ya no podía ni ser esporádica, ni mucho menos particular, el dirigismo implica entonces, "una intervención sistemática, destinada a

orientar la economía en un sentido determinado. Supone la concentración y los nexos financieros entre las principales ramas económicas". (3) De tal forma que el Estado con ello plantea las directrices de una política económica bajo su parcial conducción.

1.3 Diferentes conceptos (planificación, programación, planeación).

Los estudios que sobre este tema se han hecho, dan conclusiones variadas que conllevan a definiciones diversas. Esto suele darse como lógico resultado del sistema económico en que se ubica al concepto, esto es, hablar de cualquiera de ellos, implica la presencia de múltiples actividades, coordinadas entre sí y que son las que han de conducir a la economía en su conjunto. Es por ello que se establecen diferentes puntos de vista en la difícil adecuación -al menos en el sistema capitalista- de lo racional a lo social sin transformar las estructuras del propio sistema.

Tenemos por caso que en el sistema socialista se presenta la participación activa de todos los sectores productivos de la nación, sustentados en la socialización de los medios de producción en donde se persigue como objetivo último el beneficio colectivo, mediante el impulso definitivo de las fuerzas productivas.

Dentro de este ámbito se pueden presentar las siguientes

definiciones, en cuanto que conceptualizan, explican y justifican la necesaria presencia de la planificación como patrón a seguir por la economía.

Es así que Oskar Lange la define como "la racionalidad de la actividad económica a escala social; la cual exige que los fines a los que aspiren las diversas empresas, estén subordinados a un fin que abarque la totalidad del proceso social de la producción y de la distribución. En otros términos, exige la coordinación de la actividad de las diversas empresas, la integración de sus fines en un fin común que dirija el conjunto de la actividad económica de la sociedad." (4)

La planificación requiere entonces, del establecimiento de un fin último, global, el cual deberá contener en algún sentido los objetivos y metas fijados por todas y cada una de las partes de la economía. De tal forma que todos aquellos participantes de la misma, no desliguen su actividad productiva del proceso social en que están inmersos.

De ahí que Bettelheim establece esto como una planificación integral, en donde se dan un "conjunto de disposiciones con el fin de realizar un equilibrio entre producción y consumo. Lo cual supone la socialización de una fracción importante de los medios de producción". (5)

Esto es, que la planificación necesita al menos en principio, que aquellos medios de producción que se consideran medulares de la economía, se encuentren socializados con el fin de ejercer económicamente un predominio que permita encauzar el proceso productivo hacia aquellas áreas consideradas de mayor prioridad socio-económica.

Por otra parte, se hace necesario el centralizar las decisiones, ya que esto evita una dispersión en cuanto a la acción se refiere, que pudiese provocar una desvinculación respecto de los objetivos generales establecidos para la economía en su conjunto; aunado a esto, es indispensable el establecimiento de leyes que normen el conjunto de la actividad económica, dando respaldo y justificación legal al proceso de planificar.

De tal forma se identifican tres características fundamentales en la implantación de la planificación:

1. Socializar los medios de producción.
2. Centralizar las decisiones.
3. Que tenga fuerza de ley. (6)

En resumen, este enfoque visualiza la planificación como la adaptación de la producción a las necesidades sociales, en donde la elaboración de los planes va más allá de la organización y regulación del proceso productivo. Esto establece una diferencia radical entre necesidades y demandas; ya que mediante una acción planificada que se oriente hacia la sociedad en su conjunto, se procura que

la actividad económica en su totalidad, esté dirigida en primera instancia a satisfacer necesidades reales que tienen un carácter prioritario, sobre aquella producción que se da en base a una demanda de carácter particular (regulada por la ley de la oferta y la demanda) y no social.

En este sentido se entiende a las necesidades sociales como resultante de un determinado estadio de civilización y desarrollo (7) en donde la satisfacción de las mismas difiere sustancialmente a las individuales en cuanto que la valoración de estas últimas es de carácter subjetivo.

Es de considerar entonces, que a este tipo de planificación se le califique como integral, dado que abarca la economía en su conjunto, orientándola como un proceso social único.

Dentro del sistema capitalista, se ha tratado de adaptar la planificación a sus propias estructuras, sin mermar en las mismas, esto, dado la compleja evolución de la economía que cada vez permite menos el actuar en forma particular e independiente, en donde sus fluctuaciones cíclicas se hacen inevitables. Es así que han surgido variados intentos por fomentar la planificación en diversos grados, tratando de soslayar el carácter compulsivo que se le da en los países socialistas.

Dicho concepto tratado como planeación o programación en el capitalismo difiere más en el fondo que en la forma,

ejemplo de ello, es la planeación indicativa la cual pretende realizarse, sin actuar directamente sobre la producción y sin que el Estado sea propietario total de los medios de producción. (8) El Estado actúa entonces, de manera indirecta mediante los siguientes mecanismos:

- a) Distribución de materias primas.
- b) Control de precios.
- c) Control de inversiones.
- d) Control sobre apertura de créditos, etc.

Tales mecanismos deben quedar integrados dentro de un plan, ya que de otra manera se trataría de meras directivas, sin una debida interacción. La planeación indicativa no pretende en este sentido suplantar al mercado como mecanismo asignador de recursos, tiene un papel orientador que actúa como soporte, mas no, como la base del sistema económico. Es así que "el plan indica los sectores que conviene desarrollar y las metas que se deben alcanzar; pero nada obliga a las unidades económicas individuales a dirigir su producción en el sentido sugerido por el plan". (9)

La planeación deberá tener entonces, una parte normativa y otra indicativa, (10) de tal forma que, cuando se presenta un sistema integrado de planes dentro de una economía mixta, el sector público se apegará al cumplimiento de aquella parte que del plan le corresponde, en términos de que los objetivos y metas fijados, tienen una orientación de servicio público que el Estado se obliga a cumplir,

dando a sus decisiones y comportamiento una connotación eminentemente normativa, en tanto que la planeación de las actividades privadas, es de carácter esencialmente inductivo, puesto que el sector privado conserva su iniciativa en relación a la elección de sus fines, motivándosele a seguir las prioridades generales, y las líneas de estrategia elegidas por el Estado mediante medidas de política económica que le puedan atraer.

En este sentido se presentan varias definiciones al respecto, las cuales tratan de clarificar la situación en la que se desenvuelve la planeación en el sistema capitalista.

Es así que Martner* la considera como un "método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación". (11)

Con la planeación se busca sustituir un tanto la acción nociva de una economía competitiva por una adaptación a priori del proceso productivo, considerando para ello - dentro de los límites que el sistema lo permite- las necesidades más prioritarias. Es así que encontramos que a la planeación también se le concibe de la siguiente manera: "la planeación no es, ni un sistema de gobierno ni

* Considera la planificación y la programación como sinónimos.

un fin en si misma; fundamentalmente debe considerársele como aquel instrumento de análisis de la problemática de una sociedad, a la vez que plantea métodos óptimos en la utilización de recursos con el mínimo de costo social". (12)

Por otra parte, hemos de considerar el concepto programación como una variante más dentro de la diversidad conceptual en que los sistemas económicos fundamentan su acción.

Comúnmente se trata de manera indiferente a la planeación y la programación, considerándoles como conceptos afines, sin embargo, en base a un rigor teórico es necesario esclarecer su debida diferencia, una vez que ya ha sido explicado el concepto planeación.

Esto inclusive nos llevará a comprender que ya en el campo práctico dicha diferencia se hace evidente.

La programación entonces, "trata del problema de la elección de los medios para realizar un fin -objetivo- determinado, cuando los medios son cuantitativamente mensurables y cuando el fin puede ser realizado en grados diversos. En donde su actividad consiste en la realización de ciertos cálculos para la selección de los medios". (13)

Al respecto el propio Lange establece la acción de la programación en dos partes. La primera consiste en determinar los medios disponibles, concretar sus aplicaciones po

sibles y establecer la compatibilidad entre estas diversas aplicaciones, tales están limitadas por el carácter y la cantidad de los medios.

La segunda parte consiste en la determinación del conjunto óptimo de medios aplicados, es decir, de un conjunto de medios que aseguren la realización máxima del fin. Es to es la aplicación del principio de la racionalidad económica.

Este tipo de definiciones, conllevan a concluir en la necesidad insoslayable de aplicar la planeación, como la respuesta más viable a la problemática socio-económica que existe en los países de economía capitalista, y que se agudiza aún más en aquellos que son subdesarrollados. De ahí, que se esté buscando el establecimiento de una planeación que acorde con el sistema, procure aminorar las contradicciones prevaletientes en la búsqueda de una mayor equidad dentro de la sociedad.

Sin embargo, para que la planeación se pueda dar dentro del sistema capitalista, se hace necesario el legislar al respecto, con el fin de establecer un marco legal adecuado a la realidad del momento, que sirva como respaldo definitivo a la implantación de cualquier actividad planeada. Antecedente de esto es el proyecto de Ley Federal de Planeación en México (1963), que inclusive establece en forma explícita su propia concepción acerca de la planeación, donde se entiende por planeación "la previsión y en

cauzamiento a mediano y largo plazo del desarrollo económico nacional, con base en el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles humanos, materiales, orientados al logro de metas de justicia social, previamente determinadas".

1.4 Importancia y alcance de la planeación económica.

El desarrollo de los países se fundamenta incuestionablemente en su economía, de ahí que la necesidad de establecer mecanismos que la efficienten y la hagan productiva, sea tarea obligada. Sin embargo, la división actual en que se encuentran los países dada su evolución, establece grandes diferencias en donde podemos mencionar países desarrollados y subdesarrollados, entre los cuales se establece una interacción que con el transcurrir histórico ha propiciado la existencia de naciones metrópoli, de las cuales dependen periféricamente aquellos países que no han podido superar el grado de subdesarrollo en que se encuentran. Es así, que las economías capitalistas dependientes se encuentran sujetas a las leyes del mercado, el cual sirve como punto de referencia para ajustar "a posteriori" la producción a la demanda, esto por ende se encuentra inevitablemente expuesto a las crisis cíclicas propias de dicha estructura económica.

Es por ello, que dentro del sistema capitalista se busca la implantación de una economía planeada, que evite al máximo posible las crisis periódicas en que este tipo de

economía cae. Pero sobre todo, los países subdesarrollados se encuentran ante la ineludible y necesaria obligación de sustituir su decadente economía competitiva, por una adaptación "a priori" de la producción a las necesidades sociales, esto es, la implantación de una planeación económica, que evite el desperdicio de recursos, que permita el establecimiento de objetivos y metas con apego a la realidad, en donde sus beneficios sean expansivos a la sociedad en su conjunto y no a ciertos sectores poblacionales; ello implica cambios estructurales profundos, como requisito primordial para una efectiva planeación el cual es tema de estudio más adelante.

La importancia de aplicar un sistema de planeación tal, radica en el establecimiento de objetivos generales que encaucen la actividad económica del país, esto es, en primera instancia se requiere de una movilización de los recursos con fines productivos; es decir, la presencia de planes que permitan convertir el "excedente económico potencial en excedente económico real".

Ello presupone cambios en la producción, distribución y consumo, de tal manera que el Estado tienda a controlar aquellas partes de la economía que son vitales; si bien esto puede significar una fase posterior a largo plazo, no es impedimento para que mediante un proceso de planeación de la economía se presente -como una segunda instancia- la factibilidad de determinar la dirección de la inversión acorde al grado de desarrollo proyectado al que

aspira la sociedad.

- La planeación y su relación con el desarrollo:

Como podemos observar la planeación resulta ser vital en las economías actuales, dadas sus características, sin embargo, la planeación al fijarse un objetivo último debe percibir claramente las aspiraciones de la sociedad en su conjunto, esto es, el desarrollo.

Este último concepto entraña a su vez diversas formas de concebirlo, en cuanto a su significado. Es indispensable entonces, fijarlo en su definición con el fin de que se pueda establecer una relación congruente entre ésta y el concepto planeación.

En principio cabe decir que al desarrollo se le ha considerado como un proceso natural en las sociedades, en donde el hombre pueda ayudar y contribuir a su aceleración pero sin afectar su naturaleza misma. Pero este proceso de desarrollo actualmente pierde su carácter naturalista, para convertirse en algo dependiente de la acción social, deliberada y consciente del hombre, en donde no es ya un proceso natural, sino, la consecuencia de un hacer social validado éste en la concepción de que el hombre puede transformar a la sociedad y transformarse a si mismo.

Históricamente se han presentado diversas formas de concebir el desarrollo; tenemos por caso a Herbert Spencer ⁽¹⁴⁾ quien vio el desarrollo de la sociedad como un proceso

evolutivo, de crecimiento y complejidad progresiva y con una diferenciación cada vez mayor de estructuras y funciones, esto mediante la presencia de un orden natural que guíase las cosas.

Posteriormente, se contemplan diversos criterios respecto de la economía, tales como el "progreso" que considera in necesaria la intervención del Estado, bajo una interpretación de que a mayor aumento en la producción se presentaría el carácter resolutivo de los problemas sociales.

No es sino con la gran crisis de 1929 que tal forma de pensar se derrumba, dando principio a una nueva época que se caracteriza por la participación activa del Estado, en base a la aplicación de políticas económicas que implican la regulación del proceso económico. Esta fase se concibe como la de un crecimiento económico, propia del carácter ideológico de las economías capitalistas que consideran al capitalismo como estación terminal y no transitoria. Posteriormente surge el concepto de industrialización ⁽¹⁵⁾ que se basa fundamentalmente en los avances proporcionados por el desarrollo industrial expansionista de aquellos países capitalistas hoy desarrollados y que intentan transmitir a aquellos inmersos en el subdesarrollo en medio de un desfase histórico. De ahí que en los países subdesarrollados se dé por caso la implantación de modelos tales, como el de sustitución de importaciones.

El concebir y trazar alternativas para el desarrollo en

base a lo antes mencionado, resulta no sólo inadecuado, sino que trae consigo efectos de frustración en países que como el nuestro se encuentran en etapas de subdesarrollo, en cuanto que sus circunstancias históricas son diferentes, dándose un desfase entre el proceso que siguieron países hoy altamente desarrollados y la situación actual de los países en atraso.

Estos al implementar medidas similares, se topan con circunstancias totalmente distintas dando como consecuencia un desarrollo deforme (desarrollismo).

El atraso se manifiesta de manera aguda en casi todos los aspectos, de tal suerte que la búsqueda del desarrollo en base a cambios estructurales resulta en su aplicación incorrecto.

Esto es, se intentan reformas superficiales que inciden en eliminar el efecto nocivo y no la causa que produce tal efecto, lo cual hace evidente que la verdadera problemática se encuentra al interior de la sociedad. Es obvio que este tipo de modificaciones resultan paliativos que solucionan momentáneamente los problemas, no erradicando las verdaderas causas que se hallan en la base de las estructuras. Es así que en la realidad coexisten sectores sumamente atrasados y otros que reflejan un grado de avance bastante notorio.

Esta dualidad es típica y evidencia que el modelo de de-

sarrollo con características ajenas a nuestra realidad, impulsa ciertos sectores de rápida recuperación económica en perjuicio de otros que si bien son importantes no son de atractivo por su lento proceso de recuperación en cuanto a inversión y rentabilidad se refiere.

No se pretende agotar las diversas concepciones sobre las teorías del desarrollo, dado que existe todo un bagaje teórico al respecto. Es tarea indispensable, sólo el establecer los nexos que ligan el avance de nuestra sociedad con un nivel de aspiración como lo es el desarrollo.

El desarrollo debe concebirse entonces como un proceso de cambio dialéctico, el cual se exprese en acciones encaminadas al logro de objetivos sociales que tiendan a la realización equilibrada de las potencialidades de la sociedad en su conjunto.

Es así que planear el desarrollo implica "la integración de una economía gradualmente más racional, reconociendo que la inversión extranjera es un elemento de descapitalización y de interferencias nocivas en el desarrollo del país, por su condición casi siempre monopolista". (16)

Es así que el propio Horacio Flores de la Peña plantea que el problema más difícil, es el de la elevación sustancial de la inversión productiva. Esto implica que en la planeación deben seguirse tres fases:

1. Medir la magnitud del excedente económico.
2. Establecer los debidos mecanismos para captarlo, y
3. determinar los fines a que debe dedicarse.

En donde la utilización que se dé al excedente económico, también dependerá de la estructura económica de la sociedad.

De ahí que exista una relación estrecha entre planeación y desarrollo dado que este último, sólo se puede lograr de manera sólida, congruente y justa mediante una planeación que corresponda a la realidad y no a meras apreciaciones de la misma.

1.5 La planeación y su relación con la estructura administrativa.

La planeación orientada hacia un proceso de desarrollo, implica para su plena realización la adecuación de las estructuras administrativas. Esto es, la administración pública debe, mediante reformas a su interior, establecer los mecanismos adecuados que permitan a la planeación su plena implantación.

En otras palabras, la administración debe fijarse a su vez un deber ser, el cual se define en función del debido proceso de la actividad administrativa considerando las necesidades y posibilidades históricas del contexto social en que se desenvuelve.

El efecto que la planeación tiene sobre la estructura de

la administración pública, significa necesariamente una extensión en el contenido de las atribuciones estatales. El planear obliga hacia la acción conjunta para el logro de los objetivos establecidos. Es así que el carácter que se le dé a la planeación va a determinar la amplitud y profundidad de las reformas que se le hagan al aparato administrativo.

La presencia de un órgano que sirva de eje a la elaboración, ejecución y control de los planes; el grado jerárquico que el mismo tendrá dentro de la organización administrativa y el establecimiento de sistemas de información y evaluación fundamentarán en buena medida el éxito en la implantación de la planeación.

Por otra parte la coordinación será elemento fundamental en la acción, con el fin de que la planeación tenga un carácter nacional con un alto grado de colaboración y participación en relación a la forma en que el país se encuentre políticamente organizado.

Las dependencias gubernamentales deberán encajar en procesos administrativos, de tal forma que ello les permita estar en condición de formar parte de un sistema de planeación, en donde se puede fijar el grado de centralización en que tales dependencias se deben encontrar.

La racionalidad administrativa entraña la tarea de eficientar las necesidades propias del Estado, con el fin de

que todos los recursos con los que cuenta sean óptimamente aprovechados.

La magnitud de una debida reforma administrativa debe ser congruente con la naturaleza de los planes, de tal forma que toda esa maquinaria de la administración, se reorienta hacia las tareas de desarrollo social y económico, haciendo de esa racionalidad administrativa, una racionalidad amplia que permita la reorganización tanto cualitativa como cuantitativa y propicie en todos y cada uno de los planes el logro de los fines para los que fueron diseñados.

1.6 Planeación global, sectorial y regional.

El alcance que la planeación pueda tener, varía conforme al contexto en el cual se desenvuelve, es necesario en este sentido que la planeación al fijar sus objetivos los jerarquice y dé prioridad en relación a las necesidades sociales. Al hacerlo, será indispensable que fije la magnitud de tales objetivos, que deberán estar en proporción a la extensión de su aplicabilidad.

Habrán objetivos que por su naturaleza pueden ser considerados de carácter general, y por ende deberán insertarse en un plan que corresponda en magnitud, que comprenda todos y cada uno de los sectores que participan dentro del proceso social de la economía. Este plan comprenderá entonces, al resto de los planes en forma coordinada, les

dará congruencia y seguimiento; establecerá directrices, fijará objetivos y metas. Dicho plan en su contenido establece el objetivo último de un país, que puede ser el desarrollo y lo ubica en base a sus potencialidades a nivel nacional, dicho plan se conoce como plan global.

Una vez definidas las metas fundamentales del desarrollo a nivel nacional, es posible emprender una planeación sectorial, hecha en base a los rubros considerados de mayor importancia en la economía de un país, de tal manera que se pueden establecer demandas futuras de carácter más específico y mediante técnicas apropiadas a cada sector; identificando problemas concretos y proponiendo soluciones en tiempo y espacio que vayan fijando los diversos grados de avance de la planeación en su conjunto mediante una adecuada evaluación.

El plan sectorial establece entonces objetivos y metas propios, al igual que asigna sus propias políticas de acción e incluso establece una interdependencia con el resto de los sectores, pero siempre sin desvincularse de los objetivos generales establecidos en el plan global.

Los planes regionales en cambio obedecen a otros criterios en cuanto a su conformación, pero sin desligarse de los objetivos que establece el plan global.

Es así, que se establecen diversos factores en la formación de una región económica. Por una parte se conside-

ran factores físicos como: abundancia o escasez de recursos naturales, situación geográfica, lo cual establece áreas territoriales respecto a vías de comunicación, centros económicos y culturales, densidad demográfica, etc.

Influyen en este sentido la posición de núcleos urbanos con respecto al resto de la región, integrándose como polos de desarrollo (17) mediante los cuales se establece el proceso económico interno regional.

El establecer una región, implica cierto problema en cuanto a lo que como tal se entiende; por una parte se le puede definir como "área geográfica identificable, con una estructura particular de sus necesidades económicas en relación a un conjunto de condiciones asociadas, físicas y/o sociales, con alto grado de homogeneidad y cierto tipo de relaciones internas y externas" o bien como un "complejo socio-económico principalmente de producción que se desarrolla a través del tiempo y encuentra su expresión final en el carácter del desenvolvimiento y la utilización de la tierra, en una área determinada". (18)

Al identificar la región como tal y fijar determinados modos de desarrollo como puntos de afluencia económica, es necesario ajustar todo esto a un plan particular de la zona, cabe entonces definir la planeación económica regional como la "ejecución de los diversos procesos tendientes al desarrollo y al aprovechamiento óptimo de los recursos de una región, promoviendo así un ritmo creciente

de cambio económico y social, que deberá traducirse en un crecimiento secular de la producción y del ingreso por habitante, así como su mejor distribución por regiones". (19)

Los planes regionales son múltiples, sin embargo su inducción y dirección estarán vinculadas al proceso de desarrollo a través de una política económica coherente, sustentada por el plan global.

Existiera entonces un proceso de racionalización de las estructuras económicas regionales, el cual se presentará en dos niveles: el macro-económico y el micro-económico.

En el primero se determina el volumen de inversión conforme a las exigencias y posibilidades de desarrollo del lugar, buscando el aprovechamiento integral de los recursos así como un desarrollo equilibrado con una tasa elevada de crecimiento.

En el nivel micro-económico se plantea la creación de unidades de producción así como la ubicación de actividades económicas considerando el espacio con que se cuenta.

Con este propósito se formulan proyectos o programas específicos con un orden de prioridad que deben quedar comprendidos dentro del plan. El aplicar toda una actividad planeada en forma sistemática a nivel regional, es con el fin de lograr un nivel de racionalidad social, equilibrado respecto de la planeación global y sectorial.

1.7 Planes de largo, mediano y corto plazo.

Dentro de un sistema de planeación, el Estado no debe limitar su acción únicamente a los campos tradicionales, esto es, servicios e infraestructura sino ampliarlo hacia inversiones de capital mediante el desarrollo de las potencialidades económicas con que se cuenta. Lo cual reafirma la presencia de una planeación sistemática que dé lugar a la existencia de un plan nacional dado que éste presupone una relativa subordinación de los intereses privados a los sociales, mediante la disposición práctica de un sector económico importante, que oriente y dirija la inversión y la actividad económica en su conjunto, hacia los objetivos y metas establecidos en dicho plan nacional. Naturalmente que tales objetivos serán de carácter general, mediante la comprensión objetiva del contexto social en que se ubica, para con ello estar en posibilidades de fijar el grado de desarrollo al que se aspira.

Por su parte, los planes de gobierno que también participen dentro del sistema de planeación actuarán en forma tanto inter como intrasectorial de tal manera que en su conjunto integren la base que dé congruencia y realización al plan global de carácter nacional, tales planes estructuran la actividad del sector gobierno, le dan solidez, organización y por ende permiten la acción eficiente y productiva que rebase la mera prestación de servicios.

Existen entonces diferentes tipos de planes que se clasi-

fican según el grado de alcance que se les da, en términos cualitativos y cuantitativos, es así que en primer lugar tenemos aquellos que se conocen como planes de largo plazo los cuales determinan las alternativas de desarrollo y las bases que darán lugar a una nueva organización social, para lo cual se establecen programas o proyectos estratégicos.

Por otra parte, los planes de mediano plazo expresan tales programas y proyectos en instrumentos de acción en forma dividida, de tal manera que sus logros se ubiquen en periodos que no superen en nuestro caso los seis años.

Los planes de corto plazo constan tanto de un plan orientador que pronostique lo más objetivo posible la economía del año siguiente, como de un plan anual operativo, que determina y encauza en forma detallada las decisiones y uso de los recursos en la implantación de acciones concretas, mediante unidades ejecutoras adecuadas.

Ahora bien, lo anterior nos permite ubicarnos en la consistencia de los distintos tipos de planes, con el fin de que al tratar a cada uno de ellos de manera especial no se pierda su relación con los demás.

- Plan a largo plazo:

El plan económico a largo plazo contiene como lo señala Ceceña (20) las decisiones explícitas en el campo que es decisivo para el desarrollo económico y que básicamente

se centran en dos cuestiones: la proporción en que se divide el ingreso nacional entre acumulación y consumo que es lo que determina la tasa general de crecimiento económico y la manera de canalizar las inversiones entre las distintas ramas de la economía, elemento que determina las tendencias del desarrollo.

Es así que considerando el desarrollo económico del país y el actual contexto en que se desenvuelve, se procura la elevación del nivel de vida poblacional tanto en lo material como en lo cultural.

De manera inherente al plan de largo plazo se encuentra la idea de estrategia, la cual implica un "análisis integral que permita elaborar en forma general, una proposición de política económica y social". (21)

Dentro de un nivel estratégico las decisiones se orientan más a largo plazo, en donde a través de sus implicaciones se establece el marco referencial, dentro del cual pueden desarrollarse coherentemente medidas menores, las cuales orientadas a corto plazo resultan de naturaleza táctica.

En este sentido la estrategia se apoya en diversos elementos como son:

La definición de grandes objetivos y metas para cada una de las etapas de avance de la planeación, en relación al establecimiento de un nuevo orden social, lo que obliga

a asumir acciones económico-sociales básicas y no aparentes logros económicos, de manera aislada y sin razón social.

Determinación de programas y proyectos estratégicos con continuidad en el tiempo y tomando en consideración la viabilidad técnica, económica, sociopolítica y administrativa para el alcance de los diversos grados en el proceso de desarrollo. En este caso el desarrollo de las fuerzas productivas y la correlación de las mismas dentro del contexto sociopolítico en que se ubica, representan la factibilidad social frente a cada programa o proyecto que se determine.

El establecimiento de políticas básicas, que hacen posible la materialización de tales programas y proyectos estratégicos que dan lugar a las distintas decisiones.

- Plan a mediano plazo:

Este tipo de plan guarda una relación estrecha respecto de los planes prospectivos de largo plazo, en cuanto que representa un instrumento de los mismos, dado que las metas que se fijan a plazo medio consisten en la formulación de pasos prácticos que aseguran el crecimiento equilibrado de la economía. Sin embargo, el hecho de fungir como instrumento de los planes prospectivos, no es obstáculo para que cuente con sus propios instrumentos, de los cuales el principal son las inversiones. (22)

En este sentido, se establece un análisis más detallado de los agregados económicos en cuanto a los componentes de la oferta y la demanda. Se determinan las bases de la política monetaria, la balanza de pagos y comercio exterior. Se establecen acciones que tienen su expresión mediante el presupuesto por programas, a más de fijar las medidas necesarias para la implantación de los diversos objetivos y metas.

Ahora bien, la relación entre los tipos de planes a media no plazo y los sectoriales y regionales se establece mediante la fijación de objetivos y metas a alcanzar para cada sector, región o unidad programática; a más de proponer los recursos y utilizar la localización temporal y espacial de las acciones a llevar a cabo.

Dado el carácter de plazo medio que estos planes tienen, constituye en algún sentido la orientación básica de los planes anuales, y para ello se establecen los siguientes requisitos:

"Considerar el contexto social y político dentro del cual se cumple la acción.

Establecer la secuencia de las acciones, en términos de trayectoria y recursos a ser utilizados en cada etapa.

Procurar la estructuración de los programas, en correspondencia lógica con los planes anuales.

Identificar, dentro de un plan a mediano plazo, por una parte, los programas presupuestarios, que constituyen acciones de apoyo, de producción, de inversiones y de financiamiento y relacionados con los programas globales y sus estrategias, y por la otra, incluir las bases para la programación de los diversos recursos, el tratamiento de las inversiones movilizadoras del desarrollo y la adecuación del aparato administrativo.

Considerar las pautas fundamentales para la medición de resultados, y para el control y evaluación de los mismos",
(23)

- Plan a corto plazo

La fijación racional de actividades en un periodo corto (12 a 18 meses) requerirá la precisión de las acciones en términos de tiempo, de manera secuencial, de tal forma que, deberá elaborarse un plan anual para ajustar los objetivos del año siguiente y los medios de su realización a los resultados del año en curso. Todo esto, lo debe comprender el plan a corto plazo en congruencia con el prospectivo.

Es así que la planeación de corto plazo por lo general se caracteriza de dos formas: (24) una orientadora, que se concreta a la proyección de variables macro-económicas o de carácter global, las cuales reflejan las decisiones de acción frente al sistema económico y la otra, operativa a

través de la cual se fijan dentro del marco de las estrategias de desarrollo y los planes a mediano plazo, las bases del comportamiento de la economía en el corto plazo. Definiendo las metas correspondientes al sector público, y las orientaciones a la acción del sector privado a través de los programas de política económica.

El plan operativo anual fija los requisitos financieros, materiales y humanos, ubicado todo esto dentro de una localización tanto temporal como espacial, en base a las exigencias del desarrollo económico.

Este tipo de plan se fijará algunos propósitos básicos, que justifican y hacen necesaria su realización. Así tenemos los siguientes:

Establecimiento de bases para la explicitación anual de los objetivos y metas contenidas en los planes de mediano y largo plazo.

Afrontar las situaciones coyunturales con medidas concretas y eficaces.

Hacer congruentes las acciones a corto plazo entre el sector público y privado, con el objeto de lograr una participación homogénea en la formulación y operación de las políticas anuales.

Delimitación de responsabilidades a los diferentes orga-

nismos del sector público considerando los niveles global, sectorial y regional.

Fijar la ubicación, nivel y composición del presupuesto por programas del sector público y de su relación con los demás componentes del plan anual operativo. (25)

1.8 Proceso de planeación

- Información:

Esta primera fase se considera de vital importancia en la elaboración de planes, en cuanto que mediante su debida sistematización, es factible asumir las medidas más racionales y adecuadas a los problemas que se presenten. La existencia de un sistema nacional de información debe ser parte integral de toda una instrumentación, que ha de servir de marco referencial en la formulación e implementación del plan.

La sociedad en su conjunto, tenderá a integrarse en diversas organizaciones que de una u otra forma tienden a expresar sus demandas en forma articulada al sistema, esto es, mediante grupos de interés, de presión, partidos políticos, etc. Es así, que mediante un adecuado sistema de información se tiene debido conocimiento de los recursos con que se cuenta, e incluso se establece el grado de equilibrio en la correlación de fuerzas dentro del país.

De tal manera el sistema, mediante un subsistema político

(toma de decisiones), y un subsistema administrativo ---- (implantación de decisiones) instrumental, da prioridad y jerarquiza las demandas para posteriormente dar soluciones. Sin embargo, éstas no son producto de actividades sin vinculación alguna entre sí, sino resultante de la acción planeada.

- Diagnóstico:

Dentro de la estructura documental -por así decirlo- de un plan, encontramos como primer punto el diagnóstico; éste se refiere a describir el funcionamiento actual de la realidad y las causas históricas que lo explican, señalando las ventajas y desventajas que dicho funcionamiento muestra respecto de las metas y objetivos que se han de establecer en el plan; considerando en este sentido al proyecto social y al proyecto político.

Por otra parte, el diagnóstico señalará de manera objetiva, las fuerzas que actúan a favor o en contra del mantenimiento o cambio de la situación prevaleciente.

En otras palabras, a quienes favorecen o perjudica el juego en que se da la correlación de fuerzas. Es así que previo a la formulación de un plan, éste se base en el conocimiento de la situación existente y de sus tendencias, con el fin de no tropezar con obstáculos.

Sus aspectos principales serán entonces: el análisis de

la actual situación, el estudio de los elementos que han condicionado el crecimiento anterior y así pasar a la elaboración de pronosis. El diagnóstico debe afirmarse en la pertinente información estadística, utilizando proyecciones, regresiones, etc.

- Pronóstico:

Esta estructura del plan, se refiere a proyectar la realidad del presente hacia el futuro, bajo la condición de que no se presenten serias alteraciones en el funcionamiento social, esto es si la realidad sigue funcionando como hasta el momento lo ha hecho.

Dicho de otra forma, si las relaciones entre las variables causales establecidas en el diagnóstico permanecen constantes en su accionar, las posibilidades de que se presente un pronóstico objetivo son factibles.

El sentido del pronóstico es mostrar el grado de tolerancia que un problema o un conjunto de ellos muestra para mantener una situación, lo que hace evidente la intervención organizada y sistemática para resolver esos problemas vía plan y los proyectos y programas que supone.

- Diseño del plan:

El hablar de un desarrollo integral de la sociedad, implica necesariamente la elevación lo más acelerado posible del nivel de vida material y cultural de la población,

considerando las circunstancias históricas. Ello "implica la existencia de ciertos objetivos fundamentales cuyo instrumento de realización lo constituyen los planes económicos". (26)

Para continuar en el desarrollo del presente punto y especificar los objetivos y metas, se hace necesario previamente el definir lo que es un plan y en que consiste. Los planes económicos comprenderán y adoptarán un conjunto de medidas que puedan hacer posible un objetivo dado. En general se puede decir que un plan económico es un "conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto que interesa a una actividad económica". (27)

Es así, que la planeación tiene como meta fundamental la elevación del nivel de vida de la población mediante la utilización óptima de los recursos y para ello se fundamenta en los planes económicos, los que, a su vez, establecen ciertas metas específicas y los respectivos instrumentos para lograrlas.

Los planes son pues, los instrumentos que van a hacer realidad la planeación en donde los objetivos de un sistema económico ven su concreción, a la vez que los mecanismos de acción se establecen por medio de la política económica.

En este sentido, para la debida formulación de un plan es

necesario distinguir y especificar los objetivos y metas que le integran.

Los objetivos son la expresión cualitativa de ciertos propósitos y las metas, su expresión cuantitativa. En términos generales los objetivos más usuales son reducción del desempleo, desarrollo regional, redistribución del ingreso; mejores niveles de vida, disminución de la dependencia económica, respecto al exterior y solidificar la integración económica. En tanto que las metas en este sentido serían: lograr un ritmo de crecimiento del ingreso per cápita; alcanzar un saldo de la balanza de pagos de cierto monto; mejorar el producto nacional bruto, etc.

Los diversos planes que han de integrar el sistema de planeación, establecerán en la misma dirección tales objetivos y metas adecuados a aquello en lo que determinado plan esté abocado. Todo ello implica una redistribución del ingreso per cápita entre los diversos sectores que integran el proceso productivo.

- Políticas:

En este sentido habremos de entender a la política económica, como la aplicación o utilización práctica de las leyes que rigen la economía con objeto de lograr los fines propuestos. Esto es, "introduce en la realidad causas que, de acuerdo con las leyes económicas deben provocar efectos que constituyen los objetivos planteados". (28)

Las políticas económicas que el Estado dicte, deberán estar dadas de tal forma que su influencia en el proceso económico sea causal, y en el sentido deseado, con el fin de eliminar, la espontaneidad que pudiera presentarse en el desenvolvimiento de dicho proceso.

Las diversas acciones que el gobierno emprenda para el logro de sus fines estarán comprendidas en las múltiples políticas de carácter económico que en los planes se fijen.

Así pues, los objetivos básicos que mediante la política económica se establecen son los siguientes: (29)

- Desarrollo económico.
- Eficaz asignación de recursos.
- Estabilidad.
- Mantenimiento de la libertad económica.
- Redistribución del ingreso.
- Otros objetivos.

Tales objetivos se ven concretizados mediante la elaboración de programas y proyectos, dado que es mediante éstos que el plan se divide y particulariza, encontrando con ello suficiente flexibilidad en la acción, evitando caer en errores producto del grado de generalidad en que actúa en principio el plan. Así pues, el plan se obliga al establecimiento de procedimientos que sistematicen la acción y la hagan accesible a niveles más concretos.

De ahí que se comprenda como programa aquel "instrumento que delimita los objetivos respecto de las actividades y proyectos que se van a realizar, a más de calcular los re cursos humanos, materiales y financieros en relación a los objetivos a alcanzar". (30) Partiendo de la presente definición podemos establecer la presencia de diversos programas, según el tipo de acciones a realizar. Así tenemos programas de operación, de inversión, de financiamiento..

Todos ellos establecen según su campo de acción los medios o recursos a utilizar, la relación de éstos con las necesida des prevaletientes y con ello el grado de prioridad que se establece.

La relación entre planes y programas deberá ser directa, en donde estos últimos estén subordinados a lo establecido en el plan. Deberá corresponder en todo momento con los fines establecidos previamente, y su acción no deberá desbordar en sentido contrario a las directrices fijadas. El carácter de instrumento que reviste al programa, le permite racionalizar debidamente los recursos y por en de, fijar metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos.

De esta manera, se entiende al proyecto como "la actividad prospectiva de una unidad de acción capaz de materializar algún aspecto del plan". (31) Todo ello con miras a obtener un determinado resultado.

Mediante la presencia de proyectos, el plan estará presentando un enfoque hacia las unidades elementales dentro de todo el proceso sistemático de racionalización de las decisiones. De ahí que se puede revestir tanto de un carácter económico como social dependiendo esto, del sector de la actividad al cual pertenezca, esto es, proyectos -- agropecuarios, industriales, de infraestructura, educativos, alimentarios, etc.

La materialización de un proyecto está sujeta a fases que van desde su preparación (anteproyectos preliminares) implantación, operación; etapas tales que den por resultado el proyecto completo.

La repercusión del proyecto irá en relación al grado de alcance que el mismo tenga, de la naturaleza de sus insumos y de la contribución que con esto hace al quedar insertado en el marco de la economía nacional.

- Instrumentos:

Por otra parte, cabe hacer mención especial de los instrumentos particulares de que un plan se vale para su ejecución, sobre todo de aquellos de carácter presupuestal que resultan ser la expresión financiera del propio plan.

Existen diversas clasificaciones respecto de los instrumentos, sin embargo los hay aquellos que por su carácter general o macroeconómico actúan sobre variables generales de la actividad económica y por otra parte, los particula

res (microeconómicos) que afectan a sectores específicos.
(32)

Así, se cuenta con instrumentos: fiscales, monetarios crediticios y cambiarios, controles directos, cambios institucionales. En cuanto a tales instrumentos se pueden presentar algunas de sus acciones, que nos dan una visión más amplia al respecto:

Instrumentos fiscales

- Inversión pública
- Empresas públicas
- Impuestos
- Compra de bienes y servicios
- Pago de transferencias

Controles directos

- Control del comercio exterior
- Control de salarios
- Explotación de recursos naturales
- Control de precios

Instrumentos monetarios crediticios y cambiarios

- Empréstitos del exterior
- Emisión de dinero y crédito
- Cambios en tasas de interés
- Financiar el déficit fiscal

Cambios institucionales

- Reforma tributaria
- Reforma monetaria y financiera

- Nacionalización de empresas
- Reforma administrativa

Sin embargo, es preciso compatibilizar los objetivos del plan con las posibilidades en el uso de los instrumentos, a fin de lograr una debida coordinación entre plan y política operativa, ya que de otra manera, se presentarían una serie de dificultades y limitaciones que tenderían a estropear la debida instrumentación de los planes.

En cuanto a ejecución, control y evaluación podemos decir que en sí, forman parte del proceso administrativo, pero que en el caso del sistema de planeación su acción debe ser coordinada entre los diversos planes, con el fin de no perder la debida congruencia que debe existir. La ejecución, dependerá entonces del debido uso que se dé a los instrumentos con que se cuenta, de su aplicación en cuanto a tiempo y espacio, del logro óptimo de las metas fijadas con el fin de evitar discontinuidad. En todo ello la fase de control deberá estar presente, esto es, el control no es posterior a la ejecución, sino que se debe venir efectuando desde el inicio del plan; la única manera de percibir el avance es mediante el control de los resultados, así sean éstos de carácter intermedio; control y coordinación deben ser elementos de carácter administrativo que accionen de manera paralela en la consecución de un mayor grado de eficiencia al trabajar dentro de una estructura planeada.

La evaluación por su parte podrá decir con certeza el nivel de los logros respecto de lo deseado. Consiste en analizar las acciones a la luz de un conjunto de criterios, en donde dicho análisis estará dirigido a verificar la viabilidad de estas acciones y a comparar los resultados obtenidos con los recursos utilizados.

Esta comparación se hace a través de indicadores que expresan cuantitativamente los esfuerzos invertidos en la formulación e implantación de los diferentes planes.

Habiendo considerado los principios teóricos en que se fundamenta la concepción e interpretación, tanto del concepto planificación, como el de planeación y confrontando a éstos necesariamente con su particular y específica realidad histórica donde se hallan involucrados; es pertinente abocarnos como resultado de nuestro estudio teórico a la definición del concepto que en rigor se apegue a las condiciones objetivas de nuestra propia particularidad como país, y generalidad en cuanto que formamos parte del sistema más amplio de tipo capitalista.

El resultado que arroja el tratamiento de nuestro marco teórico nos proporciona elementos de suma validez para eliminar en el transcurso de nuestra investigación el manejo del concepto planificación, por las condiciones inherentes que este concepto entraña.

De esta manera y para evitar desviaciones de interpreta-

ción haremos uso en adelante del concepto planeación, observando siempre el grado o niveles de aplicación de la misma y su vinculación con lo que es propiamente su proceso técnico.

Esta primera fase de nuestro estudio nos da las bases teóricas que han de permitir el establecimiento de una definición que vaya en apego a las características propias de nuestro sistema, permitiéndonos reforzar nuestra investigación y clarificando además nuestro particular punto de vista al respecto.

Entenderemos para esto como planeación, al proceso dialéctico que nos permite concebir las diversas instancias y planos de la realidad social en un todo congruente, mediante una estructura racional de análisis que contenga elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios, que coadyuven a fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas, ordenar las acciones en base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la delimitación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios a través de una acción anticipatoria que nos permita conjugar deseabilidad y factibilidad.

De tal manera podemos apreciar que, dicho concepto refleja algo más importante y significativo que un simple ins-

trumento técnico, aunque para su realización en el denominado proceso de planeación se auxilie de todo un conjunto de técnicas específicas, que facilitan la labor de aplicación en casos de índole particular.

Es así que, para el estudio del fenómeno educativo, nos apegaremos a los principios básicos de lo que en sí, representa la planeación tanto en sus aspectos teóricos, como aquellos técnicos expresados en su proceso de aplicación en aspectos específicos.

Así el enfoque de la planeación irá dirigido hacia un fenómeno en particular sin perder de vista que éste forma parte de un sistema general.

1.9 Conclusión específica.

El desarrollo de los pueblos no puede darse de manera equilibrada, sino se procura actuar de manera racional y equitativa en razón de su economía. Es necesario establecer fines que abarquen el proceso de producción, distribución y consumo en su conjunto, encaminando todo ello hacia el máximo beneficio social.

La acción dirigida bajo una racionalidad efficientista de medios-fines, sólo pretende y logra resultados particulares, aislados, con beneficios de carácter privado.

Un proceso económico necesita de la sociedad en su conjun

to, de tal suerte que ello permita la adopción de criterios y cursos de acción que den lugar a la fijación de objetivos y metas aplicado a lo social.

El Estado como ente representativo de esa sociedad, se obliga a la satisfacción de necesidades reales surgidas del evolucionar social, esto al no lograrse debidamente hace complejo ese proceso socio-económico, dando en ocasiones como resultado fuertes crisis, situaciones en donde la economía necesita de una intervención directa y organizada del propio Estado, donde el mismo actúe sobre de ella como rector, en base a las partes medulares que sustentan el proceso económico; su acción deberá encaminarse no a la mera satisfacción de demandas, sino a dirigir y promover el desarrollo social en la orientación requerida.

Ante esto, surge la planificación pero bajo características históricas bien definidas que la ubican y desarrollan en sistemas de economía socialista.

Es así, que la búsqueda de mecanismos que den a los sistemas económico-sociales una dirección determinada cada vez más por los imperativos sociales, ha propiciado que se asignen al concepto diferentes contenidos y alcances. De ahí, que para entender el concepto planeación es imprescindible partir de las bases teóricas que sustentan su existencia, sin olvidar que tal concepto en su concreción responde como producto histórico a situaciones bien particulares donde sus alcances se hallan en función de las

condiciones impuestas por el tipo de sistema en el que se desenvuélve.

Dicha enmarcación define teórica y prácticamente la diferencia entre planeación y planificación, poniendo de relieve el error cometido comúnmente al usar estos dos conceptos indiscriminadamente. Es de apreciar a la vez que el concepto planeación conlleva una connotación más amplia que la simple y restringida interpretación que se le ha dado como instrumento técnico para análisis de tipo cuantitativo; lo cual más bien se apega a características propias de la programación.

Sin embargo, un hecho es definitivo, que es la necesidad insoslayable de aplicar la planeación como la reacción más lógica y viable a la problemática socio-económica que prevalece en los países de economía capitalista y que se ve agudizada en aquellos que se encuentran en la etapa del subdesarrollo. Esto induce a la necesaria búsqueda en el establecimiento de una planeación que acorde con el sistema prevaleciente, procure disminuir las contradicciones existentes. :

Aplicar la planeación requiere entonces, de la determinación de objetivos generales que encaucen la actividad económica del país de que se trate.

La planeación deberá orientar en este sentido sus acciones hacia el logro de diversos objetivos de conformación social que propicien el cambio deseado, en donde se establezca un debido proyecto de nación el cual pueda alcanzar gradualmente, a través del adecuado equilibrio de las potencialidades que integran a la sociedad en su conjunto.

La instrumentación de la planeación se vería frustrada, si para ello no se cuenta con una debida adaptación de las estructuras administrativas. Esto debe considerarse como un paso previo de suma importancia; una planeación sin el respaldo administrativo se quedaría inevitablemente en el papel, el adecuar tales estructuras implica dar cursos de acción, actualizar y organizar debidamente aquellos mecanismos de los cuales ha de servirse la planeación; dar normatividad y funcionalidad a las estructuras, es garantizar la factibilidad de la planeación. De la cobertura que se pretenda dar a la planeación, dependerá la adecuación que en términos de amplitud y profundidad se le dé al aparato administrativo.

Es necesaria la existencia de un "órgano central" de planeación que sea quien en términos generales dirija, coordine, controle y evalúe los diversos planes que han de integrar la planeación. Esto es, la planeación habrá de conformarse como un sistema que contenga en sí diferentes planes; ello le permitirá fijar la magnitud de sus objetivos y metas. Resulta determinante la presencia de un -

plan global que dé congruencia y seguimiento a los demás planes, que establezca directrices y sobre todo que en él se encuentre explícito el proyecto nacional de sociedad.

El resto de los planes podrán ser regionales o sectoriales, de largo, mediano o corto plazo, todo ello en razón de la estructuración administrativa existente y por otra parte de las necesidades prevaletientes.

Hablar entonces de un proceso técnico de la planeación, es de carácter riguroso, el seguimiento metodológico implica dar objetividad y un máximo de realización a lo que un plan pretende. La complejidad en el establecimiento de un plan, se verá disminuida si se sigue un debido proceso técnico, congruente claro está, con un debido proceso político. La debida conjunción de ambos dará como resultado el logro de los objetivos sociales del plan. Lo contrario, implicaría caer en una tecnocracia que se asfixia en la obtención de resultados sin aplicación social, o bien en la decisión política carente de bases, saturada de intereses particulares y absurda.

Todo ello nos ha llevado a establecer la definición que sobre planeación se mencionó al finalizar el subinciso anterior la cual hemos fundamentado en el análisis de las diversas corrientes, de lo que éstas contienen y pretenden. Definición que va en apego a las características de un sistema capitalista dependiente, que de ninguna manera

se plantea como una simple alternativa de carácter técnico, sino como una serie de razonamientos en la búsqueda del avance equilibrado de las diversas potencialidades que componen la sociedad.

II. VISION RETROSPECTIVA SOBRE ALGUNOS
DE LOS ASPECTOS MAS SOBRESALIENTES
DE LA EDUCACION EN MEXICO (DEL ME-
XICO INDEPENDIENTE AL SEXENIO DE
LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ.)

Advertencia

El fenómeno educativo es en la realidad tan amplio y complejo que, es indispensable delimitar por rigor metodológico el objetivo particular de este capítulo, en razón directa al tema central de investigación, que es; la planeación en el sistema educativo nacional.

En este sentido es imperativo distinguir y separar para fines interpretativos, aquellos aspectos que atañen más a la ciencia o sociología de la educación, que a la planeación educativa. Sin desdeñar la importancia de estos dos ámbitos de estudio acerca de la educación, el enfoque de la presente investigación va dirigido exclusivamente a un campo específico del conocimiento, esto es, la planeación aplicada a la solución de problemas o desequilibrios educativos.

Es así que para una mejor comprensión de este apartado, debe enfocarse la atención hacia aquellos aspectos significativos que inciden directamente sobre las bases que dieron lugar a la instrumentación de la planeación, como proceso anticipatorio y analítico para mejorar, o no, la eficiencia del sistema educativo.

No es nuestro interés emprender la tarea de investigar

(cuando menos en este caso) los hechos e instituciones educativas desde una perspectiva sociológica, lo que nos obligaría necesariamente a establecer una noción precisa de los fenómenos de la educación y de la función social como punto central de nuestra atención; realizar un sondeo acerca del origen de la escuela como institución social específica; estudiar las relaciones entre la escuela y la sociedad, entre el sistema social pedagógico y el sistema social general, investigar la estructura de los sistemas educativos y su evolución estrechamente ligados al temperamento, a la estructura y a la evolución y comportamiento de los grupos sociales, dentro de los cuales nacen y se desenvuelven esas instituciones o hechos.

Sin restar importancia a los aspectos anteriores, que de hecho por sus características son materia exclusiva de investigación, y en afán de no apartarnos de nuestra hipótesis general, es que definimos como objetivo particular y único del presente capítulo, "identificar los primeros intentos de sistematización de las acciones gubernamentales en materia educativa".

Para lograr este objetivo es preciso destacar los principales cambios ocurridos en el transcurrir histórico de la educación, resaltando la aparición histórica de la --

planeación aplicada a la educación.

A este respecto cabe insistir y aclarar sobre algunas posibles desviaciones en cuanto al contenido del tema.

Se establece comunmente una frecuente confusión entre - sociología de la educación e historia de la educación, de un parte, y de otra, entre la historia de las doctrinas pedagógicas y la historia de la educación en si misma.

El problema de las relaciones entre historia de la educación y la sociología de la educación es un caso particular del problema tantas veces planteado y discutido, entre sociología e historia. La sociología de la educación es la aplicación del método sociológico a las co--sas o a los hechos de la educación, susceptibles de observación directa (estado actual) o de observación indirecta por la historia, que nos permite volver a los hechos pasados y nos los presenta estrictamente ligados a tiempos y lugar precisos.

También es menester considerar como dos cosas distintas la historia de la educación, que es la historia de las instituciones escolares, de los hechos realizados en -- cierto tiempo y en una sociedad determinada, y la histo

ría de las doctrinas pedagógicas, que tiene por objeto el estudio de otra categoría de hechos, que son "las propias teorías pedagógicas", ligadas a las condiciones del medio social en que nacieron y se desarrollaron.

Cuidando detalladamente estas diferencias básicas, es preciso ubicar la visión retrospectiva de la educación tratada en este apartado, dentro del ámbito perteneciente a la historia de la educación, excluyendo toda referencia que abarque otros enfoques del fenómeno educativo, por importantes e interesantes que pudieran ser.

En resumen, a diferencia del objeto de la sociología de la educación, nuestro interés en el presente panorama histórico de la educación mexicana no es atender estrictamente al estudio de los procesos, instituciones y sistemas escolares y establecer la interdependencia que -- existe entre la estructura y organización social por una parte, y los procesos educativos, de otra, así como las teorías y doctrinas pedagógicas, aspectos demasiado ambiciosos para un sólo capítulo cuya única finalidad es apoyar metodológicamente el tema central de investigación sobre planeación educativa.

Cabe sin embargo hacer mención y dejar bien claros algunos cuestionamientos básicos que deben ser tomados en --

cuenta necesariamente, para una mejor interpretación de los hechos particulares y del transcurrir histórico de la educación en su conjunto, de tal manera que bajo estas consideraciones se elimine toda apreciación parcial o descontextualizada del mismo. Debemos partir del fundamento de que ninguna acción o medida gubernamental -- dentro del carácter dependiente o periférico de nuestra sociedad de tipo capitalista se da por generación espontánea, con lo que la aparición histórica de la sistematización de las acciones educativas y su reflejo en la imperiosa necesidad de llevar la planeación al campo de la práctica, obedece a la búsqueda de respuestas viables y oportunas para eliminar la ancestral anarquía de las medidas políticas en materia educativa, que en sus efectos han propiciado serios desórdenes, poniendo en peligro el equilibrio del sistema y por ende reduzcan las tensiones que se generan en el interior de la sociedad.

El fenómeno educativo y todas las tareas para conducirlo y orientarlo no son procesos aislados, sin relación con el conjunto de procesos que integran el contexto global de la realidad.

Sería absurdo pensar que las acciones emprendidas en materia educativa, a través de la historia de México surgen independientemente y se descontextualizan del proceso social en su conjunto.

La crisis actual del sistema social, de la educación y la economía mexicana, no es sino el corolario de viejos desequilibrios que arrastra la estructura productiva y de los graves problemas sociales que ésta ha acumulado, así como la ampliación y profundización de éstos en el marco de un crecimiento inestable y de políticas que no han conseguido responder a los requerimientos de la sociedad.

En este sentido, la educación ha sido seriamente afectada en sus perspectivas de desarrollo integral, por lo que su crecimiento y avance ha sido lento, y más en amplitud que en profundidad.

Lo anterior se fundamenta en la validez científica del principio que atañe a la vinculación e interacción recíproca de los procesos o fenómenos que tienen lugar en la sociedad.

Si bien la realidad social se nos presenta como el desarrollo de un cúmulo de procesos, los cuales muestran --razgos y determinaciones peculiares, no por ello cabe decir que hay diferentes realidades o que cada proceso existe por sí mismo.

El principio del desarrollo o cambio, se encuentra en -

el interior mismo de cada proceso (en este caso el proceso educativo), en el conjunto de sus calidades internas, pero al mismo tiempo priva entre los procesos una relación de influencia recíproca.

Para interpretar el trayecto de la educación mexicana, se debe tener presente dos postulados que afectan a todo estudio incertado en las ciencias sociales; el primero se refiere a que todo lo existente se halla en movimiento y transformación incesante, y el segundo, ya mencionado atañe a la interacción recíproca de los procesos. Ambos conforman el concepto de totalidad.

Es así que debemos entender por totalidad, no la simple agregación o suma de todos los procesos existentes, sino el marco de procesos y relaciones que entre ellas se establecen de modo directo en un momento dado de su desarrollo, esto es, el horizonte creado por la interacción de los procesos en su desenvolvimiento propio.

Con base en las afirmaciones hechas y en apego a los -- principios ya señalados, se puede decir con certeza que, el fenómeno educativo desde cualquier ángulo de apreciación no es una insula separada de la realidad total.

Bajo esta concepción, la educación no sólo ha sido - - -

afectada por la totalidad de las condiciones o fenómenos en que se halla involucrada, sino que simultáneamente su proceso singular en el desenvolvimiento de sus -- condiciones internas, ha influenciado en mayor o menor grado el comportamiento del sistema general o conjunto de fenómenos interactuantes que conforman la totalidad.

Así pues entendiendo la importancia de la totalidad como categoría histórica, podemos acallar la duda en lo -- que se refiere a que la educación mexicana ha seguido -- una senda distinta e independiente al desarrollo del -- sistema capitalista dependiente en el cual vivimos hoy en día.

Cabe destacar la influencia determinante que la misma ha tenido para el sostenimiento y conservación de las estructuras, orientando sus acciones de política bajo un esquema desarrollista y reproduciendo las formas ideológicas de dominación, en su papel de elemento primordial como agente legitimador del sistema.

Las transformaciones sufridas por la educación, y las -- formas de interactuarse con el conjunto de los procesos sociales, no se han presentado de manera mecánica y lineal, sino que han ocurrido en forma zigzagueante y accidentada, producto de las contradicciones generadas

en la sociedad y en el interior del fenómeno educativo, contradicciones que se han acumulado impugnando por cam bios profundos, no tanto cuantitativos como cualitati-- vos.

Es importante para concluir, que todos los aspectos antes señalados como advertencias, sirvan como elementos de apoyo en la idea de ubicar el presente capítulo dentro de un marco más objetivo y apegado estrictamente a los intereses de la investigación general.

2.1 Génesis de la Obra Social Educativa.

De la Lucha Independiente a la Lucha Revolucionaria

La educación Mexicana en el trayecto de nuestra historia ha ido reflejando en su comportamiento, los cambios o transformaciones económicas, políticas y sociales que en sus diversas etapas ha sufrido el país.

Tal fenómeno responde a condiciones históricas bien particulares y específicas, que han generado de acuerdo a cada instancia, el cambio en el rumbo que ha ido tomando la educación a través de la historia.

Es preciso señalar que la planeación educativa, tiene su

expresión y vigencia hasta apenas algunos años atrás en el período de gobierno 1958-64 con el plan de once años, siendo la programación y la elaboración de planes un instrumento sumamente novedoso.

Las acciones eductivas a partir de las luchas de independencia, son expresiones reflejo de medidas políticas eminentemente, que a su vez responden a idearios sociales.

Haciendo marcha al pasado, en una visión retrospectiva encontramos que desde los anhelos de la República, existe una vinculación estrecha entre la idea de ésta, desde su origen, con la educación.

Los iniciadores de nuestra independencia, de la Reforma y de la Revolución, tuvieron siempre una relación directa con la educación, y la consideraron como fundamento básico dentro de sus movimientos. Tal fue el alto significado que representó para ellos, que "Legalidad, Constitucionalidad y Educación Democrática, fueron conceptos inseparables." (33)

Pretendían liberar al hombre y transformar la sociedad mediante la cultura.

Dada la influencia del liberalismo en el movimiento independiente, se propugnaba impulsar firmemente una instrucción liberal, de tal suerte que: "el pensamiento ilustrado sirvió como programa de gobierno durante la independencia, al servicio de la autodeterminación de los idearios democráticos". (34)

Dentro del anhelo educativo, Miguel Hidalgo impugnaba por la existencia de una escuela opuesta al coloniaje; por su parte Morelos entendía la educación, como un vehículo de igualdad y ascenso individual y colectivo.

Es manifiesto que la política educativa en la etapa independiente nace bajo el contexto liberalista.

Para una mejor comprensión de lo externado anteriormente debemos remontarnos brevemente a la revolución francesa, como origen del liberalismo y lo que esta corriente sustentaba en el fondo.

La destrucción del régimen monárquico en Francia y el ascenso al poder de la burguesía, generan el campo fértil para el desarrollo expansivo de esta clase y su ideología representada por la corriente liberal.

Este movimiento de eliminación de los principios feuda-

les, recibe su expresión culminante con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, dictada por la Asamblea Nacional el 26 de Agosto de 1789. En ella queda asentada la igualdad de todos los individuos ante la ley, la libertad y la seguridad social; así mismo la soberanía queda depositada en la nación y no en el rey.

Es así que esta declaración, como el nuevo orden constitucional, significan la apertura de una legalidad consecuente con las necesidades políticas de consolidación y expansión de la producción capitalista; la propiedad privada y la libre empresa quedaron consagradas como derechos inviolables para los ciudadanos de la República.

En esencia el proceso revolucionario consistió en el progresivo poder de la alta burguesía y cuyos intereses económicos exigían la transformación de la estructura política de Francia. En razón de lo anterior, los postulados sociales y políticos de la revolución (causas aparentes) eran legítimos en tanto representaban las condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la clase progresista en ese momento histórico (causas reales). Así los postulados de igualdad, desaparición de castas, la democracia representativa, la libertad de empresa y el derecho a la propiedad privada, fueron pro

clamados por los intereses de una clase en particular y sólo a ella sirvieron cabalmente.

A este respecto y en consideración a la ideología que nutre en su origen la concepción educativa independiente mexicana, cabe aludir el vigoroso impacto que produjeron en toda Europa y América las teorías "sociales y políticas" de los filósofos materialistas franceses (Montesquieu, Viderot, Rousseau y Voltaire) que desde principios del siglo XVIII se convirtieron en la base ideológica en que se apoyaron los diversos intentos de los pueblos colonizados para alcanzar su independencia. -- Fueron estos pensadores, como sabemos, quienes cuestionaron la "desigualdad social" y establecieron la concepción liberal que serviría de bandera a la burguesía revolucionaria francesa.

Bajo este pequeño esbozo del marco de origen de la concepción liberal, se puede decir que ésta en rigor alimenta en esencia el pensamiento independiente de nuestra patria y por ende repercute en el contexto de la filosofía educativa mexicana de este entonces..

Los liberales pensaban que por su carácter universal, la educación no podía ser dejada en manos de los particulares, sino que la sociedad entera y el Estado, como repre

sentante legítimo de la sociedad debía asumir la responsabilidad de hacer llegar la instrucción a todos los ciudadanos.*

Ya bajo esta idea, Ramos Arizpe representante en las Cortes de Cádiz en 1812, afirmaba: "La educación pública es uno de los deberes de todo gobierno ilustrado, y sólo los déspotas y los tiranos sostienen la ignorancia de los pueblos, para más fácilmente abusar de sus derechos." (35)

Preciso es decir que la idea de la instrucción pública, cobra realidad jurídica en México con la promulgación de la Constitución de Cádiz, la cual desgraciadamente no llega a tener frutos en la práctica.

Mención especial amerita la visión siempre amplia y preclara de Don José Ma. Morelos el cual hace patente dentro de sus aspiraciones, los anhelos educativos del pueblo.

Lo anterior se expresa en la preocupación por una educa-

* Postura que se sigue sustentando y reforzando actualmente por la corriente neoliberal del Estado mexicano.

ción universal, la cual se encuentra plasmada en los Sen-
timientos de la Nación.

En su Artículo 39, la Constitución de Apatzingan afirma que; la instrucción es necesaria a todos los ciudada--nos y que debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder". (36) Dentro del contexto de la lucha inde--pendiente, se llegó a comprender que los principios liberta-rios debían asentarse en la educación popular.

Bien podemos decir que, aunque no explícita, sí implícitamente, los idearios de la independencia involucraban el derecho de todos a la educación.

Durante la época del primer imperio, la etapa Iturbidista, representó un rompimiento con la corriente liberal. Se consigna el hecho de que no se hace ninguna referencia a la educación en el Plan de Iguala.

Dentro de la política educativa del imperio, no aparece la preocupación por la instrucción popular, ni se habla de fomentar la educación.

Posteriormente con la instauración de la República, la orientación educativa del gobierno independiente vuelve

a tener vigencia.

En 1823, sentadas las Bases del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, se destacó la importancia de la acción educativa.

Un año después, la Constitución otorgaba al Congreso Federal, la facultad de promover la educación como origen de todo bienestar social, (sexto apartado del Plan de la Constitución Política de la Nación del 13 de marzo de 1823). Don Lucas Alamán, en memoria del 7 de noviembre de 1823, pregonaba que, sin instrucción no podía haber libertad, y que, la base de la igualdad política y social, era la enseñanza elemental.

Añadía que era preciso organizar un plan de enseñanza, que abrazara todas las ciencias y que permitiera igualdad de derechos a todos los ciudadanos.

Para 1824, en el Artículo 13 del Acta Constitutiva de la Federación, y en el Artículo 50 de la sección quinta de la Constitución del mismo año, se confirma la capacidad jurídica del Estado para establecer instituciones educativas.

Dicho Artículo no llegó a aplicarse, "por la incapacidad de generar un marco administrativo, coherente que promoviera y organizara la acción educativa estatal; además de la carencia de recursos". (37)

Por este entonces, el Dr. José María Luis Mora anunciaba la idea de hacer que las orientaciones y tendencias de la educación, estuvieran acordes con la política general del Estado Mexicano.

El plan educativo del Dr. Mora, contenía importantes aspectos. En conjunto quedó formulado en tres principios:

1. Destruir cuanto era inútil o perjudicial a la educación y enseñanza.
2. Establecer ésta, de acuerdo con las necesidades determinadas por el nuevo estado social y,
3. Difundir entre las masas los medios más adecuados e indispensables para el aprendizaje. (38)

En este año de 1824 comienza a tomar cuerpo el tema político pedagógico de una consecuente y comprensiva legislación educativa. Sentaron las bases de esta cuestión, Don Valentín Gómez Farfás, Don Crescencio Rejón, Don -

José Marfa Covarrubias, Don Juan de Dios Cañedo, Don Juan Bautista Morales, Fray Servando Teresa de Mier y Don Miguel Ramos Arizpe.

Años más tarde Gómez Farfías afirmaba que la instrucción del niño, es la base de la ciudadanía y la moral social, y su programa de gobierno pretendía cancelar el monopolio de la educación colonial y proclamaba el carácter libre y popular de la enseñanza.

Con él, tuvo lugar una reforma radical legislativa, y se organizaron y coordinaron las tareas educativas del gobierno, se creó la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito Federal y Territorios Federales, se determinó que la enseñanza sería libre, se promovió la fundación de escuelas normales, se fomentó la instrucción primaria para niños y adultos analfabetos y se suprimió la Universidad.

Como se puede observar, los primeros intentos prácticos de sistematización administrativa de la educación pública, aparecen nueve años después de la promulgación de nuestra primera Constitución Federal, el 19 de octubre de 1833.

Las funciones de la Dirección de Instrucción Pública -

Dicho Artículo no llegó a aplicarse, "por la incapacidad de generar un marco administrativo, coherente que promoviera y organizara la acción educativa estatal; además de la carencia de recursos". (37)

Por este entonces, el Dr. José María Luis Mora anunciaba la idea de hacer que las orientaciones y tendencias de la educación, estuvieran acordes con la política general del Estado Mexicano.

El plan educativo del Dr. Mora, contenía importantes aspectos. En conjunto quedó formulado en tres principios:

1. Destruir cuanto era inútil o perjudicial a la educación y enseñanza.
2. Establecer ésta, de acuerdo con las necesidades determinadas por el nuevo estado social y,
3. Difundir entre las masas los medios más adecuados e indispensables para el aprendizaje. (38)

En este año de 1824 comienza a tomar cuerpo el tema político pedagógico de una consecuente y comprensiva legislación educativa. Sentaron las bases de esta cuestión, Don Valentín Gómez Farfás, Don Crescencio Rejón, Don -

a tener vigencia.

En 1823, sentadas las Bases del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, se destacó la importancia de la acción educativa.

Un año después, la Constitución otorgaba al Congreso Federal, la facultad de promover la educación como origen de todo bienestar social, (sexto apartado del Plan de la Constitución Política de la Nación del 13 de marzo de 1823). Don Lucas Alamán, en memoria del 7 de noviembre de 1823, pregonaba que, sin instrucción no podía haber libertad, y que, la base de la igualdad política y social, era la enseñanza elemental.

Añadía que era preciso organizar un plan de enseñanza, que abrazara todas las ciencias y que permitiera igualdad de derechos a todos los ciudadanos.

Para 1824, en el Artículo 13 del Acta Constitutiva de la Federación, y en el Artículo 50 de la sección quinta de la Constitución del mismo año, se confirma la capacidad jurídica del Estado para establecer instituciones educativas.

para el Distrito y Territorios Federales, eran promulgadas por la Ley del 23 de octubre de 1833, y eran;

- Formular reglamentos para la instrucción en sus diversos niveles.

- Nombrar profesores y seleccionar libros de texto.

Por otro lado los gobiernos de los Estados, conservan la facultad de organizar y fomentar la educación en sus entidades respectivas.

Es necesario señalar, dada su importancia, que fue en este período donde se adoptaron, las primeras decisiones para transferir al poder público la responsabilidad de la educación.

Posteriormente los acontecimientos toman un cariz difícil en nuestro país y se generó un movimiento pendular para afirmar una vez y negar otras los principios de la educación liberal.

Es peculiar que el caos administrativo y la abierta agresión extranjera hayan afectado a la política educativa del país.

Durante más de veinte años desfilan una serie de leyes sobre la enseñanza, cuya única finalidad parece ser el contradecirse unas a otras.

Fue hasta 1843, que en la discusión de las Bases Orgánicas, tuvieron influencia elementos progresistas y federalistas, se volvió a pensar en el problema de la educación pública. Se expidió un plan general de enseñanza que creaba la Dirección General de Instrucción Primaria y una Junta Directiva de Instrucción Superior.

En bases Orgánicas de 1843, en el Artículo 60 de dicho ordenamiento se fijaba que la educación tendría una orientación religiosa, con esto se genera el monopolio de la enseñanza propiciado por el partido conservador.

Para 1844 ocupa el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública Don Manuel Baranda, autor principal de Plan General de Estudios de 1843, en el cual por primera vez el poder público consignó en normas legislativas los problemas relativos a la organización y los métodos de enseñanza.

Tuvieron que pasar trece años para que con la expedición del

Estatuto Orgánico Provisional, se declarara por primera vez en nuestro derecho constitucional el principio de la libertad de enseñanza y se prohibieron los monopolios." (39)

El artículo 117 del mismo estatuto, es el que traza la línea de la política educativa del futuro, al declarar como parte de las atribuciones del gobierno, "fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, sujetándose a las bases que diera el gobierno sobre estudios preparatorios, exámenes y grados". (40)

La Constitución de 1857, confirma el principio de la libertad de enseñanza en su artículo 3°. "Ya para el Constituyente de este mismo año, se debate sobre tres temas de suma importancia; el fenómeno de la tenencia de la tierra, la libertad de enseñanza y la libertad de cultos, de tal manera que un programa agrario, un programa político y un programa educativo eran las tres vías para construir un Estado democrático y asegurar la descolonización del país."

Serio transtorno sufre la educación durante la intervención francesa, en la cual la vida educativa atraviesa por uno de sus periodos más infecundos.

"Por Decreto del 18 de Febrero de 1861 se crea al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, y pone bajo control de éste todos los asuntos relacionados con la educa

ción pública, a todos los niveles y en toda la nación," (41)

La Ley de Instrucción Pública del 15 de Abril de 1861 pormenoriza las funciones de los gobiernos estatales y las supedita a la inspección federal, asimismo, subraya el papel promotor de la Federación y sujeta toda la enseñanza privada a la supervisión gubernamental.

- Dos aspectos legislativos importantes de mencionar tienen lugar durante el segundo imperio; la supresión de la Pontificia Universidad de México, por decreto del 30 de noviembre de 1865 y la Ley de Instrucción Pública, del 27 de diciembre del mismo año.

Tras la caída de Maximiliano y la llegada triunfante del gobierno de la República en Julio de 1867, todas las instituciones de enseñanza se encontraban desorganizadas.

Don Benito Juárez se propuso organizar la administración preocupándose por la enseñanza.

Entran en vigor la Constitución de 1857 y las leyes de Reforma.- Nombra Ministro de Justicia e Instrucción Pública al Lic Antonio Martínez de Castro.

En esta época se deja sentir la filosofía positivista con Gabino Barreda. Aspecto importante es la promulgación de la nueva Ley Orgánica de Instrucción Pública, del 2 de diciembre de 1867, y su respectiva Ley reglamentaria aparecida el 24 de febrero de 1868.

Lo anterior tomando en consideración que para este año existía una población de 9 000 000 de habitantes." (43)

Durante la época porfiriana, que se prolonga durante 35 años (1876-1911), la actividad gubernamental se desenvuelve bajo el lema "paz, orden y progreso". En sus primeros años, la acción legislativa del régimen, no introduce ningún cambio notable en la orientación educativa del país.

Este período presenta la existencia de grandes pedagogos, los que lograron importantes y fecundas instituciones.

Toman las riendas de la orientación política y social de la enseñanza, Joaquín Baranda y Justo Sierra. Mención especial merece Carlos A. Carrillo y su campaña en favor de la reforma educativa. Su idea radica sobre la base de que "el atraso de los pueblos depende en gran medida de la mala organización y de los impropios métodos de enseñanza; La educación elemental es la base sobre la que se erige la grandeza de las naciones, y de que por ende, el progreso de México se halla ligado a una renovación de su sistema de instrucción pública." (44)

Ocupando el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública el Lic Joaquín Baranda, se crea bajo su gestión, la Ley de Instrucción Obligatoria de 1888, que exige uniformar la enseñanza elemental y confirma a ésta en sus características de obligatoria y gratuita.

"Se declaraba la escuela primaria obligatoria gratuita para pobres. Ya en este entonces la República funda y ordena su primer sistema coherente de educación en la búsqueda del equilibrio entre ciencia y libertad." (42)

Posteriormente la Ley del 2 de diciembre, fue modificada en algunas partes por la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el D F promulgada el 15 de mayo de 1869.

Ya en este entonces se presentan los caracteres de la instrucción pública moderna esto es, obligatoriedad, gratuidad y laicismo.

En esta Ley se señalaron las obligaciones concretas de los Ayuntamientos respecto del número de escuelas primarias que debían fundar.

Por otra parte aunque las Leyes Orgánicas de 1867 y 1869 tuvieron vigencia sólo en el D F, fue decisiva su influencia en la República entera.

Francisco Larroyo en su obra, Historia Comparada de la Educación en México, nos da una panorámica con base en algunos datos sobre la situación educativa durante 1870: "Para este entonces, había más de 4000 escuelas primarias, y una población de 300 mil niños. En 1871 el número de escuelas ascendía ya a 5000.

Hemos de considerar que para 1843 había 1310 escuelas, para 1870 se contaba con 4500 y en 1874 con 8103. Según datos 349 000 niños recibían instrucción primaria de 1,800,000 que se encontraban en edad escolar.

Se estableció la división de instrucción primaria elemental y superior: indicaba la forma de subvencionar a -- las escuelas municipales y establecía que la instruc--- ción primaria dada por el Estado sería gratuita.

La reglamentación de la instrucción obligatoria fue -- aprobada hasta el 21 de marzo de 1891, y empezó a re-- gir hasta enero de 1892.

Es para este momento que la gestión administrativa de Joaquín Baranda, había integrado con solidez el sistema educativo de la República. En 1896, a través del Dere-- to del 19 de mayo, se llevan a cabo las reformas indis-- pensables en la enseñanza, en todos sus grados e insti-- tuciones.

En breve tiempo se incide en medidas políticas-adminis-- trativas por lo que el 3 de junio de 1896 es promulgado un Decreto en el que se reglamentó que la instrucción -- oficial primaria elemental en el Distrito y Territorios Federales dependería exclusivamente del Ejecutivo de la Unión; que la instrucción primaria superior se organiza-- ría como enseñanza media, entre la primaria elemental y la preparatoria, y que quedaba establecida una Direc-- ción General de Instrucción Primaria, a fin de que ésta se difundiese y pudiera ser atendida con uniformidad, bajo un mismo plan científico y administrativo.

Bajo el anterior esquema legislativo organizacional se advierte que para este mismo año se contaba con 12,631,558 habitantes en el país, de los cuales 10,445,620 no sabían leer y escribir, y 328,007 sólo sabían mal leer.

El estilo de política de Joaquín Baranda, se basó en los siguientes aspectos.

- a) Concibe la tarea de política educativa en forma de sistema y plan.
- b) Estudia bien y detenidamente en cada caso los antecedentes históricos y las circunstancias del momento, en relación con la institución pedagógica planeada.
- c) Busca, para encauzar sus reformas apoyo en gentes no sólo de gran prestigio nacional, sino también en los pedagogos especialistas.
- d) Concede gran importancia a la propaganda, siempre discreta y eficaz.
- e) Pone el valor de las instituciones por encima del destino de las personas.
- f) Reviste a las instituciones creadas o fundadas de la forma jurídica. (45)

Fue en 1901 que se retira Joaquín Baranda y ocupa su lugar Don Justino Fernández, generándose nuevas medidas de

reorganización. Se crean dentro del Ministerio a su cargo dos oficinas mayores, que más tarde se convirtieron en subsecretarías. Una se ocuparía del Ramo de Justicia; la otra del Ramo Instrucción Pública, asignado en este a Don Justo Sierra, en Junio de 1901.

Como Subsecretario de Educación Pública, Justo Sierra promueve vigorosamente la reforma integral de la educación y logra obtener mayores fondos públicos para este Ramo de la administración.

Recapitulando, podemos afirmar que fue a finales de la década de los ochentas cuando se gestan como se puede observar en los párrafos anteriores, matices nuevos en la ideología educativa liberal, culminando con el establecimiento de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes por iniciativa de la Ley del 16 de mayo de 1905, según el proyecto de Justo Sierra.

Con Don Justo Sierra, se va delineando en México con creciente claridad, los problemas de una pedagogía social, orientada y dirigida por el Estado. El papel del Estado en la organización del porvenir exige como indeclinable factor, la preparación de energías morales, intelectuales y físicas, religiosamente unidas a él en el culto a un mismo ideal.

"La influencia educativa no termina en los planteles pedagógicos. La educación es un proceso social que invade

los aspectos todos de la vida". (46)

Tales ideas conforman el marco ideológico del periodo de gestión de Don Justo Sierra en materia educativa. Dentro de tal marco de ideas, restableció en 1910 la Universidad, suprimida por última vez en 1865.

Acrescentándose la crisis social y política durante la prolongación dictatorial de Porfirio Díaz, y ya durante los años de la contienda revolucionaria, la educación sufre consecuentemente un serio quebranto, no obstante se mantuvo la instrucción escolar y la obra propia de las instituciones de cultura.

Con Francisco I Madero, la fase política de la revolución trató de destruir la estructura del régimen porfirista, sustentando otra, basada en el principio del sufragio efectivo y la no reelección.

Durante esta etapa se desarrolla una intensa lucha armada que se prolonga aún después de derrotado el viejo régimen, entre los mismos caudillos. Hemos de considerar, que en rigor la revolución mexicana no intentó borrar ninguna de las conquistas educativas del liberalismo republicano. Una vez sentadas las bases jurídicas para la organización y la orientación ética de la enseñanza pública del país, la tarea de la Revolución fue imprimir en la acción educativa del Estado, un carácter popular y social.

En el marco de la política educativa revolucionaria, derrotado el gobierno del presidente Díaz, ocupa la Cartera de Instrucción Pública y Bellas Artes el Dr Francisco

Gómez (hasta octubre de 1911). Ya con Francisco I Madero ocupan dicha Cartera, Miguel Díaz Lombardo (hasta febrero de 1912); y el Lic José María Pino Suárez (hasta febrero de 1913).

Para el inicio de la nueva era de nuestro país, el 30 de mayo de 1911 se autorizó por Decreto del ejecutivo, establecer directamente en todas las localidades de la República, escuelas de instrucción rudimentaria.

A la caída de Huerta, (1914) el país ingresa con Venustiano Carranza a la primera etapa constructiva de la Revolución. El gobierno toma muy en cuenta las reivindicaciones de carácter social y de manera resuelta se preocupa por los problemas de los estratos populares.

Dentro de las reivindicaciones sociales, pronto adquiere lugar importante el tema de la educación. De suma importancia es señalar, el nacimiento del México actual donde se configura jurídica, política y socialmente el moderno Estado mexicano.

Gran repercusión y transformación se genera en nuestro país a partir de la Constitución de 1917, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero del mismo año. Dentro de los múltiples aspectos de reivindicación social, se plasmaron los ideales educativos, la que además de reafirmar los postulados de la Constitución de 1833 y 1857, de la enseñanza gratuita, laica y obligatoria, y de la intervención del Estado, ---

también recogió la idea contenida en la Constitución de 1824, de respetar la autonomía de los Estados de la Federación en el arreglo interno de la educación pública.

En suma, la Constitución de 1917 confirmó en su artículo tercero los puntos esenciales de la legislación educativa de México.

La enseñanza es libre; pero seña laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las primarias particulares sólo podrán establecerse, sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

En la misma Constitución de 1917, el artículo 73, en su fracción XXV, facultó al Congreso para establecer escuelas de sostenimiento federal en toda la República, así como para legislar y ejercer plena jurisdicción de estas escuelas, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional.

El artículo 123 impone como obligación a los empresarios el proporcionar escuelas y otros servicios. Otro avance significativo y de suma importancia, fue dado el 12 de junio de 1919, pues para este entonces el gobierno decreta que los textos escolares primarios deben ser de

autores mexicanos e impresos dentro del país.

Para este entonces los principios constitucionalistas dejan su marca perenne en la acción social educativa. Se impulsa la educación para el trabajo, y se decide confiar a las comunidades las tareas primordiales de la enseñanza.

Durante esta administración, la educación pública se dejó a cargo de los gobiernos estatales y municipales. La Ley del 13 de Abril de 1917 suprimio la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes para colocar a las escuelas de instrucción primaria bajo la dependencia de los Ayuntamientos en los que respectivamente, estuvieran ubicadas.

Se pretendió adoptar un nuevo concepto de educación que hiciera de ella un instrumento para elevar el nivel de vida de los grandes sectores de la población.

Con ésto se da un cambio sustancial respecto al criterio vigente durante la dictadura porfirista.

Sin embargo, las reformas introducidas no correspondieron con la profundidad del proceso de transformación social al que pretendían obedecer.

Se concedió escasa importancia a la educación rural y se limitó el laicismo a los establecimientos educativos oficiales. Estas políticas revelan un insuficiente papel de la educación en el desarrollo de la sociedad, y una visión estrecha de la capacidad de transformación social económica y política del proceso revolucionario en su conjunto.

2.2 1921 Creación de la Secretaría de Educación Pública
y el Transito hacia el Plan de once años.

De José Vasconcelos a Jaime Torres Bodet.

Considerando como antecedente, que la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes había sido suprimida en 1917, se encomendó entonces la educación elemental a los ayuntamientos, y se creó una Dirección General de Educación para escuelas del Distrito Federal.

Pronto se centralizan las actividades de educación pública, y ya para 1919 se encomienda a la Universidad, el orientar y vigilar la enseñanza a toda la Nación.

Posteriormente siendo presidente de la República Alvaro Obregón, y ocupando la Cartera de Educación, José Vasconcelos, éste asesorado por Ezequiel A Chávez propuso al presidente Obregón, el restablecimiento de la Secretaría de Educación Pública, lo cual fue aceptado.

Así de esta manera, a partir del Decreto del 28 de septiembre de 1921, se crea la Secretaría de Educación Pública. Sus bases consistían, en que el nuevo Ministerio no limitaría su radio de acción al Distrito Federal y Territorios, esto es que llevaría su influencia a todas las entidades de la República.

Como segundo aspecto el Ministerio quedaría integrado con todos los establecimientos de educación entonces dispersos en la Universidad Nacional, en el gobierno del Dis-

trito Federal y en los Ayuntamientos Municipales y Territorios Federales; y finalmente correspondería a este Ministerio, señalar las orientaciones generales técnicas y políticas de la enseñanza, asegurando la cohesión de lo enseñado en las distintas facultades y escuelas.

La gestión de Vasconcelos tuvo sin lugar a dudas, un resuelto sentido social. Vasconcelos ve en la educación el medio idóneo para unir al país y movilizar a la sociedad; propone un nacionalismo que encuentre en el mestizaje la fuente de una conciencia histórica mexicana, latinoamericana y abierta a lo universal.

"Su obra se caracteriza entre otras cosas por el establecimiento de escuelas rurales y misiones culturales para alfabetización y castellanización, el aumento de escuelas elementales, la creación de escuelas técnicas de capacitación, la promoción de escuelas agrícolas, la creación de bibliotecas y la promoción de la edición masiva de libros; además concibe la educación más allá de la tarea de la escuela, como la creación de un clima propicio a los valores que ésta custodia". (47)

Intensificó su esfuerzo a destacar el problema social de la cultura del pueblo, renovó el interés nacional en torno a la vida educativa del país y señaló nuevos derroteros en la forma de plantear importantes cuestiones de educación popular.

"Se consigna que de 15 millones de pesos anuales en 1921, aumentó el presupuesto a 35 millones en 1923, sin contar

las aportaciones de los Estados federales que ascendieron a 14 millones." (48)

En resumen puede decirse que el programa educativo orientado en los postulados de una pedagogía social, no pudo cumplirse en todas sus partes. Ya en el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924 - 1928), José María Puig Ministro de Educación, trató de afianzar y superar los planes de vasconcelos.

En este entonces es significativo el hecho de que el avance institucional del país y los primeros impulsos al desarrollo económico generan sus propias necesidades educativas. Así el fortalecimiento del poder político del Estado se consiguió tras encuadrar a las organizaciones masivas de trabajadores y la formación del PNR a finales de los veinte, hasta llegar a conformar un esquema cada vez más definido en el que el crecimiento económico se cumple solamente en el marco del control político.

A partir de la primera crisis del régimen postrevolucionario; primero el conflicto religioso y luego las repercusiones de la depresión de 1929, conducen a una redefinición de política de la revolución y del sistema educativo, esto es, el espíritu de conciliación entre los intereses.

Para el 30 de diciembre de 1925, se crean las escuelas secundarias por Decreto, se reorganiza la Escuela Nacional de Maestros, y en 1926 se crea la Dirección de Misiones Culturales.

La política educativa en este período se caracteriza por la ilustración de los grandes núcleos de la población. En cuanto a la orientación política de la enseñanza, se intentó hacer cumplir las normas constitucionales relativas a la laicidad de la enseñanza, esto dentro del conflicto religioso (conflicto cristero).

Como antecedente de este problema se detecta históricamente que en la segunda mitad del siglo XIX la iglesia perdió mucho de su poder político, pero durante la larga "paz" porfiriana lo recuperó en parte.

El nuevo modus vivendi entre iglesia y estado fue turbado por la Revolución, particularmente después de la Constitución de 1917, que reafirmó y aumentó las disposiciones clericales de la de 1857. La jerarquía católica denunció la nueva Carta Magna, en particular los Artículos 3, 25, 27 y 130. Sin embargo esta oposición no se tradujo de inmediato en acciones efectivas.

Durante la presidencia de Obregón, las relaciones entre

iglesia católica y el gobierno fueron tensas. En 1923 la tensión se aumentó cuando se expulsó al nuncio apostólico y se detuvo la construcción del monumento a Cristo Rey.

La Crisis se agravó durante la presidencia de Calles, -- quien alentó las corrientes anticlericales.

En 1926 se publicó una declaración hecha nueve años atrás por el arzobispo José Mora y del Rfo contra la constitución de 1917, quien reafirmó aquella en el momento. El gobierno respondió cerrando escuelas y conventos, y deportando a 200 sacerdotes extranjeros.

Las autoridades eclesiásticas decidieron suspender el culto el 31 de julio de ese mismo año.

El efecto de esta medida fue traumática para una capa muy amplia de la población, particularmente en el campo y no se hizo esperar la rebelión armada que se inició en forma espontánea y desorganizada, quedando finalmente bajo la dirección de la Liga Nacional de la Defensa de la Libertad Religiosa.

El programa del movimiento fue la llamada constitución - cristera, con la que se pretendía reemplazar la de 1917,

eliminando no sólo las cláusulas anticlericales, sino la reforma agraria.

En 1928 Calles y los representantes del episcopado sostuvieron una serie de entrevistas, pero sin llegar a una solución definitiva. El asesinato de Obregón lleva a una suspensión de las negociaciones. Durante la presidencia de Portes Gil, que se da en forma provisional del 1 de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930, se reanudaron los contactos con la intervención del embajador norteamericano Dwight Morrow; la iglesia accede a reanudar los servicios religiosos, así como la rendición del ejército cristero; por su parte el gobierno, sin modificar sus disposiciones originales se compromete a aplicarlas con un espíritu de conciliación.

El 30 de junio de 1929 se abren formalmente las iglesias al culto regular. Sin embargo, habría de pasar aún una década antes de que la violencia religiosa desapareciera por completo. Dentro de este marco de hechos la educación se convierte en un campo de batalla ideológico y se atiende más al contenido jurídico de sus acciones, que a mejorar las medidas para hacer efectiva la popularización de la enseñanza. La situación política y económica del país con la lucha cristera y la depresión económica mundial de 1929 repercuten en una reorientación de la política educativa del país, bajo los

ideales de unidad e independencia económica nacional.

"La atmósfera de las inversiones decrecientes, el desempleo y la insatisfacción de las clases trabajadoras polarizan las corrientes revolucionarias. El régimen decide la profundización del proceso de cambio, mayor participación política y económica de obreros y campesinos por el reparto de la tierra y la satisfacción de los derechos laborales, la nacionalización de la industria básica el fomento a la autonomía económica y la educación orientada hacia la transformación de la sociedad." (49)

Durante la primera etapa del gobierno del Ing. Ortíz Rubio, la educación pública no experimenta acontecimientos importantes.

Ocupando el Ministerio de Educación, Narciso Bassols, -exigió a las escuelas particulares el cumplimiento del Artículo tercero. Para efecto de esto se expidió el Reglamento del 19 de abril de 1932. Este mismo año se fundan las escuelas preparatorias técnica y politécnica.

Para este entonces deja el poder el Ing. Ortíz Rubio, e ingresa el Gral. Abelardo Rodríguez. Bassols continúa en la Secretaría de Educación Pública donde trató de hacer viables los preceptos constitucionales en otros aspectos de la educación.

Por problemas internos Bassols deja el Ministerio de Educación en mayo, ocupando su lugar Eduardo Vasconcelos - hasta noviembre de 1934.

Desde una óptica general tres lustros de caudillaje post revolucionario forman el proceso de institucionalización del país, donde el poder personal de Obregón primero y - el de Calles después constituyen el eje central del drama político entre 1920 y 1935.

A lo largo de quince años el poder se fue centralizando y empieza a tomar forma la capacidad política de las organizaciones obreras, campesinas y populares.

Cuando Obregón toma el poder en 1920, la unidad política del país no existía, el presidente se encontraba lejos de tener el control y el poder que Porfirio Díaz había logrado.

Este período está representado por la lucha del dominio político y el control de las diferentes fuerzas representativas aún dispersas.

Uno de los actos más trascendentales para la institucionalización del sistema político postrevolucionario, fue anunciar la creación de un partido que agrupara a todas las corrientes de la heterogénea coalición gobernante;

el PNR durante el gobierno de Calles en 1928.

Durante su gobierno mantiene una actitud receptiva ante las demandas campesinas, e intenta restablecer la armonía entre el grupo gobernante y los obreros organizados.

Sin embargo este apoyo popular, importante y organizado no pudo sustituir o neutralizar al del ejército.

Fue en este entonces cuando el Estado empezó a tomar un papel relativamente más activo para resolver los problemas económicos del país.

Como México no contaba aún con una burguesía nacional importante que sustituyera a la extranjera y dirigiera el sistema económico, el sector oficial decide ocupar en -- parte este vacío. Por ello se crearon entre otros, el Banco de México, las comisiones nacionales de irrigación y de caminos, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero y los regionales, más otras instituciones menores.

La precaria estabilidad política alcanzada en los inicios de este gobierno se rompe en 1926 al enfrentarse violentamente la iglesia y el estado, aspecto que repercute significativamente en la orientación y actividad educativa nacional. Esta situación y la nueva ley petrolera repercuten en que las relaciones entre México y Estados Unidos -

se tensaran, posteriormente por presiones del gobierno americano México cede, y con la participación de la embajada americana la ley es modificada a su conveniencia.

La crisis mundial económica de 1929 afecta decididamente las perspectivas de construcción económica y marca el inicio del maximato que perdura hasta 1935.

Alto significado histórico representa el período del gobierno del General Lázaro Cárdenas, de 1934 a 1940.

Es importante destacar brevemente la ambientación que rodeó previamente la nominación a la presidencia del General Cárdenas. La creación del PNR con Calles, no evitó las pugnas entre los miembros de la élite política al plantearse la sucesión presidencial; pero parecieron menos intensas.

Calles deseaba preservar el patrón establecido (maximato) para 1934, o sea, impedir que la presidencia quedara en manos de uno de los miembros más influyentes e independientes del ejército. Deseaba la designación de una figura secundaria que evitara la aparición de tensiones entre los componentes de ese pequeño pero poderoso grupo militar, de cuyo consenso dependía el poder de Calles al preservar su papel de arbitro final.

Solo mediante la presión ejercida por la Confederación Campesina Mexicana, fue que se aceptó la nominación de Lázaro Cárdenas como candidato a la presidencia. El era uno de los jefes militares más fuertes y que contaba con una cierta base de poder propia, tanto del ejército como en Michoacán y entre los grupos políticos organizados. Sin más alternativa, Calles prepara una plataforma política - el llamado primer plan sexenal - a cuyos lineamientos se tendría que sujetar Cárdenas como sucesor de Abelardo Rodríguez.

Durante el inicio del régimen cardenista, Calles critica acremente la política "radical" del gobierno, con lo que el presidente rompe decididamente con toda influencia de éste expulsándolo en 1936. A partir de este hecho se sigue una amplia reorganización del partido y del gobierno.

Fue en el período comprendido entre la segunda mitad de 1935 cuando el programa cardenista se desarrollo plenamente.

Se aplica sistemáticamente la reforma agraria, el movimiento obrero crece al amparo del gobierno y el apoyo popular da lugar al nacimiento de la C.N.C. y C. T. M.

El apoyo a los obreros, la reforma agraria, la creación de las organizaciones populares, el énfasis en una educación de corte socialista y otros elementos dan por -- primera vez, contenido a los slogans oficiales que proclamaban como objetivo de la Revolución, la construcción de una democracia de trabajadores. Se redefinen las metas, expresando que México debía evitar los enormes costos sociales que acarrea la industrialización clásica.

Esta opción socialista de industrialización dentro de un esquema capitalista, trae por consecuencia un sistema económico que nunca fue puesto en claro, y el mismo --- plan nunca llegó muy lejos.

Las reformas que llegaron a ejecutarse desaparecieron o terminaron por se aprovechadas por lo regímenes posteriores para construir un sistema más acorde con los lineamientos del capitalismo ortodoxo.

Las posibilidades de este "socialismo mexicano" que pretendía constituirse en otra opción al capitalismo -- tradicional, fueron pocas y las presiones externas e internas que surgieron a partir de 1938 terminaron por -- anular esa solución.

Sin embargo cabe resaltar que con el nacimiento del PRM,

poco después de la expropiación petrolera, organizado - sobre una base semicorporativa (sectores en que oficialmente Cárdenas apoyaba su política), se genera el predominio de la centralización y el poder presidencial.

La concepción oficial de la estrategia de desarrollo nacional se reflejó en las declaraciones de principios - del nuevo partido. De énfasis a la reconciliación -- (PNR) con Calles, se dió paso a los elementos populistas y de lucha de clases resaltando el papel director del Estado en lo económico y social.

El desarrollo económico durante este régimen se caracterizó además de la crisis de 1938, por reformas importantes en los sectores agrícola y petrolero, y por la afirmación de tendencias del período anterior en cuanto a la industrialización y a la creación de instituciones oficiales de apoyo a este proceso.

En materia educativa terminado el período del maximato se intenta una transformación aguda en la ideología a través de una concepción educativa encaminada a sustentar y desarrollar los principios del materialismo histórico, esto es, dentro de un contexto filosófico socialista.

Dentro del gabinete de Cárdenas hubo dos secretarios de educación: el Lic. Ignacio García Tellez y el Lic. Gonzalo Vázquez Vela.

En este periodo se implanta el Plan Sexenal (ya modificado) que concede prioridad al indigenismo, a la escuela rural y a la enseñanza técnica.

Durante este periodo gubernamental, el Estado coloca bajo su potestad el esquema de crecimiento justificado con base jurídica en la Constitución de 1917 y lo estructura garantizándolo a través de la institucionalización de las fuerzas organizadas.

La perspectiva de tal esquema de dinámica económica, - - sienta las bases de lo que posteriormente sería una política de industrialización de ultranza, iniciada bajo los auspicios de una política sustitutiva de importaciones apoyada en el proteccionismo.

La estrategia de crecimiento ya planeada en este régimen, conforma de una u otra manera la adopción del camino hacia el modelo capitalista ortodoxo posteriormente adoptado.

Cabe señalar que la industrialización sustitutiva ya en

su aplicación directa, lo que sustituyó efectivamente fue una corriente de importaciones de consumo final -- por otra de capital externo, una estrategia que coincidía con la del gran capital en virtud de que podía --- aprovechar el mercado interno y otras ventajas comparativas con el país de origen, como la mano de obra barata y significar alternativa para la obsolescencia tecnológica de su capacidad instalada en el país industrial, susceptible de establecerse posteriormente en México, donde incluso podría apoyarse en las medidas proteccionistas.

Las necesidades a cubrir para una estrategia de impulso a la industria, se derivan del carácter intrínseco de tal medida, por lo que el Estado favorece y apoya política, económica y financieramente toda acción encaminada a este propósito que se traslada hasta la adopción de una política indiscriminada de industrialización a partir de 1940, y sustentada en el período del desarrollo estabilizador a finales de los cincuenta.

Políticas que en esencia favorecieron y consolidaron el desarrollo de los grandes empresarios y al capital monopolístico.

A partir de la adopción de la estrategia de crecimiento,

estructurada con Cárdenas y coyunturalmente consolidada a partir de la segunda guerra mundial, apoyada y auspiciada por el Estado, es así que la educación es orientada en el sentido de que respondiera a tales requerimientos de acelerada industrialización.

Es pues natural y poco extraño que se dé prioridad a la enseñanza técnica y a la notable expansión de la educación popular. La educación responde entonces desde Cárdenas, con el impulso a la enseñanza técnica (creación IPN) a coadyuvar decididamente al logro de las perspectivas de consolidación del modelo de crecimiento adoptado de tipo capitalista bajo un esquema socialista sui generis (mexicano) en este régimen. El impulso a la educación fue decidido también en materia presupuestal, ya que:

"Al mismo tiempo se compromete el apoyo gubernamental a la educación, al atribuirle presupuestos cuyo mínimo serían progresivamente del 15 al 20% de los egresos de la federación, los Estados y los Municipios." (50)

Cabe resaltar durante el gobierno cardenista el hecho de que el 13 de diciembre de 1934, el Congreso de la Unión aprobó un nuevo texto para el Artículo Tercero Constitucional: Reafirmaba el designio laico y popular de la educación pública y pretendía dar a ésta un contenido socialista.

Cárdenas precisó que había que identificar a los alumnos con las aspiraciones del proletariado; fortalecer los vínculos de solidaridad y crear para México de esta forma, la posibilidad de integrarse revolucionariamente dentro de una firme unidad económica y cultural.

Otra finalidad, era "afirmar la autoridad del Estado en la conducción del proceso educativo, que habría de ser popular, integral y único." (51)

La Fracción XXV del Artículo 73 Constitucional, publicada el 18 de diciembre de 1934, facultaba al Congreso para unificar y coordinar la educación en toda la República.

Reafirmando lo anterior se planteó y realizó en forma eficaz y confruente la federalización de la enseñanza a tenor de los convenios celebrados entre el Gobierno Federal y los Estados.

Como ya se mencionó anteriormente durante este período de administración, se impulsó la educación técnica (se crea el Instituto Politécnico Nacional en 1937); la enseñanza rural experimentó mejoras modificándose algunas instituciones e incrementándose los planteles educativos encargados de impartirla.

Las ideas del presidente de la república en materia de educación técnica encontraron una expresión concreta en la política de educación superior a través de las tareas del Consejo Nacional de Educación Superior e Investigación Científica, orientadas a impulsar el contenido técnico de la educación y reducir la importancia de las profesiones típicamente liberales.

Este impulso contradictoriamente con los objetivos socialistas de la educación, fue aprovechado posteriormente como medida para apoyar el proceso de crecimiento de tipo capitalista.

Otro aspecto importante en este período, es "el estudio del problema de la incorporación de las razas indígenas, para ello se creó el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas." (52)

Dado el impulso tan sobresaliente a la educación, se tradujo éste en un incremento considerable en la aplicación de recursos monetarios para llevar a cabo las actividades en materia educativa.

Tal situación se viene a reflejar de tal manera que, ya para 1940 el presupuesto del Ministerio de Educación -- fue de 78 millones de pesos, en contraste con el presupuesto anual de 1910 que era de 8 millones.

Una nueva concepción filosófica educativa surge con la aprobación de la Ley Orgánica de Educación en 1939, -- dando como consecuencia la introducción de nuevas orientaciones y conceptos, tales fueron, desarrollo humano, independencia económica o integración social.

No podemos soslayar el hecho de que la situación tensa en las relaciones mundiales y su resultante con la segunda guerra mundial y a su vez las secuelas dejadas por ésta, vienen a dar un giro en el comportamiento de las relaciones sociales y traen como consecuencia una intensa preocupación por lo que toca al desarrollo económico y cultural de los pueblos.

Tales circunstancias invaden la esfera del sistema educativo en nuestro país. Al iniciarse en 1939 la lucha por la sucesión presidencial, se presenta la declinación y finalización del proceso político radical cardenista, lo que garantizaba a los intereses capitalistas el retorno a la normalidad.

En el período anterior a 1940 la estructuración del sistema político y social mexicano fue la tarea central y principal tema de debate entre las fuerzas políticas activas del país. El proceso de consolidación fue largo, penoso y accidentado. Cuando en diciembre de 1940 el -- presidente Cárdenas dejó el poder al General Manuel Avi-

la Camacho, las estructuras centrales del nuevo sistema habfan tomado ya forma y consistencia.

Lo que habrfa de distinguir al perfodo hist6rico que se inici6 entonces serfa, por un lado, una notable estabilidad polftica y, por el otro, un ritmo veloz de crecimiento y diversificaci6n de la economfa. M6xico entr6 entonces en una nueva etapa de desarrollo econ6mico basado en la ya mencionada sustituci6n de importaciones, lo que llev6 al pafs de una economfa predominantemente agrfcola a una industrial, y en la que se sustentarfia el modelo de crecimiento sacrificando la capacidad rectora del Estado, frente a la imperante expansi6n del capital y el robustecimiento del sector privado.

Fue en este sentido que la educaci6n toma una direcci6n acorde con las expectativas planteadas por la estrategia de crecimiento, adaptando sus capacidades de desarrollo a las necesidades de modernizaci6n impuestas.

Durante el gobierno de Manuel Avila Camacho (1940-1946), se reorganiz6 la Secretarfa de Educaci6n P6blica a efecto de unificar los sistemas de ensefianza, precisar las normas pedag6gicas aplicables, corregir errores, definir responsabilidades concretas a los funcionarios de la educaci6n y el control t6cnico administrativo del ramo.

"En enero de 1942, se promulga una nueva Ley Orgánica de Educación Pública y en 1946 se inicia la reforma del Artículo Tercero de la Constitución con el propósito de precisar una doctrina educativa capaz de determinar la esencia de nuestro proyecto nacional." (53)

Con la nueva reforma al Artículo Tercero Constitucio--nal, se suprime toda referencia a la educación socialista y se manifiesta la idea de la Unidad Nacional y la cooperación internacional.

El rompimiento con toda postura radical fue inmediato -- sobre todo porque se habría una panorámica económica -- sustentada en un esquema de crecimiento de tipo capitalista, al que debía dejarse paso libre y generar las - condiciones favorables a su desarrollo. Las modificaciones legales a la educación eran pues indispensables para su adecuación a los nuevos planteamientos y requererimientos del sistema capitalista, donde sus tareas se enfocarían a partir de entonces como promotoras incondicionales de un modelo que en poco tiempo encontrarían su propia insuficiencia.

Durante los años siguientes la dirección tomada por la educación fue en el sentido de propiciar con todas las acciones del régimen "una política de conciliación nacional, y se dá un acento a la industrialización y al

desarrollo económico." (54)

Como mero dato representativo, baste señalar que, a partir de Avila Camacho aumentaron ilimitadamente las licencias para apertura de escuelas religiosas y particulares. Es la primera vez que en México se aplica un mismo programa educativo al campo y a la ciudad, pero se trataba más bien de un programa urbano que rural, confeccionado conforme a las necesidades de la capital, lo cual correspondió a la tesis urbanista del desarrollo que, a la postre entraría en crisis.

El sucesor de Avila Camacho fue el Lic. Miguel Alemán, exsecretario de Gobernación. Para ese momento el centro del poder ya no estaba en el ejército; la institucionalización de los procesos políticos había logrado convertir finalmente a esta institución en un instrumento del gobierno central, privándolo de su capacidad de intervenir directamente en las decisiones políticas.

La tónica de la administración de Alemán fue la de acelerar de manera espectacular el proceso de industrialización, apoyando incondicionalmente la acción de la gran empresa privada.

Con la industrialización indiscriminada en este período

y la estrategia de crecimiento a finales de los cincuenta, que continua en la década siguiente, como desarrollo estabilizador, se presenta un desenvolvimiento aparentemente coherente, pero esconde las contradicciones sociales y las limitaciones intrínsecas del aparato productivo y la tendencia al precipitado agotamiento -- del modelo de crecimiento.

Con el impulso a la industrialización, el costo social no se hace esperar. El régimen alemanista manifiesta una situación de estancamiento notorio en cuanto a educación se refiere; el único hecho descollante durante su gestión (1946-1952), fue la erección de planteles docentes a través de la Campaña Nacional de Construcción de Escuelas. Según datos del censo de 1950, México contaba con una población aproximada de 26 millones de habitantes de los cuales 6 millones de niños se encontraban en edad escolar y de ellos 3 millones recibían educación elemental".

Un dato estadístico muestra que, "no más del 25% de los que ingresan a primer año terminaban la enseñanza obligatoria; la educación preescolar presentaba por este entonces grandes deficiencias lo mismo que la secundaria; en cuanto a la enseñanza universitaria era palpable la decadencia de los estudios de esta índole.

"La preparación era deficiente; más del 50% de los alumnos inscritos en las Escuelas y Facultades fracasaban en su intento de concluir las enseñanzas. Sólo el 47% de los que ingresaban a la Universidad habían llegado a obtener el título profesional." (55)

En cuanto al aspecto presupuestal del Ramo Educación, el primer año de gobierno (1946) el monto asignado fue de \$207,900,00 y en el último año (1952) el monto representaba una cantidad global de \$439,277,811.35.

DATOS GENERALES

PREESCOLAR	JARDIN DE NIÑOS		NIÑOS
1946	620		43,283
1952	1340		111,432

PRIMARIA	ESCUELAS	ALUMNOS	MAESTROS
1946	14,843	1,375,000	21,780
1952	19,344	1,752,393	36,922

PRIMARIA D.F.	ESCUELAS	ALUMNOS
1946	727	313,139
1952	1,097	500,000

SECUNDARIA	PLANTELES	ALUMNOS
1952	474	24,102
ALFABETIZACION	CENTROS	ATENCION
1952	15,000	2,000,000

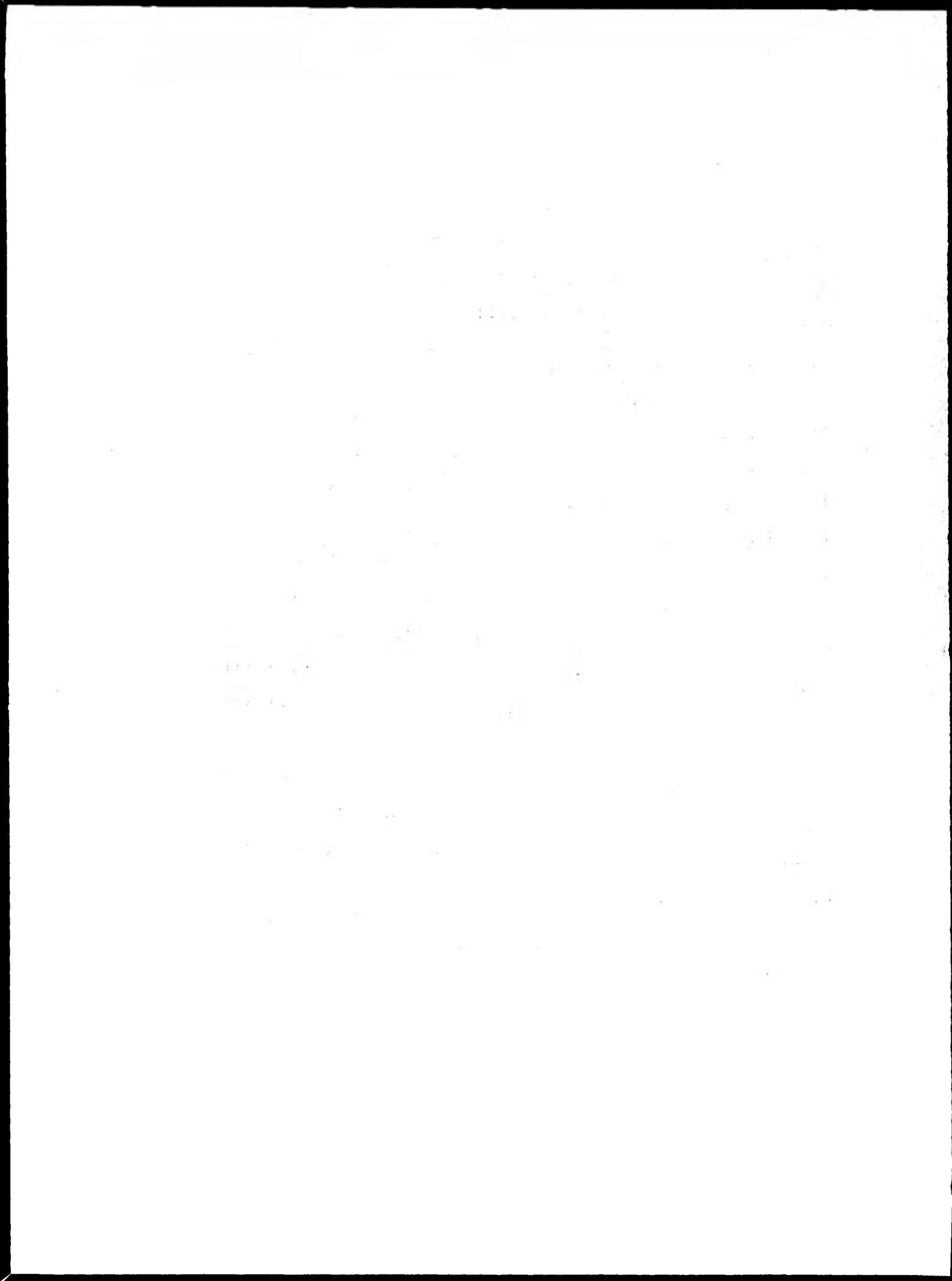
De manera general se puede decir que al concluir Alemán su período en 1952, la herencia Cardenista había quedado desprovista definitivamente de todos los elementos que obstaculizaban la rápida capitalización del país a través de una vía capitalista más o menos ortodoxa, y haciéndose notoria la dependencia con el exterior en forma más aguda.

De ahí en adelante no se volvería a oír hablar del "socialismo mexicano, aunque el vocabulario gubernamental tampoco se esforzó en destacar la naturaleza puramente capitalista del desarrollo. Se prefirió en cambio hablar de una ECONOMIA MIXTA, cuya definición precisa no se dió, pero que se suponía que escogía los mejores elementos de los dos grandes sistemas económicos que se disputan la hegemonía mundial. La otra consecuencia del progreso económico alemanista fue acentuar la desigual-distribución del ingreso con la baja del poder adquisitivo de los grandes grupos populares.

En síntesis el intervencionismo estatal en estas fechas, subordina su gestión al logro del crecimiento económico y margina el costo social a toda consideración de política económica, lo que repercute decididamente en el de equilibrio del sistema educativo tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo.

Al ingresar a la toma del poder Adolfo Ruiz Cortínez y siendo secretario de educación José A. Ceniceros, se manifiesta en el sector educativo un breve progreso cuantitativo, y se presentaron algunos intentos de reforma al sistema educativo.

Ya en la práctica concreta de su administración se realizó muy poco de cuanto se había esperado. Al iniciarse el año de 1952 hubo un cambio en el estilo, más no en el fondo de las directivas políticas. Se intentó -- contrastar la austeridad ruizcortinista con la corrupción tan abierta del alemanismo; políticamente este -- cambio dio resultado al mejorar la imagen pública del régimen, pero las políticas de Ruiz Cortines continuaron insistiendo en el desarrollo industrial a través de la protección arancelaria al empresario privado y del mantenimiento de un buen ritmo en el gasto gubernamental - sin modificar los mecanismos de distribución del ingreso, excepto por cierto control de precios sobre artículos de consumo popular.



la política de protección abarataba el factor capital a los intervencionistas, la política sindical ejercida por las grandes centrales obreras no permitía el encarecimiento de la mano de obra.

Para este entonces el pensamiento directivo de la educación, es la preocupación por la unidad nacional; la filosofía educativa se deriva de la revolución y se expresa en la Constitución de 1917, vincula la labor educativa con el propósito gubernamental de lograr la integración e independencia nacional, con las formas de propiedad y la tenencia de la tierra legalmente establecida y con el derecho al trabajo.

Tres ideas rigen la orientación educativa del sexenio:

- La unidad nacional (mexicanidad), el máximo orden y el máximo de libertad.
- El arraigo a nuestras tradiciones.
- La insistencia en la formación moral y cívica, y la contribución de la escuela a la consolidación de la familia.

Simultáneamente se presentan tres tendencias de política educativa:

Primeramente se hace presente un esfuerzo de concilia--

ción entre los intereses de grupo y los de clase, por el trabajo que crea la cooperación que enlaza.

"Se estimula la apertura a la colaboración de la iniciativa privada para el desarrollo de la enseñanza técnica y finalmente se prestó atención especial a los problemas gremiales de los maestros".(56)

Podemos decir que la acción más relevante del sexenio fue la creación del Consejo Nacional Técnico de la Educación.

La insuficiencia del gasto federal, hacia preciso sumar y coordinar esfuerzos, al mismo tiempo la necesidad de planear la educación y darle mayor relieve al aspecto administrativo, hicieron preciso la creación de dicho órgano en 1957.

Considerando las acciones educativas de este gobierno, es claro que no presenta un perfil definido de reforma, desgraciadamente las preocupaciones de índole ideológica, política y gremial absorbieron el interés del sexenio.

Ya para este entonces prevalecía la preocupación y la necesidad de contar con un programa de largo plazo para la expansión del sistema, y al mismo tiempo establecer

compromisos firmes del Estado respecto de su financiamiento.

"El 1 de septiembre de 1958, en el informe de Rufiz Cortínez se manifiesta que, se contaba con 7 400 00 niños en edad escolar, de los cuales 4 400 000 contaban con escuela. Otro de los aspectos que se presentan en el hecho - de que existe una aterradora deserción escolar.

Ni siquiera la tercera parte de los niños que ingresan a la escuela terminan los estudios primarios: de cada dos compatriotas uno no lee ni escribe, no más de 3% de niños entre los 4 y 7 años concurren a jardines de niños. Por otro lado, el sistema de enseñanza secundaria es raquítico." (57)

En 1953 el gobierno federal destinó a servicios educativos 507 millones de pesos y al finalizar el sexenio en 1958 se otorgó un monto de 1 483 millones de pesos. Cabe señalar que el gasto destinado por la Secretaría fue dirigido en general para mejorar los sueldos de los maestros.

Ante el estado de decadencia en que se halla la vida educativa del país, con la entrada del nuevo gobierno del Lic. Adolfo López Mateos se pensó en el Dr. Jaime Torres

Bodet para rescatarla y levantarla (1958 - 1964).

En términos generales y en cuestiones de interés social López Mateos durante este período intentó al inicio de su gobierno mitigar un tanto la tendencia hacia la desigualdad en la estructura propia del tipo de desarrollo económico prevaleciente y que ya había generado males entre ciertos grupos sindicales. El esfuerzo tuvo ciertos efectos iniciales, pero no llegó muy lejos ante las presiones de los poderosos grupos afectados y prácticamente se detuvo en los últimos años de su administración.

Cabe resaltar que es básicamente en este período de gobierno donde se presentan los primeros síntomas de agotamiento del modelo de crecimiento adoptado.

El carácter excluyente de toda consideración de costo social, se traduce en agudizamiento de las tensiones que en muy poco tiempo se dejarían sentir en el siguiente régimen.

La política de desarrollo estabilizador, que duraría de 1958 a 1970, constituye una salida al modelo sustitutivo de importaciones.

No obstante que esta estrategia presenta un crecimiento

económico sostenido, internamente se agudizan los desequilibrios económicos y las tensiones sociales, con el exterior la dependencia se intensifica trascendiendo de las cuestiones comerciales y financieras a los terrenos de la tecnología y la cultura. Es a inicios de dicho gobierno donde se presenta una coincidencia notable entre el agotamiento del modelo de crecimiento y el estado decadente de la educación mexicana.

La estadística de la situación educativa es lamentable en esta época. "De cada 1000 niños que ingresan a primer grado de primaria, sólo uno llega a obtener el título profesional. En el curso de los seis primeros grados de la primera enseñanza se quedan 866. Hasta el umbral de segunda enseñanza sólo llegan 59, pero de ellos desertan 32 a través de los tres grados escolares de la educación secundaria, prevocacional y especial, que sumados a los anteriores, alcanzan ya la cifra de 937. Al bachillerato, a la educación vocacional y al ciclo profesional de la enseñanza normal primaria sólo llegan 9, de los que todavía desertan 3, en los dos o tres grados escolares de que consta este tramo, con lo que el total de la deserción se eleva ya a 994; y finalmente a la educación superior sólo ingresan 6 pero de ellos todavía desertan 5 a través de los grados escolares en que se dividen las carreras universitarias y técnicas superiores". (58)

Ante tal situación Torres Bodet encara el problema y para tal efecto pone en marcha el Plan Nacional para la - Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria (Plan de Once Años).

Por decreto del 30 de diciembre de 1958 se crea la Comisión para su formulación.

Tenfa como objetivo garantizar a todos los niños de México la educación primaria, gratuita y obligatoria; además de sus previsiones cuantitativas incluía una reforma cualitativa de la enseñanza.

La Comisión encargada para la formulación del plan, presentó un informe donde destaca algunas características que se deben considerar en la formulación de éste:

Esta comisión midió sus proposiciones no en función de la demanda virtualmente posible de educación primaria, sino en función de los niños que constitufan la demanda probable no satisfecha. Se considera que dadas las condiciones económicas de las familias, el problema de la deserción escolar no podría corregirse en un lapso breve.

"Para combatirla se multiplican los estímulos, se aumen

tan los maestros y las aulas, se hará la enseñanza más sustancial, más práctica y más fecunda, se distribuirán gratuitamente libros de texto y cuadernos de trabajo, se mejorará de acuerdo con las técnicas modernas el material didáctico en las instalaciones escolares destinadas a los hijos de nuestro pueblo". (59)

Se hacía mención de que la deserción, no es sólo un problema educativo y las dificultades económicas que en gran parte la explican no podrán superarse en virtud de un plan exclusivamente escolar.

Se optó por establecer un plan que reconociendo la deserción llegara en un lapso determinado a asegurar oportunidad de inscripción gratuita para todos los que acudieran efectivamente a las aulas, hasta donde fuera posible preverlo en términos generales.

Se cuestionó si el plan debía limitarse a prever mayores oportunidades de inscripción para lo futuro o consolidar lo que hasta ese momento se había hecho en materia de educación primaria rural y urbana.

Se cuestionó también si se consideraría en dos planos; el sistema educativo federal y el de los sistemas educativos estatales.

Por otro lado la Comisión pensó en que la ejecución del programa aumentara la colaboración privada. En lo que se refiere a la amplitud y costo del plan, se estudió

que tomando en cuenta los recursos limitados, era necesario un programa capaz de desenvolverse en once años. Se tomó en consideración que el plan exigiría una cuantiosa erogación de carácter extraordinario y que crecería en el grado en que los costos se elevaran.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hizo saber que buscaría la forma más adecuada para que el plan pudiera llevarse a la práctica". (60)

Un aspecto de considerable interés fue la opinión de que el problema no era exclusivamente económico, ya que había que considerar el aspecto técnico y administrativo.

"Según el programa se indicó que convendría en once años destinar \$ 960 400 000 a la construcción de aulas rurales con residencia para maestros, y 440 788 000 a la construcción o adaptación de casas de los maestros en escuelas rurales que no las tuvieran." (61)

Habría que comprender que un plan de esta naturaleza debía suponer una labor de continuidad y flexibilidad en la ejecución.

El plan contaba con metas complementarias de suma importancia, se pretendía ir aumentando en todas partes las oportunidades de inscripción en el primer grado para los niños que no hubieran asistido jamás a ninguna escuela; y crear sucesivamente los grados superiores que faltaban aún en la mayoría de las escuelas rurales de la República

Se consideraba que era preciso lograr en la ejecución del plan una acción coordinada, su intensidad debería graduarse cuidadosamente en el tiempo y en el espacio para ir adaptando el plan a dos realidades en movimiento; la progresión de la población y la reducción de las deserciones. Urgía enlazar a la actividad del maestro la de un personal que no siempre dependiera de la S E P; técnicos agropecuarios, técnicos en pequeñas industrias, médicos, enfermeras, trabajadores sociales. Favorecería una relación cada vez más estrecha entre los servicios que estaban prestando a las comunidades rurales, con procedimientos distintos pero con propósitos convergentes las Secretarías de Agricultura, Salubridad y Educación.

Dentro de la fructífera labor de Bodet, el Consejo Nacional Técnico de la Educación propuso una reforma de la enseñanza preescolar y primaria "por áreas", se dió estímulo a la reforma de la escuela secundaria, a la integración y desarrollo de la enseñanza técnica y al fomento de la educación superior.

A pesar de los intensos esfuerzos en materia educativa, el Estado no pudo asumir la responsabilidad de un plan integral que considerara el incremento y mejora de los distintos ciclos y modalidades de la educación.

Ya se hacía sentir para esta época el ensanchamiento de la base de la pirámide la cual tuvo un efecto multiplicador irreversible,

En relación al aspecto presupuestal podemos decir que a principios de 1964, la Federación invierte cada día más de \$ 10 000 000 en elevar el nivel educativo y cultural del pueblo, cifra más de dos veces y media mayor que la erogada en 1958. Se destina para estos servicios la suma de \$ 386 554 907 o sea 25% del gasto público." (62)

Dos cosas se evidencian en el período de 1958-1964; ninguna de las acciones de reforma implicaron un cambio sustancial e integral de la educación nacional. Se redujeron éstas a una programación de la expansión cuantitativa de la enseñanza primaria y modificaciones en los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, media y normal.

Las acciones se confinaron al sistema educativo mismo, sin considerar a éste como parte interactuante del sistema social. "No hay indicios de algún estudio sobre la relación entre la escuela y los procesos sociales, su efecto en la estratificación y movilidad sociales y su incidencia en la distribución del ingreso". (63)

No hay análisis científico de las causas del desperdicio escolar que conduzcan a acciones programadas para disminuirlo. No existe una pauta a la que se ajuste la asignación de recursos financieros y todas las reformas están limitadas por las responsabilidades directas del Ramo entendido como un sector de actividades aislado del resto.

2.3 De la Acción Educativa en el Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz a la Reforma Educativa en el Gobierno de Luis Echeverría Álvarez.

De la obra educativa de Agustín Yañez al cambio educativo de Victor Bravo Ahuja.

El período de administración del Lic. Gustavo Díaz Ordaz (1964 - 1970), se desarrolla durante una etapa de intensos cambios mundiales.

La aparición de nuevas formas de concebir la vida, la lucha por la búsqueda de cambios sustanciales, el interés por una transformación social de raíz, se manifiesta en objetivas muestras de convulsión social en todas partes del orbe.

Una nueva fuerza presiona a las estructuras anquilosadas exigiendo su desaparición bajo una perspectiva renovadora que genera una sociedad que vea satisfechas las aspiraciones de una nueva era que marca la pauta en el desarrollo de los pueblos.

Internamente se presentan las primeras manifestaciones serias de descontento que ponen en entredicho la validez

del sistema. La clase media que hasta ese momento se habfa considerado como sostén del sistema, presenta ante una relativa disminución de las posibilidades de participación política y de ascenso social su inconformidad, y los estudiantes en las calles presentan su queja contra el statu quo.

El gobierno responde con represión abierta y una política desarrollista a ultranza como se venfa acostumbrando, desistiendo de todo intento de cambios sustanciales.

Dentro de este contexto se desenvuelve la política educativa de nuestro país marcada por el ministro del Ramo educación, Lic. Agustfn Yañez. La reforma educativa del sexenio consistió "en la organización de un servicio de orientación vocacional, en la expansión de las plazas escolares, la simplificación de los programas, la utilización de la televisión para la alfabetización y telesecundaria, la adopción de los nuevos métodos pedagógicos -- (aprender haciendo y enseñar produciendo), la unificación de la enseñanza media, introducción de asignaturas humanfsticas en la enseñanza técnica y la difusión de libros y materiales de lectura". (64)

En esencia, la acción emprendida por Agustfn Yañez fue

seguida de una política de ponderación; continúa vigente el plan de once años e impulsa la campaña de alfabetización y el desarrollo de la educación técnica elemental y superior.

Ya para 1966 se lanza la idea de reformar la Ley Orgánica de la Educación, pero tan ansiado proyecto no llegó a verse realizado. Don Agustín Yañez trata de realizar una reforma educativa, capaz de afrontar los cambios ocurridos en la vida económica, social y cultural del país durante los últimos años de gobierno.

Para tal efecto el Consejo Nacional Técnico de la Educación celebró un congreso en agosto de 1969.

La reforma toca los sectores habituales; educación elemental, media normal, superior y extra escolar. En la educación elemental se repiten los idearios de la pedagogía del trabajo; en la educación secundaria se busca la unidad administrativa y técnica; en la enseñanza normal se aumentó un año de estudios, tanto en la carrera de maestro primario, como en la de educadora de jardín de niños; la enseñanza superior se plantea atendiendo a metas y previsiones de la organización social". (65)

Hemos de considerar que tales acciones postreras de reforma educativa tienen su origen en el conflicto de 1968. Díaz Ordaz consideraba que el verdadero fondo del problema era de carácter educativo y por lo tanto se requería una reforma educativa profunda.

Debemos consignar que muchas de las acciones finales fueron efímeras e intrascendentes. Durante este período de gestión se generó un hecho sobresaliente: Anteriormente a estos esfuerzos de reforma, se había integrado una Comisión Nacional para el Planteamiento Integral de la Educación, cuyos trabajos hubieran sido más relevantes si el secretario los hubiera tomado en cuenta.

Esta Comisión quedó instalada el 9 de julio de 1965 y contó con tres grupos de trabajo.

"Se ocupó de los aspectos cuantitativos elaborando previsiones de matrícula hasta 1980. También se ocupó de los aspectos cualitativos, y en julio de 1966 se formó el tercer grupo que evaluó el trabajo de los anteriores y avanzó en los aspectos de organización y ejecución". (66)

La comisión entregó su informe al Lic. Agustín Yañez en marzo de 1968. El secretario dio a conocer el trabajo

hasta el 30 de septiembre de 1968 y la Secretaría de Educación Pública no se expresó oficialmente sobre la aceptación o rechazo de las conclusiones del mismo.

"El informe aspira a proporcionar una apreciación de conjunto de la demanda de servicios educativos para 1970 y 1980 en los niveles del sistema educativo y a presentar recomendaciones para una reforma integral". (67)

Dicho informe no se tomó en consideración en el período 1964-1970 ni en la administración siguiente, además podemos afirmar que las realizaciones en materia de reforma de 1968 a 1970 distaron mucho de corresponder a las expectativas creadas.

Una etapa de gran importancia, es la que se sucede durante el sexenio siguiente en materia educativa.

El nuevo gobierno ve en la educación uno de los problemas de prioridad y encausa su atención a una transformación significativa de ésta en el país.

Durante el período de administración del Lic Luis Echeverría (1970-1976), y estando al frente de la Secretaría de Educación Pública el Ing Victor Bravo Ahuja, se manifiesta desde su inicio una nueva reforma educativa, evitando relacionarla con intentos anteriores.

Desde su campaña, el Lic Echeverría había anunciado una gran reforma educativa, sin hacer ninguna referencia a

la que a raíz de 1968 había emprendido la administración anterior.

"La política educativa del sexenio se etiquetó como reforma educativa. Esta fue la expresión que sirvió para designar desde el principio hasta el final todas las acciones del ramo, lo mismo la creación de nuevas instituciones que la expedición de nuevas leyes, la renovación de los libros de texto y aún la expansión del sistema escolar."(68)

Sin embargo ni los objetivos de la reforma educativa, ni sus metas y programas fueron nunca definidos con precisión.

La reforma fue puesta en marcha desde los primeros días del sexenio mediante una amplia consulta en todos los sectores sociales.

Con la finalidad de llevar a cabo dicha reforma se constituyó una Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, la cual llevó a cabo una encuesta cuyos resultados ofreció al público interesado el 26 de agosto de 1971. En base a estos informes se fueron dando a conocer por el secretario del Ramo los cambios por realizar dentro del sistema.

"Las circunstancias bajo las cuales se veía involucrada la problemática educativa, hacían esperar un plan global de reforma, pero el gobierno prefirió la estrategia de

empezar a actuar sin formular un plan de conjunto."(69)

Es importante señalar que además de la reforma educativa sirvieron de gufa a todas las acciones del sexenio, la Ley Federal de Educación que contiene importantes innovaciones y que reemplaza a la Ley Orgánica de Educación Pública de 1941; y la Ley Nacional de Educación de Adultos que aunque fue expedida el 31 de diciembre de 1975 sus principios constituyeron una orientación fundamental desde los inicios del sexenio.

Varios aspectos se tomaron en cuenta dentro de la reforma educativa; se consideró la vía democrática para plantearla y realizarla, se puso atención preferente a las zonas marginadas (orientación populista), se propuso una adaptación constante a las mudanzas económicas, sociales y culturales (educación permanente), se estudiaron las diferencias de los contenidos educativos a tenor de las regiones del país, se puso atención a salidas laterales de objetivos económicos para alumnos que no concluyeran un ciclo de estudios, se enfatizó en la idea de métodos activos y en la descentralización administrativa de los servicios educativos.

Dentro del ámbito organizativo de la Secretaría de Educación Pública se cuenta para este entonces con cuatro subsecretarías cuyas tareas son respectivamente; la planeación educativa, la educación primaria y normal, la enseñanza técnica y superior, y la educación extra escolar.

Paralelamente se crean nuevas dependencias o experimentan cambios de ubicación y funciones algunas otras. En resumen, podemos enmarcar la concepción gubernamental de dicha reforma educativa en seis capítulos.

1. Se parte de una filosofía educativa definida con mayor precisión, la que se encuentra expresada en la nueva Ley Federal de Educación del 27 de noviembre de 1973, también se expresa en diversas declaraciones de funcionarios e implícitamente en los planes y programas de enseñanza primaria; y en los libros de texto se da un enorme relieve a una concepción distinta de la educación tanto en cuanto proceso personal, como proceso social.
2. El segundo capítulo corresponde a las reformas legales. Los principios básicos de esta filosofía educativa fueron recogidos en la Nueva Ley Federal de Educación la que presenta una concepción unitaria del sistema educativo nacional.

Dentro de las innovaciones legislativas más importantes promovidas por esta administración, destacan la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (10 de diciembre de 1970), el decreto presidencial que crea el centro para el Estudio de Medidas y Procedimientos Avanzados de la Educación (30 de agosto de 1971), el que crea el Consejo Nacional de Fomento Educativo (9 de septiembre de 1971), y Ley Nacional de Educación para Adultos expedi-

da el 31 de Diciembre de 1975.

3. Capítulo sustancial es el que concierne a la modernización administrativa. Dentro de este rubro se presentan numerosas acciones sobre todo en la reforma educativa se da una reestructuración inicial de la Secretaría de Educación Pública, estableciendo la subsecretaría de Planeación y Coordinación y se reorganizan -- otras.

Sobresalen dos medidas; la concerniente a la descentralización técnico-administrativa que hubo de facilitar la tramitación expedita de asuntos rutinarios a través de numerosas oficinas en el interior del país, y un esfuerzo de modernización de los procesos administrativos internos y de los sistemas de información.

4. En el ámbito correspondiente a la investigación y planeación, se carecía en la Secretaría de Educación Pública de organismos de investigación y planeación permanente. En el presente periodo de administración a través de la Dirección General de Planeación Educativa, del Departamento de Investigación Educativa en el Centro de Investigaciones de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional del Centro de Investigaciones Superiores del I.N.A.H. y otros organismos se ha hecho un esfuerzo serio tanto de planeación como de investigación.

5. La flexibilidad y renovación pedagógicas se hacen patentes, en cuanto que el núcleo de la reforma educativa se centró en la enseñanza primaria, cuyos programas y textos fueron totalmente reformados.

Menor fue la atención en actualizar a los maestros a quienes se trató de abarcar en cursos y seminarios de muy diversa duración y calidad.

Se impulsó otros causes de aprendizaje como la primaria acelerada y la primaria intensiva, se establecieron sistemas abiertos en secundaria, preparatoria y estudios profesionales del magisterio. Lo más positivo fue el romper la rigidez tradicional de la Secretaría de Educación Pública, promoviendo otros modelos de educación e impulsando métodos y sistemas más flexibles.

6. La creación de nuevas posibilidades de enseñanza media y superior se concretizan en la creación del Colegio de Bachilleres y la Universidad Metropolitana. Aspecto importante fue que las universidades e institutos de enseñanza superior de los Estados de la República recibieron subsidios y ayudas. (70)

Tal concepción se desarrolla bajo la perspectiva de un objetivo cuantitativo donde la educación es atendida como un derecho y como una aspiración nacional que debe beneficiar a todos los habitantes del país.

De igual manera se entiende un objetivo cualitativo donde de la educación se concibe como proceso intencional, que contribuye a forjar en las personas la capacidad crítica que les permite percibir sus circunstancias individuales y el papel que desempeña dentro de su contexto social.

Otro aspecto fundamental es el entender a la educación como un servicio público que se realiza a través del sistema educativo, con sus pronósticos cualitativos y cuantitativos, que es necesario ampliar y reorientar en esta otra dirección.

Dentro de tales concepciones el sistema educativo en este sexenio intentó dar impulso a una nueva acción que repercutiera en una mejoría en el funcionamiento del mismo y una mayor proyección hacia la solución de problemas que se multiplicaban con vertiginosa rapidez.

"Ya para el quinto informe de gobierno en septiembre de 1975, 12 700 000 niños recibían educación elemental, 3 millones más que en 1971. Se contaba con 282 mil maestros de los cuales 2 mil quinientos eran bilingües. En la educación media básica y media superior existía una matrícula de 2 millones 800 mil alumnos, al mismo tiempo se contaba con 1042 escuelas técnicas en relación a las 240 que existían durante el inicio de este periodo de administración. Importante es señalar las 30 escuelas secundarias tecnológicas pesqueras, los 4 centros de

ciencia y tecnología marina y el primer instituto tecnológico de pesca. En cuanto a la importancia de la educación rural apartada y marginada, se ubicaban en estas zonas 577 albergues escolares y para atender otras necesidades de la población indígena se contaba con 67 centros coordinadores." (71)

Para tener una visión clara del comportamiento de la matrícula en este sexenio, hemos de presentar un cuadro comparativo por niveles educativos que nos indica las tasas porcentuales de crecimiento, tomando en consideración los años de 1964-1970.

NIVELES	1970	1964-70 %	1976	1970-76
Enseñanza Preescolar	440,438	8.81	550 000	13.77
Enseñanza Primaria	8947,555	5.39	12555,000	5.81
Enseñanza Media ciclo básico	1192,153	11.89	2143,000	10.27
Enseñanza Media ciclo superior	310,434	10.01	822,000	17.62
Enseñanza superior	194,090	8.86	528,000	18.15
T o t a l	11 084,670	6.16	16 598,000	6.96

Fuente: Centro de Estudios Educativos.

Hemos de advertir en la relación presupuesto-matrícula una tendencia desproporcional. El cuadro comparativo siguiente muestra objetivamente esta afirmación.

Nivel	Porcentaje matrícula		porcentaje presup.	
	1971	1975	1971	1975
Primaria	83.8	78.9	51.9	46.4
Media Básica	11.1	13.7	22.8	19.5
Media Superior	2.9	4.2	11.9	16.0
Superior	2.2	3.2	13.4	18.1
Total	100	100	100	100

Estimaciones del Centro de Estudios Educativos.

Las cifras anteriores muestran la tendencia del gasto educativo a estas fechas, a incrementar el apoyo a la educación superior como una medida política para sostener un equilibrio entre las relaciones Universidad-Estado quebrantado años antes y sosteniendo tales acciones como medidas de apertura democrática (populista) y participativa.

"Tal amplitud del gasto dirigido al nivel superior no fue el resultado de haber logrado la cobertura del nivel elemental básico, el cual presenta para este entonces que 1,7 millones de niños todavía no tienen acceso al sistema y cerca de 700 mil niños desertan cada año durante el curso".⁽⁷²⁾

Así de esta manera se observa que las desproporciones en la aplicación del gasto educativo manifiestan una política inequitativa del sexenio del Lic Echeverría.

En resumen todo el conjunto de acciones y medidas que la administración denomina reforma educativa, da lugar a

una serie de reflexiones.

Es de interés señalar, que la reforma no constituyó un plan integrado de acciones, con programas y metas precisas ya que estas se fueron dando sobre la marcha. "De ninguna manera se logro movilizar más eficazmente los recursos educativos del país, de tal manera que no ha sido posible someterla a una evaluación rigurosa.

Por otro lado la reforma tampoco asentó en la práctica de las acciones emprendidas, los efectos de la educación en la transformación social. Fue una reforma del Ramo, en donde la misma ha carecido de objetivos claramente definidos" (73)

Una profunda crisis de conciencia con amplias repercusiones en los establecimientos de educación señala el fin de este período.

Es pertinente considerar en este momento que los efectos degenerativos del sistema vinieron a tomar caracteres de preocupación por las secuelas dejadas en forma de agudos problemas a nivel nacional, donde la educación recibió los efectos de tales consecuencias a fines de 1976.

Tal experiencia en materia educativa generó una serie de cuestionamientos de muy diversa índole, de entre los cuales señalaremos algunos.

"Es preciso en la actualidad revisar las pautas a que se ha venido ajustando la expansión escolar". (74) La expe-

riencia histórica hasta el momento ha demostrado que;
"Normar la expansión por la demanda implica renunciar a compensar las desigualdades, a modificar las relaciones entre las clases sociales y a alterar el papel del Estado ante la presión de los diversos grupos". (75)

Es indispensable orientar la expansión escolar atendiendo a sus efectos sobre los procesos sociales. De tal manera es al mismo tiempo necesario establecer que la educación no promoverá el logro de sus aspiraciones a una sociedad más justa, si no es dentro de una orientación global del sistema económico y político en el mismo sentido. "Hasta la fecha la distribución de la educación ha ido corriendo paralelamente a la del ingreso, y el crecimiento escolar por la sola demanda social ha llevado un incremento inusitado en detrimento de la calidad, y ha propiciado crecientes distanciamientos, tanto entre regiones geográficas como entre el medio urbano y rural o entre los diversos grupos de ingreso" (76)

Se considera de suma importancia cuestionar sobre la inadecuación cualitativa de la educación formal que se imparte, y plantea la necesidad de innovar en lo que res-

pecta otras maneras de educar.

Otro factor de suma importancia es que "la relación de la educación con el empleo, en lo cualitativo y lo cuantitativo se torna cada vez más problemática." (77) Del mismo modo es impostergable tomar en consideración otro problema medular, que es el de "racionalizar los requerimientos del desarrollo educativo". (78)

Otros factores que es necesario considerar dentro del cambio necesario en el ordenamiento de las acciones educativas, es "la ineficiencia pedagógica, la baja calidad de los maestros, los bajos niveles de conocimiento, el desorden administrativo y los demás factores extraescolares que inciden directa o indirectamente en el fenómeno educativo" (79)

La crítica más relevante hasta el régimen del Lic Echeverría, en materia educativa es: que unida a la carencia de continuidad en aspectos de política educativa (régimen sexenal), se presenta la falta de un proyecto nacional de sociedad, filosóficamente coherente y políticamente viable.

2.4 Conclusión Específica

La planeación en México de hecho se ha reducido prácticamente desde su aparición a un proceso de sistematización y programación de acciones, donde históricamente su antecedente se remonta a los planes sexenales en el régimen de Lázaro Cárdenas; viéndose limitados sus esfuerzos al término de dicho período gubernamental.

No obstante la importancia de dichos planes y su repercusión en el manejo del quehacer público no existía plena conciencia del carácter intrínseco de la planeación en la búsqueda de la racionalidad de las acciones, por lo que dichos planes quedan obstaculizados en sus alcances.

En lo concerniente a la educación, el desenvolvimiento de la misma en nuestro país sufre de la irracionalidad en el actuar del sistema, viéndose influida por las luchas de poder y los frecuentes cambios en la vida económica, con lo cual su evolución se torna circunstancial y discontinua.

En ese sentido el pensamiento y la acción educativa en cada uno de los diversos gobiernos han sido factores inherentes al proceso de consolidación del actual Estado Moderno.

Dentro de tal contexto no es extraño que los factores

de la Independencia, de la Reforma y de la Revolución vierán en la educación un elemento de lucha básico sosten de los principios ideológicos liberales de los cuales se nutre y desarrolla posteriormente a partir del primer intento legal por favorecer las atribuciones del Estado en materia educativa, pasando por las primeras medidas prácticas para transferir al poder público la responsabilidad de ésta, hasta la consolidación del Estado como promotor y prestador del servicio educativo.

Básicamente el manejo de los asuntos en materia educativa se reduce en este lapso a medidas aisladas respondiendo a las oscilaciones político-sociales donde lo más sobresaliente es la formación y maduración del pensamiento educativo nacional, definiéndose las bases filosófico-políticas de la obra social educativa y concretizándose históricamente en el Artículo 3º de la Constitución de 1917.

Durante la primera etapa constructiva de la Revolución y con el surgimiento de las características del Estado Moderno, la educación, elevada ya a rango constitucional sufre una transformación paralela a las nuevas formas de organización social.

Sin embargo los intentos de organización con la centralización de las funciones educativas en una sola dependencia (1921), no vienen a sustituir las antiguas deficien

cias heredadas del pasado para el tratamiento de los asuntos educativos del país.

La atención y las medidas implantadas por la SEP se confinan a pautas tradicionalmente seguidas aunque más diversificadas y con un grado de intensidad mayor, pero sin articulación y de tal manera aisladas, que de hecho no representan ninguna variación que conlleve por este entonces, a una forma más evolucionada para el tratamiento ordenado y sistemático de la problemática educativa.

El sostenimiento posterior de decisiones unilaterales al normar la expansión en función solamente de la demanda educativa, viene a traducirse en un ensanchamiento de la base de la estructura piramidal y a un crecimiento inusitado sin control, que repercute en una general multiplicación de problemas de características cada vez más complejas.

La carencia de un cuerpo ordenado y congruente de acciones, vinculadas e integradas al proceso social en su conjunto, es el factor que viene a reducir el impacto de los esfuerzos gubernamentales, que se traducen en respuestas insuficientes a la auténtica problemática educativa.

Históricamente la dinámica de los cambios sociales ha superado la capacidad de respuesta del Estado a través

de los diversos gobiernos para enfrentar y satisfacer las demandas reales de índole educacional.

Las respuestas no han sido producto de un proceso de análisis consciente del impacto de la educación en el proceso de transformación social, sino como reacciones de tipo co-yuntural y circunstancial en la solución de problemas inmediatos.

Por esta razón las medidas instrumentadas, generalmente por su alto grado de desvinculación, su aislamiento y dispersión, han generado un crecimiento desordenado sin un marco coherente que defina los alcances sociales de las mismas.

Bajo tales circunstancias los transtornos que sufre la educación se traducen en una deforme interacción hacia el sistema social y por ende propician una respuesta insuficiente, no en la misma proporción al incremento de las necesidades y requerimientos de la sociedad.

Podemos decir que, la tendencia observada en la orientación del quehacer educativo sigue un patron indefinido, en donde su evolución no corresponde a una acción con-sciente y deliberada provocando una expansión con repercusiones no previstas por la falta de una adecuado proceso anticipatorio de análisis.

No obstante las transformaciones de orden económico y

el carácter relevante de las concepciones en materia de desarrollo en la etapa contemporánea de México, la situación educativa a finales de 1957 se hallaba en un estado de estancamiento sin precedente, resultado de un deteriorado e ineficiente sistema, incapaz de enfrentar la compleja y diversificada gama de problemas educativos.

Cabe hacer mención que la insuficiencia del gasto federal y estatal, la carencia de criterios racionales para una adecuada asignación de recursos, la inexistente coordinación de esfuerzos, la precaria y desorganizada estructura administrativa y en resumen, la necesidad de planear la educación son las causas primordiales que motivan la creación del Consejo Nacional Técnico de la Educación, con lo cual por primera ocasión se vislumbra un intento serio por considerar la planeación educativa.

Fue con el Plan Nacional para la Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, que de hecho se hicieron los primeros intentos prácticos en cuanto al carácter programático de las acciones y donde sus previsiones cuantitativas en el aspecto de matrícula global fueron rebasados, pero en sus metas de eficiencia no fueron alcanzadas.

El impulso de dicho plan y su instrumentación de carácter fragmentario (sólo afecta a nivel básico elemental), no propicia el rompimiento de una estructura anquilosada - y tampoco conduce a una reorientación y redefinición de

las pautas seguida para la disminución de los graves desequilibrios en el país.

Las acciones en este período no implicaron de ninguna manera un cambio integral y sustancial de la educación nacional; se redujeron a una programación de la expansión cuantitativa de la primaria y a modificaciones en los planes y programas de estudio en preescolar, primaria, media y normal, siendo estas medidas orgánicas propias de cualquier ministerio de educación.

Dichas acciones se confinaron al sistema educativo mismo, sin considerar a éste como subsistema del sistema social (patron tradicionalmente seguido), donde la óptica de todas las reformas hechas está limitada por las responsabilidades directas del Ramo Educación, entendido como un sector de actividades aislado del resto.

Es evidente que tal situación surgida del comportamiento histórico de la educación tiende a desvincular a la misma y a sus efectos de un debido proceso de transformación social, lo cual resulta paradójico si se concibe a la educación como motor del cambio social.

La insuficiencia del Plan de 11 Años se hace patente durante el siguiente régimen de su implantación por los acelerados e intensos cambios sociales que ya para este entonces por su naturaleza, exigen al Estado asumir la responsabilidad de un Plan congruente de características

globalizadoras.

Cabe señalar que tan imperiosa necesidad no es satisfecha, ya que las reformas ejercidas resultan intrascendentes y distan mucho de corresponder a las expectativas creadas.

Sin embargo cabe consignar que durante este periodo de gestión se crea una Comisión para el Planteamiento Integral de la Educación, cuyos esfuerzos pudieron haber sido fructíferos, si sus estudios hubiesen sido tomados en cuenta por el secretario del Ramo; el propio Gobierno parece haber preferido hechar por tierra el asunto y dejar morir sin pena ni gloria la idea de una reforma integral de la educación en las postrimerías de ese sexenio.

El anuncio de una gran reforma educativa con Luis Echeverría, hace pensar en un cambio sustancial mediante la elaboración de un plan global de reforma, sin embargo contra todo lo esperado se inician las acciones sin formular un plan de conjunto.

Dentro de las numerosas acciones emprendidas cabe resaltar dentro de las medidas de reestructuración de la SEP, el establecimiento de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación; aquellas concernientes a la descentralización técnico - administrativa; las referentes a la modernización de los procesos administrativos y, el impulso a

la investigación y planeación.

Con el desarrollo de las acciones antes señaladas, la importancia de la planeación como proceso de racionalidad adquiere caracteres que tienden a considerarla, como la vía para el tratamiento viable en la satisfacción de las demandas y en la conducción conciente del proceso educativo hacia un objetivo social único.

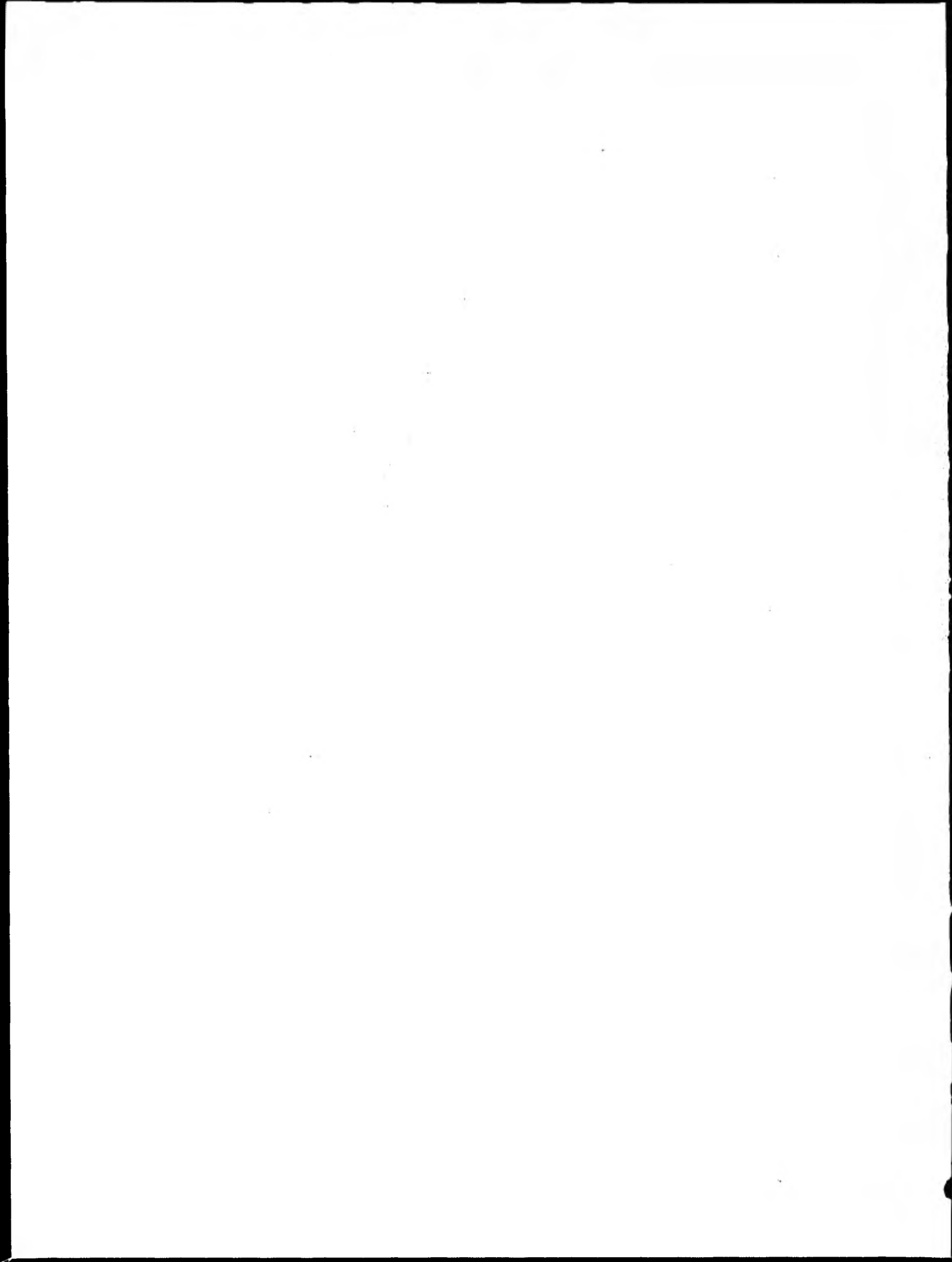
En el campo de la práctica tal concepción dista mucho de corresponder a las medidas que sobre la marcha y en forma improvisada instrumentó tan renombrada Reforma Educativa. En todo caso lo más positivo fue el comenzar a romper la rigidez tradicional de la SEP, promoviendo otros modelos de educación e impulsando métodos y sistemas más flexibles.

En términos realistas, la Reforma Educativa tan ampliamente difundida por los voceros del gobierno en los inicios del sexenio, no constituyó un plan integrado de acciones con programas y metas precisas, a la vez no logró movilizar eficazmente los recursos educativos y se acentuó la tradicional deficiencia de emprender una reforma de Ramo, sin contar con objetivos claramente definidos y sin ninguna vinculación con el proceso integral de la sociedad en su conjunto:

Una profunda crisis con amplias repercusiones sociales

marca el fin de este sexenio dando como resultado la necesidad de supeditar la programación de acciones educativas a un plan globalizador que contemple al fenómeno educativo dentro del proceso social en forma congruente con la dinámica del mismo, y por ende sea de características transexenales, vinculado a un marco general de planeación nacional.

En resumen el transcurrir histórico de la educación en México, desde su incipiente atribución estatal, hasta las formas más desarrolladas del Estado para enfrentar y orientar la tarea educativa durante el sexenio de Luis Echeverría se ha carecido de continuidad en política educativa y se ha manifestado la ausencia de un proyecto nacional de sociedad, filosóficamente coherente y políticamente viable que sustente y legitime el ejercicio cabal de la planeación educativa donde se integren las acciones programáticas al contexto socio-económico del país mediante una incursión a un sistema nacional de planeación que haga descender sus efectos a los niveles, estatal, municipal y local.



**III. . LA PLANEACION COMO INSTRUMENTO DE LA ADMINISTRA-
CION PUBLICA Y SU APLICACION EN EL EJERCICIO DE
LA POLITICA EDUCATIVA DEL ACTUAL SEXENIO.**

3.1 Aspectos sobresalientes de la Reforma Administrativa y su vinculación con la planeación.

En este punto, si bien no se pretende realizar un análisis exhaustivo de todo aquello que comprende la Reforma Administrativa y que bien puede ser tema de otro estudio, si se trata de establecer aquellos nexos existentes entre la organización administrativa y el proceso de planeación; dado que el establecimiento de planes y programas se ve imposibilitado, si antes no existe la debida adecuación y adaptación de los mecanismos de la administración.

Esto es, la Reforma Administrativa no necesariamente está ligada a la planeación. El reformar las estructuras no es un fin sino un medio que ha de permitir la consecución de diversos fines. El aparato gubernamental necesitaba de adecuar sus estructuras al momento histórico en que se encontraba, dado que su capacidad era insuficiente ante la demanda de servicios de una población cada vez mayor.

De ahí que como veremos más adelante, la planeación queda comprendida dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública, significando con esto, que aunque su proceso y cobertura son bastante amplios no conforman más que una parte del accionar administrativo que, con ésta y otras medidas procura mayor eficiencia en sus acciones.

Siguiendo estos lineamientos, es de considerar la Reforma Administrativa como todo un proceso, constante y congruente en todas y cada una de sus acciones, de tal forma que su repercusión abarque tanto lo político, como lo económico y lo social, sin concretarse necesariamente a medidas de orden interno (Ejem. Organización y Métodos).

En este amplio sentido es que se define a la Reforma Administrativa "como un proceso permanente de adaptación y de cambio de las estructuras y procesos, así como de las capacidades administrativas de un Estado, para dar respuesta adecuada y oportuna a las demandas que le plantea su medio ambiente y a las coyunturas que éste tiene que enfrentar" (80)

Visto de manera muy general encontramos que los primeros pasos en materia de Reforma Administrativa, se dan en el periodo 1965-1970, cuando surge la Comisión de Administración Pública (CAP) con la finalidad de dar a las estructuras de la administración su debida adecuación conforme a las necesidades y bajo un criterio de eficiencia.

Durante el periodo 1971-76 se continúan promoviendo las reformas que hasta entonces se venían dando; se implantan las bases para el programa de Reforma Administrativa Federal, con el fin de fomentar y ampliar aún más dichos procesos, se crean las Comisiones Internas de Administración (CIDAS), y las Unidades de Organización y Métodos (UOMS) lo cual hace extensiva a todas las dependencias la opera-

tividad de la reforma.

Dentro del actual período gubernamental se da un impulso definitivo al programa de Reforma Administrativa, de tal forma que se convierte en punto central del accionar gubernamental, al efecto fija una serie de objetivos globales a cumplir por dicho programa.

1. Organizar al gobierno para organizar al país, de tal manera que esto contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la adminis-

tración pública federal -respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del gobierno- propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes legislativo y judicial, y por la otra una mejor coordinación y participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país, y

5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la constitución para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes. (81)

Estos cinco objetivos explican y justifican la presencia de un programa que reforme las estructuras administrativas, dado que los mismos comprenden aspectos tanto de orden político como económico y social, que tienen inserción en las instituciones y si las mismas no cuentan con mecanismo adecuados, actuales y eficientes, tales planteamientos se verán frustrados.

Ahora bien, la reforma necesita de una base jurídica que la legitime y la respalde, de tal forma que tenga un debido encauzamiento legal. Con este fin se promulga la Ley Orgánica de la Administración Federal, que atañe a los aspectos sustantivos de la reforma, por otra parte,

para instituir jurídicamente los sistemas de orientación y apoyo global, se promulgaron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de Deuda Pública.

Aunado a esto, se presentan varios decretos, que a la par de los reglamentos interiores de las diversas dependencias representan el carácter específico que ha de dar respuesta a los objetivos globales antes mencionados.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica, se plantea la problemática que venía afectando la actividad administrativa. Esto es, la complejidad de las estructuras, la duplicidad de funciones, el manejo ineficiente del gasto público, etc. Pero sobre todo, se venía presentando una inadecuada organización administrativa en lo que a planeación se refiere.

La articulación de los planes tendía a ser defectuosa, en cuanto que quedaba comprendida en tres secretarías (Secretaría de la Presidencia; Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Patrimonio Nacional), las cuales se encargaban de diseñar los planes, presupuestar, programar y controlar respectivamente. Esto que se conoce como "triángulo de la eficiencia", corría el riesgo de trastornarse fácilmente ante cualquier falla que se presentase en alguno de sus pasos. Se hacía necesario el concentrar lo referente a planeación y su expresión financiera -que es el presupuesto- en un solo organismo, de tal forma que

esto evitara dispersión de esfuerzos. El centrar en una secretaría que es la de Programación y Presupuesto, tales tareas, hace factible la coordinación, control y evaluación de los planes diseñados por las diversas dependencias, en cuanto que ello vincula las acciones de cada una de las secretarías con los objetivos globales del gobierno, a más de asegurar la debida aplicación del presupuesto mediante un plan general del gasto público, amén de programas que aducen más concretamente a la inversión pública.

Este significa el primer punto de afinidad entre las modificaciones que va sufriendo la administración y la planeación en cuanto que se presenta la debida adecuación jurídica para hacer planes en base a la Ley Orgánica y al sistema de derecho que sustenta la Nación.

Por su parte la Reforma Administrativa con el respaldo legal de la ley antes mencionada, se divide en una serie de etapas, con el fin de hacerla más exacta y congruente en sus avances.

Dichas etapas son las siguientes:

- A) Lineamientos y mecanismos de congruencia institucional.
- B) Organización sectorial de la administración pública.
- C) Coordinación intersectorial.
- D) Reforma de ventanillas.
- E) Administración y desarrollo de personal. (82)

Estas etapas (no necesariamente van en este orden, pueden ser simultáneas) representan una labor del gobierno por lograr organizarse al interior. Si bien el resto de los objetivos globales comprenden a su vez medidas específicas que forman parte de la reforma, también reciben una influencia directa de las etapas antes nombradas. De las mismas y para fines del presente trabajo, resulta de vital importancia la sectorización (segunda etapa) en cuanto que ésta, después de la Ley Orgánica (creación de la S.P.P. y por ende orientación y regulación en la elaboración de los planes) representa el segundo y definitivo punto que relaciona a la reforma administrativa con el Sistema Nacional de Planeación; esto en cuanto al dividirse por sectores, la administración pública tanto centralizada como descentralizada, trata de unificar actividades homogéneas; lo cual permite acciones congruentes, ordenadas y distribuidas entre las dependencias que integran un sector, de tal manera que ello dé lugar a la presencia de planes que representan el esfuerzo de organismos, con actividades afines canalizadas objetivamente.

Con base a lo antes dicho, se entiende que un sector administrativo es un "sistema de trabajo por medio del cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas, con la de aquellas entidades paraestatales, que concurren al cumplimiento de los mismos objetivos para incrementar su eficiencia y eficacia globales" (83)

Entendido de tal forma, habría que fijar algunos puntos que caracterizan la sectorización, a fin de comprender más claramente su relación o mejor dicho su desenbocamiento en los diversos planes.

1. El establecimiento jurídico-operativo de los sectores procura vincular las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control de las actividades de las dependencias gubernamentales.
2. El agrupamiento de entidades paraestatales por sectores y bajo la coordinación del Titular de una secretaría o departamento administrativo, se hace con propósitos de coordinación programática, de eficiencia administrativa y elevación de la productividad.
3. La imputación sectorial no genera una relación de dependencia jerárquica directa entre los coordinadores de los diversos sectores y los titulares de las entidades que lo integran. (84)

En este sentido ante la autonomía que caracteriza a las diversas entidades, dada su expresión jurídico-administrativa, se responsabiliza al coordinador de sector, a armonizar las políticas y acciones dentro de su propio sector, como su relación respecto a la administración pública federal en su conjunto.

Cabe hacer notar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la Secretaría de Programación y Presupuesto, tienen una vinculación directa con los sectores, en cuanto que al respecto fungen con un triple carácter: normativas o definitorias, en tanto que son órganos de autoridad; de vigilancia y control; y supletorias cuando esto resulta necesario ante la inacción o inadecuada función de equis sector, o en su caso, como de coordinador sectorial de acuerdo con la ley.

4. El establecimiento de 12 sectores ⁽⁸⁵⁾ que conforman la organización sectorial en la búsqueda de hacer de ésta un medio viable de planeación, coordinación y control.

Si bien todo esto no agota el punto en cuanto a sectorización se refiere, si expresa un panorama conceptual de la misma, que apoyada en los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y el artículo 60. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establecen el marco jurídico administrativo propio, Ad-hoc, para el establecimiento ejercicio e implantación de planes. (86)

El querer instituir un sistema nacional de planeación, resulta estéril, si antes no se cuenta con la infraestructura legal y administrativa adecuada que permita a los planes su debida realización; que no se vean frustrados ante

insuficiencias provocadas por el anquilosamiento, la desorganización y la incongruencia de las estructuras; se trata de que los planes se apoyen en una base administrativa con respaldo a la ley; apta, eficiente y eficaz, que responda a las necesidades de una planeación integral.

En resumen, la reforma administrativa mediante la organización social que representa una más de las acciones internas del gobierno por estructurarse debidamente, se vierte en uno de sus tantos sentidos en una acción externa, que son los diversos planes de gobierno y el plan global de desarrollo de carácter nacional; esto dado que la sectorización resulta un recurso que compatibiliza y orienta los criterios de planeación económica y social.

El "sector educación" es entonces reflejo de ese proceso de la Reforma Administrativa en cuanto que se logra agrupar a los organismos educativos de tal manera que sus objetivos sean congruentes entre sí; esto es se dé lugar a una relación intra e intersectorial que ubique a la educación dentro del contexto real del país, donde se consideren aspectos de carácter económico y social de diversa índole.

Esta conjugación de esfuerzos y potencialidades con que el Estado actúa, se debe realizar de manera coordinada y metodológica mediante un debido proceso de planeación a

nivel nacional y sectorial; en donde el sector educación se ve insertado.

3.2 Ubicación y papel del sector educativo en el marco del sistema nacional de planeación.

Grandes y graves son los distanciamientos que se han hecho manifiestos en la sociedad mexicana, producto de las desigualdades sociales y económicas que se padecen.

Tales fenómenos se han ido generando y acumulando a través de nuestra historia y dentro del marco de las transformaciones económicas, políticas y sociales que ha sufrido nuestro país.

Los problemas y carencias que presenta nuestra sociedad son cada vez más variados y se han ido multiplicando en forma por demás significativa, debido al alto grado de complejidad que ha alcanzado nuestro país en su estructura socio-económica.

El Estado mexicano inspirado en el pensamiento filosófico constitucional, a través de los diversos gobiernos que se han presentado, ha intentado en cada uno de ellos conciliar por medio de sus acciones las aspiraciones sociales expresadas en la constitución.

Sin embargo, las acciones han sido de tal manera aisladas que en la mayoría de los casos los logros han sido muy li

mitados por la falta de un programa congruente y globalizador, que integre en la práctica las diversas acciones de los gobiernos y las proyecte más allá de los límites de un período de administración.

Los efectos de una inadecuada planeación no se han hecho esperar, por lo que a finales del anterior sexenio "se agravaron los rezagos sociales; se acentuó la dependencia financiera, tecnológica y alimentaria, se agudizó la falta de competitividad de la industria y aparecieron estrangulamientos en sectores claves, se hizo evidente la ineficiencia e inequidad del sistema comercial; se agravó la concentración personal, sectorial y regional del ingreso; se agudizaron las deficiencias del ahorro público; y el aparato burocrático ya no correspondía a los requerimientos del país". (87)

A fines de 1976 se manifiestan internamente en toda su extensión, el agotamiento de la estrategia de desarrollo seguida por el país.

Dichos fenómenos, han propiciado una serie de efectos disfuncionales en el sistema que se han venido a reflejar en el comportamiento de amplios sectores de la población.

Tal comportamiento se ha traducido en la expresión de un incremento de demandas de carácter prioritario.

El gobierno actual ante la amplitud de su actividad y en afán de cumplir eficientemente con sus múltiples y diversas funciones "ha planteado una nueva estrategia de desarrollo que permita reconstruir la base económica como condición necesaria y urgente para resolver los problemas y carencias acumuladas". (88)

Así de esta manera se ha intentado partir de los principios de la filosofía política y de la definición del modelo del país al que se aspira, que incluye un sistema productivo, eficaz y eficiente; un sistema distributivo que permita el equilibrio entre factores; un sistema político que se sustente en la mayoría y dé cabida a las minorías; y una administración pública capaz de dirigir el desarrollo económico.

Es preciso hacer notar que el presente sexenio, ha generado en su interior una serie de acciones encaminadas a adecuar las estructuras a los cambios generados en la sociedad, debido a las transformaciones sufridas por ésta.

Sobre todo es necesario destacar la inquietud de la presente administración por organizar y adecuar de tal manera su administración pública que cumpla eficientemente su cometido, tratando de racionalizar sus acciones en forma congruente mediante el establecimiento de planes y programas.

De esta manera, para cumplir eficientemente las funciones

del gobierno, se estableció la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como base legal de la cual se desprendieron las acciones de transformación y adecuación de la administración pública. Tales lineamientos normativos toman forma real en la reforma administrativa.

En forma colateral se han implantado a nivel nacional otra serie de reformas que inciden directamente en el contexto de aplicación de la reforma administrativa como son; la reforma política, reforma económica y fiscal que en la aplicación con ésta tienden a actuar en forma interdependiente.

Es pertinente hacer notar que la planeación ha sido elemento fundamental en el interés de hacer de la administración pública el medio para lograr mayor eficiencia en el sistema y capaz de dar solución satisfactoria a la necesidad de no sólo cumplir demandas públicas, sino de orientar la acción del Estado en forma tal que se lleguen a cubrir las aspiraciones idearias de la constitución.

El gobierno actual ha intentado la elaboración de un Sistema Nacional de Planeación que suprima la carencia de un instrumento que dé coherencia a la acción y abata el aislamiento que provoca la duplicidad de esfuerzos y la dispersión de actividades. Tal intento es el plan global de desarrollo que refleja el grado actual de los avances en la integración del sistema nacional de planeación. El

plan contiene elementos conceptuales e instrumentales - que conforman el proceso de planeación.

"Para la elaboración del plan, la definición de una --- orientación política concretizada en el proyecto nacional y fundamentada en los principios constitucionales y las aspiraciones colectivas, fue seguida de una metodología programática en correspondencia con un esquema globalizador de todas las posibles relaciones con la socie--dad". (89)

A partir de este esquema general, se fueron elaborando - los planes sectoriales y estatales, "que han de permiti--tir la conducción política, económica y social con mayor certidumbre".

Mención especial amerita la elaboración del Plan Nacio--nal de Desarrollo Urbano, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, planes anuales del sector agropecuario y forestal, El Programa Nacional de Empleo, Plan Nacional de Turismo, Plan de De sarróllo Urbano del Distrito Federal, Plan Nacional de - Ciencia y Tecnología y los avances del Plan Nacional de Comercio, Programa Nacional del Sector Educativo, Plan Nacional de Comunicaciones y Transporte y el Plan de --- Agroindustrias.

El Plan Global recoge también la concepción del Sistema Alimentario Mexicano y los planes de los estados de la federación.

"Dicho sea por su importancia, el plan global de desarrollo se ha presentado como un Plan Nacional y no un Plan de Gobierno. (90)

En la práctica del presente período de administración, - el segundo bienio de gobierno ha dado un cambio de énfasis en las prioridades, dándose ahora "al sector agropecuario y rural, al de bienestar social, con énfasis en - educación y el fortalecimiento de la infraestructura de transportes y comunicaciones". (91)

La estrategia seguida por la actual administración se ha orientado hacia la consecución de cuatro grandes objetivos, surgidos del proyecto nacional.

- A) Reafirmar y fortalecer la independencia de México, como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- B) Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- C) Promover un crecimiento alto, sostenido y eficiente.

D) Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de producción y las regiones geográficas, (92)

El conjunto de acciones articuladas que se requieren para alcanzar los cuatro objetivos globales, representa la estrategia del plan.

En suma, la estrategia es el camino por el cual el país busca modernizarse y superar el reto de la marginación social, con un modelo propio. La estrategia apoya simultáneamente a los cuatro objetivos del plan. Para lograr este propósito "se identificaron variables estrechamente ligadas a los objetivos y se fijaron metas para tales variables. Asimismo, se determinaron las políticas macroeconómicas, sectoriales, regionales y sociales que manejadas - en forma coordinada, conducen al logro de las metas señaladas. (93) Veintidós políticas básicas integran la estrategia; ésta supone la utilización concertada de todos los instrumentos y medios a disposición del sector público.*

Es pertinente mencionar que dentro de las políticas establecidas por el plan, sobresale por su importancia la po-

* Véase Plan Global de Desarrollo 1980-1972. S.P.P.

lítica social, ya que el fin último de la política económica y social es el desarrollo que tiene su referente en la satisfacción de necesidades sociales.

El capítulo de política social se apoya en los distintos niveles del plan global, traduciendo objetivos y estrategias en metas, lineamientos y programas específicos, que a su vez se complementan con las acciones de política de gasto, económica, energética, sectorial y regional.

Las políticas componentes de la política social son, a saber "poblacional, educativa, de salud y seguridad social, habitacional, de alimentación y nutrición, laboral, de organización y participación social, y de atención a marginados, urbanos y rurales". (94)

Dado el marco global de la problemática general del país y conociendo genéricamente la estrategia seguida por la presente administración para solucionar de manera organizada y programática tales problemas que se presentan en el seno de nuestra sociedad, es preciso detenernos en un punto clave y estratégico que por su carácter prioritario se le ha dado suma importancia. Hablamos en este caso - del fenómeno educativo.

Dentro de la política social de la presente administración,

encontramos que el sector educativo se ha fijado una serie de objetivos programáticos entre los cuales sobresalen "el impulso a la educación universal básica de 10 grados en 1982 y vincular el sistema educativo con los nuevos requerimientos del sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, así como -- elevar la calidad de la educación, mejorar el nivel cultural del país y aumentar la eficiencia del sistema educativo". (95)

Tales objetivos expresados en programas y metas han considerado los desequilibrios existentes al interior del sistema educativo.

Las metas para 1982 son las siguientes:

Ofrecer a los mexicanos en edad escolar acceso a la educación primaria; avanzar hacia la educación básica universal de 10 grados; elevar la eficiencia terminal en primaria, de modo que de cada 100 niños que ingresen en 1980, 75 terminen el 6° grado 6 años después. Con esto se eleva la retención terminal en un 50%. Castellanzar a la población indígena de entre 5 y 7 años de edad, en un 25% el monolingüismo de la población adulta; reducir el actual nivel de analfabetismo de 20% de la población total a sólo 10%; ampliar las oportunidades para extender la primaria o la secundaria completa a grupos rezaga

dos; incrementar la proporción de inscritos en educación media y superior.

Las principales acciones del sector educativo expresadas en el plan son:

Fortalecer programas y proyectos con técnicas de enseñanza de aprendizaje formal y no formal más avanzados, de menor costo y que incidan en una ampliación de la cobertura de los servicios educativos a grupos marginados rurales y urbanos.

Estimular la formación y el reciclaje de maestros elevando la calidad de la educación normal e impulsando la educación superior y la investigación educativa.

Impulsar las acciones sobre capacitación en y para el trabajo.

Orientar los contenidos educativos al desarrollo de la cultura nacional, la mejora en hábitos de consumo de grupos sociales y grupos de edad como son difusión de hábitos nutricionales adecuados, aprovechamiento de recursos comunitarios para la salud, apoyo a técnicas de autoconstrucción de vivienda rural y urbana.

Seguir fomentando la vinculación del sistema educativo en

sus diferentes niveles, con los procesos productivos, -
de acuerdo a las características de cada región.

Entre los instrumentos destacan el aprovechamiento ópti-
mo de la capacidad instalada y los programas de educación
extra-escolar y abierta. La implantación de los 10 gra--
dos de educación básica se logrará a través de procedi---
mientos técnicos y sistemas a de acreditación adecuados a
las necesidades de educación de adultos, personas que no
pueden asistir físicamente a instituciones de enseñanza y
jóvenes de extracción rural con educación primaria incom-
pleta. El plan educación-trabajo posibilita convertir --
los centros de trabajo en centros educativos, a la vez --
que permite vincular la capacitación con la productivi---
dad.

La educación en y para el trabajo se apoya en el derecho
constitucional de capacitación para los trabajadores y en
los programas de educación agropecuaria, pesquera e indus-
trial que se desarrollan de acuerdo a las necesidades re-
gionales y sectoriales del país. Los programas de CONACYT
permitirán reforzar y avanzar en el campo de sistemas, --
técnicas e investigaciones para la elevación del nivel -
educativo general.

Los contenidos educativos serán orientados bajo un enfo--
que normativo hacia la consecución de los mínimos de bie-

nestar, reconociendo la importancia de la educación para la alimentación, la salud, el mejoramiento de la vivienda y la capacitación laboral.

La estrategia educativa incluye descentralizar la prestación de los servicios educativos y racionalizar el funcionamiento de los recursos humanos, físicos, materiales, financieros, organizativos y tecnológicos.

Para complementar la estrategia se propiciará y apoyará la participación integral en las tareas educativas, tanto del sector público federal, como de los estados y municipios, así como de los particulares y del sector social.

Las acciones y estrategias educativas tienen un papel central en la instrumentación del orden social que el Estado plantea.

La asignación presupuestal para el trienio 1980-1982 en el renglón educativo crecerá a una tasa no menor del 8% anual en términos reales. De ese monto, el 87% se dedica a 4 programas prioritarios: ampliar y conservar la infraestructura física, asegurar la educación básica a toda la población, vincular la educación propedéutica y terminal con el sistema productivo de bienes y servicios

socialmente necesarios y elevar la calidad y la formación profesional del magisterio.

Se ha considerado que la problemática del sector educativo en México, se ve acentuada por la desigualdad económica y social que existe; esto en la relación tan estrecha entre la educación y desarrollo del país provoca efectos tales como la disminución de oportunidades en el acceso al aula, por parte de aquellos sectores de la población carentes de recursos, de tal forma que esto, los obliga a buscar actividades remunerativas desde muy temprana edad, haciendo a un lado su oportunidad hacia la educación; o bien su permanencia y aprovechamiento escolar se ven mermados ante la exigencia de solucionar sus necesidades respecto a la más elemental subsistencia.

Ante esto, el Estado venía sosteniendo una política educativa que con el tiempo resulta anacrónica e incapaz de satisfacer la demanda educacional de la población actual; todo ello exige un replantamiento en los criterios de política educativa, grado de alcance y programas de acción. Lo cual implica hacer a un lado pautas tradicionales que en su momento fueron básicas, pero que ahora se encuentran desacordes a lo que en términos de capacidad se necesita, a su vez el radio de in-

fluencia educacional debe superar antiguos límites y buscar mediante diversos programas de acción acercarse cada vez más a todos los niveles poblacionales.

El éxito de una política educativa, radicará entonces, - en el hecho de involucrar plenamente su proceso de transformación interna con el actual modelo socio-económico de desarrollo del país.

El aumento en la eficiencia implica abandonar muchos de sus mecanismos tradicionales, dando lugar a una movilización de recursos humanos, económicos y políticos en forma racional, en el uso pleno de las potencialidades - con que se cuenta con el fin de establecer un modelo eficiente. Esto significa que ante una nueva situación social y política en base a condiciones objetivas del actual grado de desarrollo, se presenten una política y un programa educativo congruentes con dicha realidad.

La obra educativa deberá ser producto del empleo cabal de los recursos, lo cual se traduce en una reforma de organización administrativa y una coordinación de esfuerzos. Sin embargo, dicha tarea no resulta sencilla en cuanto se visualiza la complejidad y extensión de los servicios educativos; el no disponer hasta hace poco de planes coherentes y de una amplia capacidad organizativa, ha dado -

como resultado un crecimiento desordenado e ineficiente.

Por otra parte, es indudable que la aplicación presupuestal respecto de educación ha ido en constante aumento, pero su canalización ha sido errónea, dado que se le da prioridad a la plaza docente y la edificación de escuelas, sin preocuparse por mejorar tanto el nivel de preparación del maestro, como la implantación de material didáctico, a la vez que se descuidan la administración escolar y la programación educativa.

El sistema educativo resulta un claro reflejo de las deformaciones del aparato administrativo, por una parte dadas sus dimensiones y por la otra de notorio desequilibrio entre las instancias operativas y las normativas. (96)

Toda esta problemática se hace palpable y aguda, cuando encontramos que del ingreso a la primaria en 1970, menos de la mitad de los inscritos egresa 6 años después. Esto afecta, no sólo la vida social y productiva del país, también implica una grave pérdida de la inversión educativa.

¿Qué sucede entonces con lo que se considera los ciclos

educativos y sus líneas terminales? pues de cada 10 niños que egresan de primaria, 8 se inscriben en enseñanza secundaria y de éstos una cuarta parte la abandonan antes de concluirla, de aquellos que finalizan la enseñanza media básica más de un tercio busca emplearse en alguna actividad productiva, encontrando disminuidas - sus posibilidades ante la falta de capacidad propia, o bien, ante la restricción en la oferta de trabajo.

En relación al bachillerato la gran mayoría se incorpora al nivel superior, sin embargo los estudios de licenciatura, sólo son concluidos por un 60% de los que la iniciaron. (97)

Esto permite inferir que son más los alumnos que abandonan sus estudios, que aquellos que los culminan; lo cual provoca como efecto lateral, que la relación entre escuelas y oferta de trabajo sea incierta e imprevisible.

En cuanto a la educación impartida por escuelas privadas, no resulta de gran ayuda para los requerimientos que en materia se demanda, dado que la correspondencia entre estratificación educativa y estratificación social es directa (mayores ingresos igual a educación privada), lo cual

ofrece las siguientes estadísticas: (98)

El 12% de alumnos de educación superior, estudia en escuelas privadas, 23% en el nivel medio superior, 26% en secundaria y 5% en primaria.

Todo esto convierte la necesidad en demanda hacia el sector educación, haciendo evidente la ausencia de programas efectivos tanto regionales, como locales y federales que afecten desde la inequidad en la asignación de recursos entre áreas rurales y urbanas, como en la distribución de oportunidades a la educación.

El sistema hasta ahora ha venido evolucionando más en extensión que en profundidad, lo cual hace evidente la deficiente preparación de millones de mexicanos (de 32 millones mayores de 15 años, sólo el 19% concluyó la educación secundaria y el 50% no terminó o no inició la escuela primaria). (99)

Los primeros pasos en términos cuantitativos respecto del problema se comienzan a dar con el programa de educación para todos. Sin embargo, no hay que olvidar que los contenidos de planes y programas, la tecnología educativa, la organización escolar, el estímulo al profesor en cuanto a una formación más sólida, son factores primordiales que determinan la calidad de la educación.

Por todo lo dicho anteriormente, cabe aclarar que el sector educativo ha promovido la aplicación de sistemas de planeación y programación, para hacer de tales elementos, instrumentos primordiales para intentar alcanzar los más altos niveles de eficiencia en todas sus acciones y de esta manera responder en forma racional a la multitud de problemas que se han generado dentro del sistema educativo.

"El sector ha presentado un programa en el cual se identifican 5 objetivos fundamentales y 52 programas de los cuales 12 de ellos son prioritarios". (100)

Hemos de dirigir nuestra atención hacia el 5o. objetivo planteado por el sector educativo, el cual se refiere a "aumentar la eficiencia del sistema educativo".

Las acciones principales corresponden a los programas de elevar la eficiencia interna, la desconcentración administrativa y la administración de recursos humanos.

Dentro del programa de desconcentración administrativa, se han considerado una serie de acciones y proyectos encaminados al logro del 5o. objetivo programático, entre los cuales nos referiremos en forma concreta de estudio, al proyecto de microplaneación.

"Uno de los programas prioritarios para incrementar la efi

ciencia del sistema educativo, es desconcentrar la administración y operación de servicios educativos federales.

El propósito de las Delegaciones Generales de la Secretaría de Educación Pública en los estados fue desconcentrar la administración, operación y planeación de los servicios educativos federales". (101)

Es pertinente precisar que existe de hecho una correlación profunda en la práctica de las acciones, en lo que concierne a todos y cada uno de los objetivos programáticos planteados por el sector.

Dichos objetivos al mismo tiempo y en apego a la realidad forman parte, como hemos dicho de toda una estrategia general expresada en el plan global de desarrollo.

Tal situación implica el intento de eliminación de errores anteriores al considerar el verdadero significado de la planeación, no como una suma de planes y programas aislados sin relación alguna sino como la integración global y congruente que implica el equilibrio de factores en el desarrollo ordenado y dirigido de estos mismos en su accionar en el contexto de una realidad concreta donde el todo no es la suma de sus partes.

Hemos afirmado con anterioridad la importancia y trascendencia de la adecuación de las estructuras de la administración pública a los requerimientos actuales, emprendido

por el actual gobierno, esto es, la reforma administrativa.

Dentro de tales acciones la SEP ha dado lugar a importantes y sustanciales modificaciones que repercutan en un mejoramiento en la eficiencia de sus tareas.

En el marco de la problemática del país a la cual atiende el sector educativo, se ubica de manera primordial el espacio jurídico que determina los parámetros de acción a que tiene acceso dicho sector.

Para entender de manera profunda y clara el papel y la importancia de las medidas emprendidas por el sector en materia educativa, es necesario introducirnos en la esfera del conocimiento de la filosofía del actual gobierno. Dicha filosofía nace y se nutre de nuestra Carta Magna, orientando y fijando los objetivos de acción gubernamental.

Así de esta manera el sector basado en una filosofía propia, en apego a los principios constitucionales encamina su acción siempre en base a la norma jurídica. Es pues por esta razón que es importante señalar el fundamento legal en el que se apoya la acción educativa del estado mexicano.

3.3 Fundamento legal en el que se apoya la acción educativa del estado mexicano.

En un sistema socio-económico como el nuestro, basado en el derecho toda acción debe partir de los principios de legalidad en los cuales se involucran los idearios expresados en nuestro proyecto de nación.

No podemos omitir de ninguna manera la importancia vital que tiene la fuerza jurídica constitucional, pues en ella se encuentran todas las aspiraciones populares surgidas a través de nuestra historia.

Es por esto que nuestra estructura legal constitucional forma el punto de apoyo y el centro neurálgico de toda acción que emprenda el gobierno para llevar a cabo los objetivos fijados a la sociedad.

Debemos considerar al mismo tiempo que "toda estructura jurídica supone una estructura administrativa que sea vínculo entre los principios que guían al legislador y la aplicación práctica de los mismos para beneficio de la so ci dad" (102)

Hemos de atender, que en materia educativa, la constitución a través del artículo 3o. pone las bases de apoyo del quehacer educativo nacional.

Como se ha podido apreciar en el capítulo correspondiente

a la visión retrospectiva; la educación desde los inicios del México independiente, se concibe como un derecho fundamental del pueblo y una obligación del estado.

Tales principios de filosofía adquieren relevante importancia al plasmarse en nuestra Carta Magna, la cual marca el rumbo que la política educativa debe seguir para el logro de las aspiraciones marcadas en cada una de las etapas de la historia de nuestro país.

Lo anterior tiene gran significado, dado que el pueblo mexicano aspira y tiene derecho indiscutible a una vida digna producto de una serie de satisfactores necesarios como son; una ocupación estable y remunerativa, de una adecuada forma de integración nacional y de la disponibilidad eficiente y generalizada de servicios básicos, donde el servicio educativo se involucra de manera por demás significativa.

El derecho de acceso a la educación, tiene que ser asegurado por el Estado, mediante el apego irrestricto a los principios de filosofía política expresados en la constitución y en especial al artículo 3o.

En su carácter normativo, dicho artículo contiene una serie de objetivos sociales que orientan las tareas del gobierno en materia educativa.

Así el primer derecho social presentado en su texto, tiene el objetivo de, "desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentar el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y en la justicia". (103)

Para el actual gobierno la educación es tarea prioritaria. El Presidente de la República ha expresado que el primer servicio a que se obliga el Estado es el educativo, reiterando así su carácter democrático y popular.

Se considera a la democracia, no solamente en sus aspectos formales o en sus instituciones políticas, sino como un sistema de vida que procure el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Estos preceptos se complementan con los que declaran obligatoria la escuela primaria y gratuita toda la educación que el Estado imparte.

El mejoramiento integral del ser humano al que nuestra constitución alude, afirma la igualdad de derechos de todos los individuos y favorece su capacidad y la de los grupos -sin distinción de sexos, ni razas- por la educación. A tal efecto otorga a la función social educativa la naturaleza de servicio público y al Congreso de la Unión concede facultades para establecer y sostener en toda la República escuelas de diferentes niveles, centros de preparación técnica y de investigación científica,

así como todo género de instituciones que fomenten la cultura general de los habitantes de la nación.

El propósito definido como el desenvolvimiento armónico de todas las facultades del ser humano, obliga a una elevación constante de la calidad de la educación. De otro modo no sería posible luchar contra la ignorancia, la servidumbre y los prejuicios.

La constitución otorga al Poder Legislativo del Gobierno Federal facultades para unificar y coordinar la educación en toda la República y atribuye al poder público potestad para supervisar la enseñanza en diversos ciclos y modalidades. Las leyes reglamentarias precisan estas atribuciones y confieren a la autoridad educativa la responsabilidad de establecer planes y programas de estudio, evaluar los servicios educativos y mejorarlos mediante una vasta gama de apoyos.

Para fomentar el amor a la patria y defender su independencia política en la solidaridad internacional y en la justicia, habrá que afirmar los valores nacionales y fomentar la comprensión de nuestros problemas y el aprovechamiento de nuestros recursos; esto es, que la educación habrá de vincularse a propósitos y necesidades de desarrollo para contribuir a la búsqueda y aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

Nuestra Carta Magna contempla y previene asimismo la necesidad de distribuir convenientemente entre los diversos niveles políticos del país el ejercicio de la función educativa, así como las aportaciones económicas correspondientes.

Como podemos apreciar en los aspectos de base jurídica constitucional, existen elementos de suficiente fuerza para poder afirmar, que el Estado en apego a su estricto derecho emanado de la constitución, y adquiriendo por esto el carácter de promotor, prestador del servicio y rector de la acción educativa, debe establecer urgentemente mecanismos de acción viables que coadyuven a satisfacer la necesidad imperiosa de incorporar a la población a los beneficios de la educación.

Cabe mencionar que si bien el estado ha permitido la participación de escuelas particulares en la función educativa condicionadas al apego de la ley, bien es cierto que éstas en la práctica y en muchos de los casos no han dado a la función educativa el carácter eminentemente social que le marca la constitución.

Dicha evasión del objetivo primordial surge de incorporar la educación, a un estado mercantil, donde ésta se convierte en un medio de lucro y de carácter selectivo, dirigida exclusivamente a un estrato de población pudiente.

Los anteriores principios de legalidad en materia educativa guían el pensamiento gubernamental expresado en la política educativa nacional.

Tales preceptos constitucionales son al mismo tiempo punto de partida y de llegada de toda la inmensa tarea expresada en programas de acción del gobierno y en especial del sector educativo.

Sin embargo no podemos quedarnos solamente en el nivel de la filosofía, sin convertir nuestras aspiraciones en práctica concreta.

Hemos manifestado que toda la estructura jurídica supone una estructura administrativa, por lo tanto en la actualidad una "reforma educativa no puede desarrollarse por completo con una estructura orgánica diseñada para cumplir en el proceso de educación en México, fines ya rebasados en la etapa actual". (104)

El actual gobierno acertó al hacer una transformación de las estructuras administrativas del sector público, con lo cual se pretendió eliminar vicios acumulados durante un largo periodo; como son, dualidad de funciones administrativas, dispersión de actividades, duplicación de esfuerzos, ausencia de coordinación, etc.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Ad-

ministración pública federal se expresa la idea antes señalada, al afirmar lo siguiente; "la nación reclama la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas de la actual situación del país". (105)

Tales ajustes a la anterior estructura vienen por ende a intentar la conformación de una nueva organización en la Secretaría de Educación Pública.

Se hace manifiesto que "para que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados, se requiere la institucionalización de la programación de las acciones de la administración pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas". (106)

Por tal razón, el gobierno portavoz de los anhelos constitucionales, se ve en la necesidad de programar las acciones "mediante la expresión de prioridades y con un ritmo adecuado de gasto público, estableciéndose el presupuesto por programas y la evaluación de resultados". (107)

Al mismo tiempo con la nueva organización de la administración pública, se constituyen "unidades con responsabilidad sectorial, que se encargan de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad". (108)

Es así que en la actual Ley Orgánica se enmarcan las atribuciones y funciones de la Secretaría de Educación Públi-

ca como parte responsable de establecer las políticas en materia educativa y utilizar racionalmente los recursos administrativos, financieros y humanos necesarios para coadyuvar al logro de los objetivos generales.

Lo anterior tiene expresión, ya que la Secretaría de Educación Pública actúa como cabeza de sector en la actualidad.

No es necesario enumerar todas y cada una de las funciones de la SEP, expresadas en la Ley Orgánica; basta considerar que todas ellas tienden a resolver una extensa, compleja y variada gama de problemas educativos en todos los niveles y órdenes, fundamentando sus propósitos en el pensamiento constitucional del artículo 3o.

No podemos olvidar que si bien la SEP tiende a lograr una organización cada vez más racional hacia su estructura interior y como parte integrante de toda una estructura general de la Administración Pública Federal, basando sus acciones bajo las directrices de la Ley Orgánica, también cuenta con un elemento normativo específico y particular como es la Ley Federal de Educación, (Diario Oficial, 29 noviembre de 1973), Ley que es instrumento y expresión actual y dinámica del derecho, que tiene como propósito fundamental, precisar con toda claridad derechos y obligaciones sobre la materia que se regula, así se refiere a los que son propios de aquellas personas o instituciones

cuya acción trasciende directamente en la educación.

Dicha ley, se afirma, "sujetará la educación a los principios del artículo 3o. constitucional". (109) concordando de esta manera con el sentido de éste y demás aplicables en nuestra Carta Magna.

La Ley Federal establece que la educación "es eminentemente un servicio público", (110) y por lo tanto es de prioritario interés racionalizar toda acción encaminada a prestarlo, tratando de lograr un óptimo grado de eficiencia.

Al mismo tiempo señalan las finalidades de la educación como son entre otras las referentes a: "el pleno desarrollo de la personalidad, proteger los lenguajes autóctonos y el logro de un idioma común, fomentar el conocimiento, enriquecer la cultura, proteger los valores nacionales, impulsar la investigación, fomentar la actividad científica, vigorizar los hábitos intelectuales, promover las actitudes solidarias, enaltecer los derechos individuales y sociales, etc.". (111)

Dado el carácter amplio y diversificado de los objetivos que tiende a cubrir la educación, es imprescindible que para el logro de tales finalidades, las autoridades educativas deban, periódicamente, evaluar adecuar, ampliar y mejorar los servicios educativos.

Lo anterior requiere fundamentalmente de un sistema de planeación adecuado que apoye de manera satisfactoria la toma de decisiones.

La expresión de un adecuado proceso de planeación, servirá para que a través de identificar los elementos que propician los desequilibrios en el sistema educativo; a través del diagnóstico, y al observar el comportamiento futuro o las tendencias de éste, por medio del pronóstico, coadyuve a tomar alternativas de decisión más racionales para hacer más eficientes los servicios en el momento actual y preveer la cantidad y calidad de la demanda futura de los mismos.

De manera importante se señala que dadas las condiciones y características peculiares socioeconómicas a que se enfrenta la educación en la actualidad, se prevee que el sistema educativo tenderá a desarrollar una estructura tal que permita al educando, incorporarlo a la vida económica y social y que el trabajador pueda estudiar; lo anterior mediante el apoyo e impulso a la educación terminal y propedéutica, con gran énfasis en los sistemas abiertos de enseñanza.

La existencia de desigualdades económicas y sociales hace necesario que los servicios educativos deban extenderse a quienes carecen de ellos, esto es, a grupos marginados, para contribuir a eliminar los desequilibrios existentes.

Como se puede apreciar la perspectiva de estudio del fenómeno educativo en México, se analiza bajo las consideraciones de un enfoque de sistemas.

Es preciso para ser más analíticos, determinar, ya que hemos hablado de sistema educativo, qué comprende, cómo está constituido, cuáles son sus elementos y como está distribuida la función educativa.

Al respecto la ley señala lo siguiente "el sistema educativo nacional comprende los tipos elemental, medio y superior en su modalidad escolar y extraescolar, además la educación especial y de cualquier otro tipo y modalidad que se imparta de acuerdo con las necesidades de la educación". (112)

Asimismo se determina que el "sistema educativo nacional está constituido por la educación que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares, con autorización o reconocimiento de validez oficial". (113)

Dentro de dicho sistema encontramos que hay una serie de elementos que lo hacen funcionar y que forman las unidades interactuantes e interdependientes del proceso dinámico educacional, los elementos a saber son:

1. Los educandos y educadores.
2. Los establecimientos que imparten la educación en las

formas previstas por la ley.

3. Los planes, programas y metas educativas.
4. Los libros de texto, cuadernos de trabajo, material didáctico, medios de comunicación masiva y cualquier otro tipo que se utilice para impartir educación.
5. Los bienes y demás recursos destinados a la educación,
y
6. La organización y administración del sistema.

En cuanto a la función educativa se refiere, comprende en tre otros aspectos, los siguientes; "el promover, estable cer, organizar servicios educativos, científicos, técnicos y artísticos de acuerdo a las necesidades regionales y nacionales. Formular planes y programas de estudio, procedimientos de evaluación y sugerir orientaciones sobre la aplicación de métodos educativos, editar libros y producir otros materiales didácticos, etc.". (114)

Es menester mencionar que con la creación de la Ley Orgánica y su implementación con la Reforma Administrativa a través de la planeación y programación, se ha pretendido aumentar la eficiencia del sistema educativo en la medida en que todas las partes integrantes del sistema actúen en forma sistemática y coordinada buscando que su función sea cada vez más racional.

Teniendo una visión clara y precisa de los objetivos sociales de la educación, de las finalidades específicas de la misma, de la composición y funciones del sistema, es

importante hacer notar que en la delimitación de responsabilidades, "compete al ejecutivo federal por conducto de la SEP, promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional". (115)

Para tal circunstancia la SEP cuenta con un órgano de consulta, que es el Consejo Nacional Técnico de la Educación, el cual se encarga de proponer planes y programas de estudio y políticas educativas.

No debemos olvidar que el sistema educativo es un subsistema de un sistema más amplio, y así lo ha entendido el actual gobierno al considerar el sector educativo su programa nacional como parte integrante del plan global de desarrollo.

Considerando el marco jurídico de la Ley Orgánica, donde se especifican los lineamientos normativos y las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, encontramos que la SEP cuenta como hemos manifestado con anterioridad, con funciones claras y específicas.

Tales tareas corresponden a necesidades reales y concretas, las cuales parten de un apoyo constitucional que se plasma en forma precisa y clara en la Ley Federal de Educación.

Como se podrá observar y para fines de nuestro estudio,

bastaría con detenernos en este punto para de esta manera haber sentado con validez el fundamento legal en que se apoya toda la acción educativa del actual gobierno.

Sin embargo, creemos pertinente mediante el aprovechamiento deductivo en el tratamiento del presente subtema, que identifiquemos y ubiquemos el proyecto de microplaneación regional validando jurídicamente su existencia y aplicación.

Es así que dentro de un plano cada vez más particular hemos de señalar que la SEP cuenta con un reglamento interior, contenido en el Diario Oficial del 4/II/80, que especifica el ámbito de competencia de la secretaría, de las facultades del secretario, de las funciones de los subsecretarios, de las funciones del oficial mayor, de las atribuciones de las unidades administrativas, etc.

Dentro de las atribuciones de las unidades administrativas, consideramos solamente las que competen en forma particular a la Dirección General de Planeación y a la Dirección General de Programación en razón de que son las unidades administrativas que en forma directa afectan o tienen relación estrecha con el objeto de nuestra investigación.

"En lo que respecta a la Dirección General de Planeación en la actualidad cuenta con las siguientes funciones espe

cíficas de su competencia:" (116)

Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a la Dirección General.

Proponer los objetivos del sector educativo, así como sus planes y programas a mediano y largo plazo.

Promover la participación de los maestros, especialistas, grupos de la comunidad interesados y organismos vinculados con el sector para la formulación de objetivos, planes y programas.

Establecer las relaciones necesarias con el Consejo Nacional Técnico de la Educación y el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos.

Evaluar los efectos de las políticas que se apliquen en el sistema educativo nacional y la eficacia de las acciones del sector educativo.

Analizar y diseñar, con la participación de las direcciones generales los contenidos, planes y programas de estudio, medios de evaluación y normas técnico-pedagógicas de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como las modificaciones que procedan.

Coordinarse con la Dirección General de Servicios Jurídicos para la elaboración de las normas legales que deban regular las acciones de la secretaría y del sector educativo, de acuerdo con los lineamientos que establezca el secretario.

Auxiliar al secretario, dentro de la esfera de su competencia, en aquellas tareas encomendadas a éste en relación con el sector y que están señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Deuda Pública, el acuerdo de Agrupamiento Sectorial y demás disposiciones legales aplicables.

Realizar aquellas funciones que las disposiciones legales confieran a la secretaría, que sean afines a las señaladas anteriormente y que le encomiende el secretario.

Para llevar a cabo las anteriores funciones, se cuenta con la siguiente estructura orgánica:

Dirección General de Planeación.

Dirección General Adjunta de Contenidos y Métodos Educativos.

Dirección de Estudios y Proyectos.

Dirección de Diagnóstico y Evaluación.

Unidad de Investigación Educativa.

Grupo de Prospectiva de Educación Terminal.

Departamento de Servicios Administrativos. (117)

La Dirección General de Planeación, cuenta con un objetivo general que consiste en "proponer los objetivos, métodos, metas, estrategias, políticas y programas de desarrollo a mediano y largo plazo del sistema educativo. Propiciando el proceso de planeación, la participación de los organismos y sectores involucrados así como evaluar permanentemente su aplicación y los efectos derivados de los mismos". (118)

Como podemos observar dentro de la Dirección General de Planeación, se encuentra ubicada la Dirección de Estudios y Proyectos la cual es la unidad responsable de la aplicación del proyecto de microplaneación, objeto de investigación en nuestro estudio de caso.

En consideración a lo antes mencionado y en función a lo importante de dicho proyecto, es preciso dar a conocer las funciones específicas de dicha Dirección de Estudios y Proyectos, la cual se encargará de:

Diseñar, organizar y dirigir proyectos y experimentos para determinar objetivos, metas, estrategias, políticas y programas de desarrollo, a mediano y largo plazo, del sector educativo.

Establecer los mecanismos que garanticen la adecuada participación en los proyectos y experimentos, tanto del sec

tor educativo, como de los demás sectores involucrados.

Supervisar el avance de proyectos y experimentos.

Difundir los resultados de los proyectos aplicados. (119)

Un aspecto primordial y que tiene íntima relación con las actividades de planeación es el desarrollado por la Dirección General de Programación.

No podemos soslayar la gran importancia que reviste en la actualidad el aspecto presupuestal sobre todo en la expresión monetaria o financiera de los planes y programas de acción de la dependencia.

Es por demás hablar que entre la planeación y la programación existe en la práctica de sus acciones una interdependencia sustancial y ambos procesos tienen amplias repercusiones en todo el sistema educativo.

Para tener una mejor idea de lo antes expresado consideramos relevante precisar el ámbito de acción manifestado en las atribuciones de la Dirección General de Programación.

Las atribuciones a saber son las siguientes:

Propondrá los programas anuales para el sector educativo en coordinación con la Dirección General de Planeación.

Propondrá conjuntamente con las dependencias de la secretaría y entidades del sector las metas anuales de los programas correspondientes y los sistemas para evaluar su cumplimiento.

Propondrá normas generales para la elaboración de los ante proyectos de presupuesto de la secretaría y de las entidades del sector, de acuerdo con lo establecido por la Secretaría de Programación y Presupuesto y las políticas que señale el secretario.

Integrará los proyectos de presupuesto global y del progrma de inversión del sector, conjuntamente con las Delegaciones Generales y demás dependencias de la secretaría, así como entidades del sector.

Analizará las modificaciones presupuestales que solicitan las dependencias de la secretaría y las entidades del sector cuando afectan partidas correspondientes a diferentes programas y propondrá la autorización de las que se estimen procedentes.

Diseñará y mantendrá actualizados los sistemas de información relacionados con la planeación y programación del sistema educacional, así como elaborar y publicar las estadísticas relativas, de acuerdo con las disposiciones aplicables.

Evaluará en coordinación con las dependencias de la secretaría y entidades del sector, la operación de los programas y presupuestos anuales. (120)

Como podemos observar son sumamente amplios y extensos los recursos jurídicos y reglamentarios que guían y dan forma concreta a la práctica real de la acción educativa nacional. ,

Tan amplios son nuestros mecanismos legales como variada y compleja es la gama de problemas que presenta el país en materia educativa.

El sector educativo parte en todas sus acciones de las premisas fundamentales de legalidad para establecer políticas, estrategias, programas y metas que tiendan a disminuir las carencias y a hacer más eficiente la función del sistema educativo nacional.

Habiendo presentado los lineamientos normativos básicos de orden legal y organizacionales apegados a nuestro objeto de estudio, presentaremos en el aspecto siguiente las acciones comprendidas durante el actual sexenio a través del Plan Nacional de Educación de Porfirio Muñoz Ledo y el Programa Nacional del Sector Educativo de Fernando Solana.

En síntesis podemos afirmar que los fundamentos jurídicos de la educación nacional son ampliamente conocidos. El

artículo 3o. constitucional, como hemos afirmado anteriormente, prescribe las finalidades y orientaciones de la educación nacional.

Estas finalidades y orientaciones han dado lugar a elaboraciones filosófico educativas más particulares de parte de los diversos gobiernos.

Son particularmente útiles las señaladas por el gobierno actual, en cuanto que refieren dicha filosofía educativa a las circunstancias históricas concretas por las que atraviesa el país y la traducen en procesos concretos que la educación nacional debe apoyar.

El actual gobierno basado en un concepto humanista del desarrollo, que debe ser de las personas y no de las cosas, ha definido los 5 siguientes procesos como líneas normativas de la acción educativa:

1. La toma de conciencia, que lleva a las personas a comprender su ser en la historia y en el mundo, su poder sobre la naturaleza y las posibilidades de su acción sobre la sociedad. Esta toma de conciencia será la base de compromisos libres y responsables para transformar nuestra historia y llegar a ser autores de nuestro destino.
2. La participación en valores y metas comunes que supe-

rando los individualismos egoístas, contribuye a corregir la actual polarización del poder social, a crear un auténtico consenso político y a construir así una sociedad democrática.

3. La solidaridad que como fruto de la participación establezca las bases de una efectiva igualdad social.
4. El desarrollo de la capacidad de organización, que refuerce la disposición a colaborar en el bienestar colectivo, así como la iniciativa, el esfuerzo, la perseverancia y la racionalidad en el empleo de los medios para alcanzar los fines.
5. El aumento de la productividad que capacite eficientemente para el trabajo y forme mujeres y hombres críticos, responsables y creativos.

A través de estos 5 procesos es como se concibe la necesaria transformación de la sociedad mexicana según las grandes finalidades prescritas en la constitución.

Estos procesos son esencialmente educativos, y la organización de la educación nacional que se entiende como medio para canalizar fuerzas sociales y orientarlas hacia la realización de valores, debe encaminarse a que estos procesos cobren cada vez mayor fuerza y hagan posible el desarrollo integral de la sociedad.

3.4 La acción educativa en el sexenio de José López Portillo expresada en el Plan Nacional de Educación con Porfirio Muñoz Ledo y el Programa Nacional del Sector Educativo de Fernando Solana.

A inicios del actual gobierno del Lic. José López Portillo, siendo Secretario de Educación el Lic. Porfirio Muñoz Ledo, se hizo evidente un nuevo enfoque en el manejo de los asuntos de interés público.

Se han dado una serie de transformaciones organizativas de gran importancia en todos los niveles, políticos, económicos y sociales. El Presidente de la República ha afirmado de manera categórica que el primer servicio al que se obliga el Estado Mexicano, es el educativo. De aquí la gran trascendencia del giro tomado por la administración para enfrentar las necesidades educativas del país frente a otras prioridades que se interactúan con él, en el comportamiento del sistema social mexicano.

En el inicio de su gobierno el Lic. López Portillo envía un proyecto al Congreso, de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que entre otras cosas "amplia y precisa las responsabilidades del Estado en materia educativa, al confiar a las autoridades federales del ramo facultades de promoción, y coordinación que rebasan el ámbito tradicional de la educación formal". (121)

Hemos hablado de que la creciente complejidad de la actividad nacional ha sido determinante para definir las estructuras a través de las cuales el Estado ha asumido, en diferente épocas las responsabilidades que la ley señala:

"También hemos afirmado que las transformaciones derivadas del desarrollo y la diversificación de los campos del quehacer público han dado lugar a la creación de organismos e instituciones a menudo como respuesta a problemas inmediatos, y no como resultado de un enfoque sistemático, capaz de traducir tales necesidades en organización coherente y apta para la conducción efectiva de los fenómenos sobre cuyo curso pretende influir". (122)

Tal situación ha reproducido una serie de efectos de deterioro y entorpecimiento de los objetivos gubernamentales, como son, "superposición de funciones e instancias de decisión; formación de compartimentos estancos, centros de poder, improvisación en lugar de análisis racional de problemas y alternativas de solución". (123)

Es en la presente administración cuando adquiere máxima prioridad el propósito global de congruencia.

A inicios de sexenio, el Presidente López Portillo invitó a Lic. Porfirio Muñoz Ledo entonces Secretario de Educación Pública, a la elaboración de un plan global de congruencia (educativo) que permitiera programar las actividades y disminuir la distancia que separa la realidad de

la filosofía.

Se pensó que solo mediante la reforma de nuestra organización administrativa y la coordinación de esfuerzos se podrían emplear cabalmente los recursos que se destinan al desarrollo de la obra educativa.

Así el 10 de enero de 1977 se propuso en plazo perentorio la formulación de un Plan Nacional de Educación.

Subrayó la necesidad de evaluar nuestros sistemas educativos, por medio de un plan "que recogiendo todas las experiencias, aprovechando todas las estructuras administrativas, optimizando el empleo de nuestros recursos, satisfaga el gran propósito de congruencia con nuestra filosofía política". (124)

Es en la actualidad donde se manifiestan esfuerzos verdaderamente consistentes en materia de planeación. Se hace evidente en los propósitos que, sólo a través de la organización y la planeación se puede conducir la expansión del sistema educativo, y hacer del mismo un elemento cada vez más eficiente. El plan refleja en su esencia la conciencia de la programación como vía para la racionalidad del Estado.

"El Consejo Nacional Técnico de la Educación propuso al Lic. Muñoz Ledo los objetivos primordiales, cuyo logro de

biera propugnar la política educativa del país, se estableció un conjunto de normas para sistematizar el proceso de elaboración del Plan". (125)

Conviene subrayar que tales objetivos surgen de los preceptos capitulares que orientan la tarea educativa y rigen por lo tanto los propósitos del Plan. El artículo 30. así como las fracciones o párrafos relativos de los artículos 40., 50., 31, 73 y 123 de la Constitución contienen los grandes señalamientos.

Dichos objetivos eran a saber:

1. Afirmar el carácter popular y democrático del sistema educativo.
2. Elevar la calidad de la educación.
3. Estrechar su vinculación con el proceso de desarrollo.
4. Comprometer la acción de la sociedad en el esfuerzo educativo nacional. (126)

Cada uno de estos objetivos considera un conjunto de estrategias y decisiones complementarias que favorecen el cumplimiento de las demás.

I. Con el propósito de fortalecer el carácter democrático y popular de la educación, se propusieron las siguientes estrategias y decisiones.

1. Satisfacer plenamente y reorientar en su caso la deman-

da de servicios que plantean los padres de familia y los educandos en los diversos sectores sociales, y atender progresivamente sus necesidades educativas en todas las modalidades, ciclos y niveles del sistema.

2. Promover la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en el sistema, a fin de cubrir prioritariamente las necesidades educativas de los niños y jóvenes cuyas condiciones sociales e individuales tienden a marginar los o a eliminarlos prematuramente de los servicios escolares.

3. Multiplicar los servicios destinados a los adultos, a fin de compensar insuficiencias educativas, complementar su formación y dotarlos de conocimientos y habilidades indispensables para una vida mejor.

II. Con el propósito de elevar la calidad de la educación y orientarla al desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, se propusieron las siguientes estrategias y decisiones.

1. Mejorar la eficiencia interna del sistema de manera que el proceso enseñanza-aprendizaje se realice en condiciones que permitan el cumplimiento de los objetivos que persiguen los diferentes grados, ciclos, niveles y modalidades de la educación.

2. Revisar e incrementar los programas dirigidos a la for
mación y mejoramiento del personal docente y al otorga
miento de estímulos y apoyos que promuevan su bienestar
y propicien el más eficaz desempeño de sus tareas.

 3. Enriquecer la vida cultural, social y recreativa de
las escuelas y de la propia comunidad para contribuir
al desarrollo armónico e integral de los educandos.
- III. Con el fin de vincular la educación a los objetivos
nacionales y necesidades del desarrollo, se propusie-
ron las siguientes estrategias y decisiones.
1. Afirmar los valores nacionales por medio de la educa-
ción y procurar que sus servicios se orienten conforme
a las necesidades regionales y al logro de los objeti-
vos generales del país.

 2. Incrementar sustancialmente la capacidad de los mexica-
nos para la innovación y la vida productiva, a fin de
procurar su más plena realización por el trabajo y su
eficaz contribución a los propósitos del desarrollo.

 3. Fortalecer las instituciones educativas posteriores a
los ciclos básicos, para propiciar el pleno cumpli-
miento de los propósitos que las justifican y su
mayor vinculación con las necesidades presentes y futu-
ras de la nación.

IV. Con el propósito de comprometer y organizar los esfuerzos sociales en favor de la educación se propusieron las siguientes estrategias y decisiones.

1. Promover la participación creciente y responsable de la comunidad en el fomento a la obra educativa y en el desarrollo y mejoramiento de los servicios escolares.
2. Establecer los compromisos de las instituciones políticas, de los sectores sociales y de las comunidades educativas en la promoción, financiamiento y adecuada utilización de los servicios educativos.

El 5 de Febrero de 1977 quedó instalada la Comisión para el Plan Nacional de Educación.

La Comisión quedó integrada por un Consejo Coordinador y otro técnico; a lo largo de 4 meses las comisiones de estudio y las comisiones especiales de coordinación técnica estructuraron los documentos básicos de carácter preliminar que serían discutidos en múltiples sesiones, donde cada capítulo fue escuchado y discutido por todos en presencia del Titular del ramo.

La primera sesión presentó los antecedentes históricos que describen la evolución del sistema educativo, el panorama hasta este momento de la educación en el país, una síntesis de los diagnósticos realizados en el curso de los

trabajos, los objetivos propuestos y el marco fundamental de referencia en la formulación de los diversos programas.

En las subsecuentes sesiones se describieron los programas específicos correspondientes a los diversos servicios educativos: Tales fueron; educación básica, formación de maestros, servicios educativos para zonas deprimidas y grupos marginados, educación abierta, capacitación, educación tecnológica, educación superior, cultura y difusión popular, juventud, deporte, recreación y programas educativos para la salud, para concluir con los temas relativos a la planeación y a la administración del sistema educativo nacional.

El presente plan no vino a tener aplicación práctica en la forma en que se presentó originalmente.

Ya con la salida del Lic. Porfirio Muñoz Ledo de la Secretaría de Educación Pública, el plan sufre ciertas modificaciones, conservando en esencia los puntos medulares que siguieron teniendo vigencia y sirvieron como base dentro de la acción emprendida por el nuevo titular del ramo, logrando con esto dar continuidad a la tarea educativa del país.

Una nueva orientación toma la acción gubernamental en materia educativa, con la entrada del Lic. Fernando Solana a la Secretaría de Educación Pública.

"El Lic. Fernando Solana expone abiertamente el enorme rezago que existe en materia educativa y señala que México tiene un promedio de escolaridad de solo algo más de tres años, lo que nos hace ser una sociedad de tercer año de primaria". (127)

Así desde una perspectiva realista de la problemática educativa del país, se orientaron las acciones a replantear la estrategia a seguir mediante el establecimiento de objetivos congruentes con los recursos disponibles para su realización. Lo anterior se manifestó, al establecer programas prioritarios donde cada una de sus metas fueran debidamente cuantificadas tratando de lograr una relación medios-fines con la intención de no caer en búsquedas infructuosas por ser demasiado ambiciosos en el planteamiento de los objetivos.

Siendo un sector con recursos limitados, el Lic. Solana se abocó a la tarea de atacar el problema educativo valiéndose de la planeación como elemento primordial.

El carácter ambicioso del anterior plan de educación no garantizaba en su implementación el logro de los objetivos propuestos, dado el carácter restringido de recursos disponibles frente a los propósitos trazados por éste.

Sin embargo mediante una formal adecuación se retomaron los puntos o aspectos medulares del mismo, se especifica-

ron los objetivos básicos, se explicitaron los programas prioritarios y se señalaron las metas y acciones consiguientes expresadas en tiempo y espacio, dando lugar al Programa Nacional del Sector Educativo.

Dicho programa además contempló su vinculación con la adecuación de las estructuras, mediante la expresión e implantación del objetivo referente a aumentar la eficiencia del sistema educativo, normado directamente por la reforma administrativa, fomentada en el actual período de administración.

De tal suerte que la política educativa ha tratado de hacer compatibles las aspiraciones filosóficas con las acciones concretas del sector, en la medida en que se conocen los alcances reales de dicha política y el aparato gubernamental la apoya mediante la reorganización de las estructuras y el impulso de la planeación y programación en el ejercicio de la actividad pública; en este caso en lo referente a la necesidad de satisfacer la demanda educativa del país.

Actualmente el sector educativo cuenta con un programa que sustituye al anterior plan, el cual contiene 5 objetivos programáticos donde las acciones están englobadas en 52 programas, siendo 12 de ellos prioritarios.

"Tales objetivos fueron aprobados y discutidos en Cocoyoc.

Mor. el 1 y 2 de febrero de 1980 y así mismo se analizaron los programas del sector". (128)

La nueva estrategia educativa tiene una estrecha relación con el giro dado por la acción del gobierno expresada en el planteamiento del plan global de desarrollo.

Como hemos dicho con anterioridad, el actual gobierno ha encaminado su acción a sentar las bases que den apoyo a la actividad emprendida por su administración. En su etapa inicial de gestión, se consideró de manera expresa, que había que organizar adecuadamente el aparato administrativo de tal manera que respondiera a las exigencias de una acción necesariamente racional del quehacer público.

Tal punto de apoyo vendría a ser la piedra angular que diera sustento a toda una serie de transformaciones obligadas por las circunstancias históricas por las que atraviesa el país.

Así de esta manera habiendo comprendido la necesidad urgente de adecuar nuestra administración pública, se llevaron a cabo medidas sustanciales para poner en marcha los mecanismos que dieran significado práctico, concretizando la idea en acción.

Tal situación dió pie para que se vislumbrara bajo una idea racional la acción del Estado, frente a la multiplicidad de problemas traducidos en demandas urgentes que

era preciso solucionar.

Mediante una acción unificada en el criterio y con el apoyo de un sistema de coordinación, se establecieron las prioridades expresadas bajo la idea de utilizar al máximo los limitados recursos y con fundamento en una adecuada planeación y programación de las actividades del gobierno, considerando que cada problema y solución debe formar parte interactuante de un todo integrado en la sociedad.

Así bajo esta idea el Lic. López Portillo expresó la necesidad de afrontar la problemática educativa del país.

Se requirió la formulación de un plan que comprendiera de manera exacta y profunda la realidad educativa del país y propusiera las medidas requeridas en el momento, para emprender acciones inmediatas y adecuadas que satisficieran las necesidades más urgentes en materia educativa.

Tal plan nacional de educación (1977) viene a manifestarse y tomar forma concreta y práctica en el Programa Nacional del Sector Educativo (1979) que sintetiza en él, los aspectos más sobresalientes e importantes de acuerdo a las condiciones requeridas en el actual momento.

Lo anterior tiene fundamento al considerar el apoyo legal y organizativo con el que cuenta la actual política educativa.

No basta contar con objetivos ambiciosos y un cuerpo jurídico que los respalde, sino se cuenta con una administración que sea capaz de dar factibilidad a las acciones propuestas. Se debe tener una estructura administrativa tal que tenga la posibilidad de concretizar y dar consistencia a la acción gubernamental; "sólo mediante la reforma de nuestra organización educativa y la coordinación de esfuerzos se podrán emplear cabalmente los recursos que se destinan al desarrollo y en particular a la obra educativa". (129)

Es fundamental precisar en este momento, dado su importancia, el contenido del programa nacional del sector educativo que considera las actuales medidas para enfrentar la problemática educativa en el país. Durante 1978 se completó y concretó el plan de acción, concibiéndolo como proceso permanente.

"A la fecha se han precisado los objetivos programáticos para orientar y organizar toda la acción educativa, se han definido prioridades, se han fijado metas y se conocen los recursos que se requerirán año con año de 1979 a 1982". (130)

Todos los objetivos se conseguirán a través de acciones agrupadas en 52 programas, donde a cada uno de los cuales se les ha fijado metas en espacio y tiempo.

Entenderemos que los objetivos son puntos distantes hacia los cuales se debe dirigir la acción en forma permanente.

Al mismo tiempo comprenderemos que las metas son compromi-
sos que se habrán de cumplir en el corto y en el mediano
plazo.

El sector educativo ha expresado que para organizar la ac-
ción se han jerarquizado los programas; "de todos los pro-
gramas establecidos, 12 de ellos son considerados priori-
tarios para 1979-1982". (131)

Los programas a saber son los siguientes:

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

Tal situación no excluye los demás programas, sino que se
pondrá mayor énfasis en la solución de los problemas más

apremiantes según los lineamientos de política educativa, la filosofía educativa mexicana, al enorme rezago de la educación y a los requerimientos que plantea el desarrollo del país.

El actual gobierno ha definido su política, en congruencia con la filosofía educativa nacional. Partiendo del convencimiento de que el desarrollo general de México se verá siempre limitado por el avance educativo de su población, se ha propuesto acelerar el nivel de educación de los mexicanos, integrar en el sistema educativo a los grupos marginados, atenuar las desigualdades e incorporar a la población adulta al esfuerzo conjunto por elevar los niveles de calidad de la vida.

La actual administración ha concretado este propósito fundamental en 5 objetivos programáticos.

Los 5 objetivos son:

1. Asegurar la educación básica a toda la población .
2. Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.
3. Elevar la calidad de la educación.
4. Mejorar la atmósfera cultural del país.
5. Aumentar la eficiencia del sistema educativo. (132)

Hemos de tomar en consideración que el primer objetivo consiste en procurar a todos los mexicanos, el uso del alfabeto y la educación básica indispensable que mejore la calidad de su vida y les permita participar en el desarrollo del país.

En cuanto al segundo objetivo, diremos que para apoyar el desarrollo del país, es necesario vincular la educación terminal con la producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios. Este objetivo orientará el desarrollo de los diversos sistemas de educación media terminal y superior.

En lo referente al tercer objetivo paralelamente es necesario elevar la calidad de la educación con mejores planes y programas de estudio, contenidos y métodos adecuados, material didáctico, instalaciones y con maestros mejor preparados.

Con respecto al cuarto objetivo, hemos de decir que es preciso, en colaboración con otras dependencias transformar la atmósfera cultural y preservar nuestra riqueza tradicionalmente cultural, para apoyar la tarea educativa y contribuir a que la población pueda reconocer la calidad, creando así una demanda cultural cada vez de mejor nivel.

En cuanto al quinto objetivo, que es para nosotros punto

de especial interés, diremos que los recursos que se destinan a la educación son siempre limitados, por ello el sector educativo busca incrementar la eficiencia del sistema. Se deben obtener mayores logros y asegurar el buen uso de los fondos que se destinen a la educación.

A continuación se reseñan los programas prioritarios que se asocian a cada objetivo. (133)

Objetivo 1. Asegurar la educación básica a toda la población.

Ocho programas se derivan de este objetivo. De ellos 5 por ahora son prioritarios. 3 de éstos constituyen la acción "Educación para todos", iniciada en mayo de 1978: ofrecer la educación primaria a todos los niños; castellanizar y proporcionar la primaria bilingüe a la población indígena y dar a la población adulta la oportunidad de recibir la educación básica o complementaria en su caso.

Los otros 2 programas prioritarios responden a la proposición del Presidente López Portillo en su III Informe, de ofrecer una educación básica universal de 10 años. Ellos son: Ofrecer un año de educación preescolar a todos los niños y dar la oportunidad de cursar la secundaria a todos los jóvenes que la demanden.

Los 3 programas no prioritarios que corresponden a este primer objetivo complementan el propósito de asegurar la

educación básica a toda la población.

Objetivo 2. Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.

Dadas las transformaciones que ha venido sufriendo nuestro país y la compleja situación a que se enfrenta la economía nacional, el sector educativo ha comprendido la necesidad de responder a los requerimientos exigidos en el actual momento por el que atraviesa el país en materia de desarrollo.

Se ha considerado tomar medidas inmediatas atendiendo a que el proceso de desarrollo no puede ir desvinculado de la producción de recursos humanos profesionales y técnicos, egresados de los niveles terminales medios y superiores.

Si bien la construcción de una sociedad más justa, más libre, más homogénea y más unida depende de la educación básica para todos, la posibilidad de aprovechar de mejor manera los recursos naturales y elevar nuestro crecimiento económico depende de la eficiencia que demos a la educación terminal y del grado en que la vinculemos con el sistema productivo de bienes y servicios.

De los 12 programas orientados a ello, 2 se consideran

prioritarios por ahora: propiciar el desarrollo armónico de la educación superior en todo el país, racionalizando el uso de los recursos que se destinan a ello, y fomentar la educación profesional del nivel medio superior.

El conjunto de los 13 programas manifiesta la preocupación del sector educativo por reforzar la contribución de la educación al desarrollo económico ante un previsible auge de la capacidad productiva del país.

Objetivo 3. Elevar la calidad de la educación. Tomando en consideración el enorme crecimiento del sector educativo se ha notado que uno de los efectos de tal fenómeno ha sido el alto deterioro en la calidad, como resultado de dar mayor atención a satisfacer la demanda de tal servicio, que ha ido creciendo a niveles muy por encima de la capacidad de los recursos destinados para satisfacerla.

Extender el servicio educativo no basta. Se debe mejorar la calidad de la educación, son necesarios tanto la adquisición de conocimientos sólidos y organizados como la formación de valores y el desarrollo de habilidades que permitan, a quienes estudian, mejorar la calidad de su vida.

No es fácil definir la calidad de la educación ni identificar los factores de que depende. Pero ciertamente son los maestros su determinante principal. De los 7 programas que corresponde a este objetivo, 3 son prioritarios y

de éstos, 2 se refieren a la formación de maestros.

El primero consiste en impulsar la formación superior y la investigación educativa en la Universidad Pedagógica Nacional: esta institución contribuirá a elevar la calidad del futuro magisterio y a reforzar la formación de los maestros en servicio.

El otro programa tiene por objetivo elevar la calidad de la educación normal; aspira a que el número y calidad de los docentes egresados de las escuelas normales corresponda efectivamente a las necesidades del sistema educativo.

El tercer programa prioritario se centra en los contenidos y métodos educativos. Se propone realizar una revisión permanente de los contenidos de la educación básica y normal, de sus métodos, planes y programas de estudio, técnicas pedagógicas y materiales didácticos, para la iden tidad nacional y el conocimiento de la realidad local del educando.

Para esto se han establecido El Consejo de Contenidos y Métodos Educativos y la Dirección del mismo nombre como órgano operativo de dicho consejo.

A las áreas de español, matemáticas, ciencias sociales, ciencias naturales, educación tecnológica, artística y ff sica se añaden una de educación para la salud, otra rela-

cionada con la historia, geografía y recursos de cada estado y la tercera sobre el conocimiento de la localidad del educando.

Objetivo 4.- Mejorar la atmósfera cultural. El amplio desarrollo del sistema capitalista ha propiciado la expansión de patrones de conducta que han ido penetrando en los países subdesarrollados, a través de diversos medios, en especial por el uso de los medios masivos de comunicación.

La penetración ideológica de formas de vida ajenas a nuestras tradiciones, ha ido produciendo paulatinamente una pérdida de nuestra propia identidad histórica nacional.

Los países capitalistas desarrollados no sólo han fomentado en su interior formas extrañas en su estructura social en todos los niveles, producto de contradicciones surgidas por el alto grado de complejidad alcanzado, sino que han desbordado sus fronteras para ubicar determinadas formas de vida consecuentes a sus intereses, en países periféricos que paulatinamente van perdiendo sus más auténticos valores culturales en la adopción de seudovalores impuestos mediante formas sutiles y sofisticadas de penetración.

Es preciso conservar nuestro patrimonio cultural y protegerlo contra toda posibilidad de desaparición, sea ésta

inducida, o no. El sector educativo plantea la idea de lograr el auténtico equilibrio entre fomentar y conservar los valores de la cultura universal y nacional.

La atmósfera cultural del país depende de todos. Los valores y tradiciones, las conductas sociales, las formas específicas como se aplican los conocimientos para producir o para recrearse y las maneras como se relacionan los miembros de la sociedad y los grupos e instituciones entre sí, pueden mejorarse, promoverse y orientarse con acciones que dada su naturaleza, son responsabilidad principalmente del sector educativo. Nueve programas se han derivado de este objetivo. Uno de ellos se considera prioritario: el promover el hábito de la lectura. Los números de bibliotecas y librerías, y el número y calidad de las publicaciones que hay en el país señalan que pocos mexicanos acostumbran leer; y que la mayor parte de quienes lo hacen recurren a material de infima calidad.

Promover el hábito de la lectura de publicaciones de calidad debe ser sin duda una prioridad educativa. El programa se propone promover publicaciones de calidad a precios accesibles, incrementar la eficiencia de su distribución y aumentar la cantidad de bibliotecas y unidades culturales.

Objetivo 5. Aumentar la eficiencia del sistema educativo.

Es preciso considerar, que el sector educativo debe contar con los mecanismos o instrumentos adecuados de carácter administrativo y jurídico que coadyuven a hacer más eficiente la función educativa.

El presente objetivo tiene una especial importancia pues en él se fundamenta la acción concreta de la tarea educativa.

Es aquí donde hacen su aparición toda la serie de instrumentos operativos y normativos en la utilización racional de los diversos recursos con los que cuenta el sector para aumentar la eficiencia y optimizar sus logros.

El funcionamiento eficiente del sector educativo implica administrar importantes recursos humanos financieros y materiales, la complejidad del sector y las deficiencias que lo han afectado obligan a un gran esfuerzo por reformar su administración para mejorar la eficiencia. Este objetivo condiciona el cumplimiento de todos los demás.

Quince programas se derivan del objetivo, 3 de ellos son prioritarios: implantar sistemas que eleven la eficiencia de la acción educativa, desconcentrar las decisiones y trámites administrativos y racionalizar la administración de los recursos humanos.

El primero se refiere a la organización administrativa,

del sector, incluyendo sus relaciones internas y una relación con otros sectores. Está normada por la reforma administrativa emprendida por el actual gobierno.

La excesiva descentralización, que antaño se justificase ha presentado uno de los mayores obstáculos para otorgar eficientemente los servicios. La concentración en las oficinas centrales ha ocasionado que se tomen decisiones poco adecuadas a las realidades locales.

La presencia en cada estado de varios funcionarios que dependen de diferentes oficinas centrales y sin comunicación entre sí ha entorpecido la administración. Esta es la razón del programa de desconcentración, cuyo primer paso consistió en establecer, en mayo de 1978, las 31 delegaciones generales de la Secretaría en los estados.

El tercer programa prioritario busca racionalizar la administración de los recursos humanos. Si se considera que de este sector depende más de medio millón de trabajadores se comprenderá la importancia de que operen eficientemente sistemas y procedimientos para asegurar a cada trabajador su ubicación correcta en función de sus capacidades, intereses y posibilidades de desarrollo, como para dotar al sector de las personas idóneas.

Asimismo el sector educativo se ha fijado metas a cumplir para 1982, las cuales presentaremos a continuación:

- Ofrecer un año de preescolar o su equivalente al 70% de los niños de 5 años.
- Ofrecer el acceso a la secundaria completa a todos los egresados de primaria.
- Enseñar español a todos los niños indígenas monolingües de 5 a 7 años.
- Reducir el analfabetismo en el país al 10% de la población adulta.
- Lograr que tres millones de adultos con primaria incompleta acrediten dichos ciclos o que estén incorporados a los servicios de educación para adultos.
- Aumentar de 9% a 20% la proporción de quienes se inscriben en carreras terminales de nivel medio superior.
- Revisar de manera permanente, con la participación de los maestros especializados, contenidos, métodos, planes y programas educativos de los niveles básicos y normal, para ser implantados a partir de 1980.
- Mejorar y crear bibliotecas en ciudades y cabeceras municipales hasta completar 2000.
- Crear 6000 salas de cultura en poblaciones y zonas marginadas.
- En coordinación con las dependencias responsables coadyuvar a producir e inducir la producción de programas culturales y recreativos de alta calidad hasta alcanzar el 12.5% del tiempo de transmisión de los canales de radio y televisión.

Se ha considerado que para alcanzar las metas, será necesario

rio un gasto creciente en materia educativa que llegará en 1982 a 200 mil millones de pesos de 1978, incluyendo el esfuerzo de la federación, los estados, los municipios y el de los particulares. (134)

Como podemos apreciar, el sector educativo tiene una amplia y compleja tarea encaminada a eliminar rezagos que deterioran e imposibilitan el adecuado proceso para alcanzar el nivel de desarrollo deseado. Habiendo presentado en su conjunto la tarea emprendida por el actual sexenio en materia educativa y teniendo presente la importancia que dicha tarea representa para la vida económica, política y social del país, para fines de nuestro estudio, es pertinente, centrar nuestra atención en un aspecto específico y concreto en el cual se manifieste la actividad del sector educativo y su vinculación inherente con respecto de la planeación educativa.

Para tal propósito es importante señalar algunos aspectos relativos a nuestro estudio de caso, el cual se presenta en el siguiente capítulo.

Como primer punto, y como hemos mencionado con anterioridad, el sector cuenta con 5 objetivos programáticos que orientan toda la actividad educativa del país.

El quinto objetivo referente a aumentar la eficiencia del sistema educativo, a su vez, es integrado por una serie

de programas que van encaminados al logro de dicho objetivo. Estos programas son los siguientes:

- 5.1 Implantar sistemas que eleven la eficiencia del sistema educativo.
- 5.2 Desconcentrar las decisiones y trámites administrativos.
- 5.3 Racionalizar la administración de los recursos humanos.
- 5.4 Racionalizar la administración de los recursos financieros.
- 5.5 Agilizar la administración y el ejercicio de los recursos financieros.
- 5.6 Mejorar los procedimientos de adquisición, abastecimiento y utilización de los recursos materiales.
- 5.7 Impulsar la planeación educativa.
- 5.8 Administrar el sistema de incorporación de escuelas.
- 5.9 Aprovechar la promoción social voluntaria, para apoyar la acción educativa.
- 5.10 Adecuar permanentemente las normas jurídicas que regulen el sistema educativo y cuidar su aplicación.
- 5.11 Mejorar la imagen del servicio educativo público.
- 5.12 Verificar el cumplimiento de las normas administrativas y financieras que rigen las acciones del sector.
- 5.13 Ampliar y conservar la infraestructura física.
- 5.14 Propiciar el intercambio educativo y cultural con otros países.
- 5.15 Dirigir y coordinar la acción educativa.

Ya hemos mencionado con anterioridad que se han determinado los tres primeros como prioritarios, en las acciones

correspondientes a este objetivo programático.

A todos y cada uno de los programas, se les ha fijado metas precisas que coadyuven a establecer un sistema de evaluación permanente sobre los logros obtenidos en el proceso del desarrollo de las tareas realizadas por el sector.

En lo que corresponde al programa 5.1 se ha propuesto la meta de revisar, coordinar e implantar estructuras, sistemas y procedimientos que eleven permanentemente la eficiencia de las 93 unidades administrativas del sector educativo.

Este programa prioritario está orientado por los lineamientos de la Reforma Administrativa, se desarrollan acciones para mejorar la eficiencia interna de la SEP, la coordinación del sector y la vinculación con otros sectores.

El segundo programa prioritario 5.2, se propone que 1981 las 31 delegaciones deberán coordinar las acciones de la SEP en los estados, manteniendo su vinculación con los órganos centrales, las cuales se habrán transformado en unidades responsables de normar, controlar y evaluar los servicios educativos a nivel nacional.

Se ha incluido como meta, que, las delegaciones realicen

directamente la contratación de personal, las adquisiciones y las restantes actividades administrativas que les competen.

Se ha propuesto como meta para el tercer programa prioritario 5.3, el haber integrado en 1981, normas, organización, información y procedimientos que permitan el aprovechamiento pleno de los recursos humanos del sector educativo, desde cada unidad específica y geográfica de adscripción.

Todo esto, porque en un universo integrado por medio millón de trabajadores y 800 mil plazas, las acciones pendientes a crear estabilidad en el empleo, brindar oportunidades de desarrollo al personal y en general mejorar la administración del sector, son ejes principales para elevar la eficiencia.

Cada uno de los programas cuenta con una serie de proyectos específicos que atienden a cuestiones de índole particular, y que en forma coordinada contribuyen a dar forma concreta a la acción educativa expresada en programas.

Nuestro estudio de caso se circunscribe al análisis de un proyecto específico que se desprende del programa prioritario correspondiente a desconcentrar las decisiones y trámites administrativos.

Dicho proyecto se denomina, Microplaneación Regional Educativa, implantado por la Dirección de Estudios y Proyectos dependiente de la Dirección General de Planeación Educativa de la SEP.

Es nuestro interés ubicar en el siguiente capítulo el papel y la importancia, que el proyecto antes mencionado tiene en el desempeño de la actividad educativa del sector, y dada sus características propias, establecer e identificar su concepción teórica y su aplicación práctica dentro del marco del proceso técnico de la planeación de la educación.

3.5 Conclusión específica.

El establecimiento de una reforma administrativa que dinamizara y diera organización a las estructuras gubernamentales, resultó de vital importancia como fase previa a la planeación. No era factible fomentar planes en medio de un marco inadecuado, con estructuras anquilosadas; existe una experiencia histórica que así lo hace ver. Hubo de establecerse el ámbito propicio donde las acciones planeadas del gobierno no se vieran frustradas. Había que adecuar las estructuras administrativas a una forma de actividad integral en donde los planes encontraran coordinación, de tal forma que se evitaran contradicciones en la acción, pudiéndose actuar de manera complementaria,

lo cual evita a su vez duplicidad en las funciones.

Se establece así lo que a nuestro juicio, significa el paso más importante de la reforma administrativa en relación a la planeación, dicho paso es la sectorización. El tratar de homogeneizar actividades por sector, permite que se compatibilicen y orienten los criterios de planeación económica y social.

La sectorización significa entonces la organización previa del aparato estatal para la aplicación del instrumento de acción de las diversas políticas estatales, que es la planeación.

El sector educativo es producto de esa sectorización, teniendo a la SEP como cabeza de sector, sus acciones se encaminan a través de lo que se ha denominado programas y metas del sector educativo y es aquí donde se establecen objetivos, metas, programas y proyectos, todo ello temporalizado y priorizado. Esto significa el actuar mediante un orden planeado, lo cual implica su inserción en el sistema nacional de planeación; el plan educativo hace sus planteamientos considerando siempre las políticas generales y cumpliendo con la parte que le corresponde del objetivo nacional fijado por el actual gobierno.

tencia de un plan global (directriz general) se vería frustrado si no se considera que los objetivos de cada plan de sector sean congruentes entre sí, en donde exista plena concatenación. El plan global retoma los diversos objetivos y los encauza hacia el nivel de desarrollo deseado; la SEP a través del establecimiento de sus programas, se incorpora plenamente a la planeación del país.

Cabe mencionar que toda planeación sería caótica, si carece de un cuerpo legal que la respalde. Pretender establecer un sistema al respecto resulta inútil si antes no se cuenta con la infraestructura legal y administrativa adecuada, en donde se haga factible la debida realización de los planes, de tal forma que éstos no se vean limitados ante insuficiencias provocadas por el anquilosamiento, la desorganización y la incongruencia de las estructuras. En este sentido, se han establecido, diversas leyes que justifican jurídicamente la planeación. Ello significa que instituciones, organismos y empresas estatales actúen en apego a las atribuciones concedidas, sin menoscabo de nuestro sistema político y económico. Es así que, a través de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal se ubica a la SPP como el "organo central" de la planeación y mediante el cual los diversos planes - -

sean contemplados en su amplitud y alcance de manera -- coordinada. A su vez los diversos sectores siguiendo - la legislación general -por así decirlo - podrán laborar en base a sus planes y aplicando de manera subse--- ciente su normatividad interna (leyes, reglamentos, ma- nuales).

En el caso del sector educativo se obedece a la Ley Fe- deral de Educación a sus reglamentos, internos, a sus ma- nuales de organización y procedimientos, sin chocar con los preceptos generales estableoidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley de Presu- puesto Contabilidad y Gasto Público.

Es responsabilidad directa del sector educativo, aprove- char los recursos jurídicos que aunados a un aprovecha- miento cabal de las estructuras administrativas, tien-- dan a disminuir progresivamente los rezagos eductivos y los distanciamientos sociales que aquejan grandemente a nuestro pueblo.

Cabe señalar un aspecto sumamente importante y que resul- ta ser una gran limitación en la instrumentación del sis- tema nacional de planeación; si bien es cierto que la - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con-- tiene los elementos jurídicos que implícitamente dan vi- gencia a la planeación, es necesario precisar con mayor

exactitud sobre su contenido, modalidades y alcance en el ejercicio concreto de la misma, ya que al respecto -- existe un enorme vacío que en el campo de la concreción debilita su fuerza por la inexistencia de una ley que regule en materia de planeación integral.

Esto implicará reforzar las medidas que en materia de reforma administrativa se han venido dando; caso concreto la sectorización, a través de la cual se pudieran establecer líneas jerárquicas que puedan garantizar la implantación de los planes debidamente; esto es, evitar la insuficiencia en sus alcances como resultado del libre albedrío en cuanto a la adopción del plan y sus diferentes partes.

Legislar sobre planeación delimitaría derechos y responsabilidades, le daría la justificación jurídica plena y necesaria dentro de un sistema de derecho como el nuestro, establecería directrices en materia de planear nuestro desarrollo y en apego a nuestros principios constitucionales.

Dar a la planeación respaldo legal implica el reforzamiento de los organismos que por parte del Estado dirigen, coordinan, controlan y evalúan los diversos planes. Esto a fin de que la planeación tenga exactitud

y alcance en sus acciones de acuerdo a lo que dicha ley fijara.

La dificultad que entraña el diseño de un plan conduce en ocasiones a errores. No es tarea fácil, sobre todo en el caso de la educación, abarcar la problemática en su conjunto y proceder a buscar soluciones. La elaboración del plan nacional de educación, estando como secretario de la SEP, Muñoz Ledo significó el comprender, articular y analizar la educación en su conjunto. El enfrentarse a un problema tan amplio como el país mismo, obligaba a establecer una visión amplia a través del plan; sin embargo, era evidente que tendían a existir serias lagunas que impedían llevar a efecto debidamente el plan.

Fue un comprender la problemática y tratar de enfre^{ntar} la sin haber madurado suficientemente la forma, los medios de atacarla. A pesar de ello, la experiencia no fue mala en todos los sentidos, ya que con el Lic. Fernando Solana al frente, muchos de los puntos expuestos en el anterior plan fueron retomados. Ello permitió actuar bajo pautas más claras y específicas; se establecieron prioridades, se delimitaron objetivos, se fijaron metas. En una palabra se precisó cada paso con el fin de garantizar futuros logros.

El identificar necesidades apremiantes, dio lugar a

emprender acciones de gran alcance, donde los recursos fueren utilizados de manera racional y eficiente. "Programas y Metas del Sector Educativo" pretende ajustar la relación entre lo deseable y lo factible.

Cabe señalar a este respecto que dentro de los 5 objetivos básicos del sector, es el quinto objetivo referente a aumentar la eficiencia del sistema educativo, el que vincula la labor global educativa con la reforma administrativa y el cual en la práctica condiciona el cumplimiento de los demás. Podemos afirmar que la columna vertebral de todas las acciones del sector está representada por toda la serie de programas que integran este objetivo, el cual subordina el logro de las metas trazadas al riguroso cumplimiento de éste.

El éxito de los objetivos generales trazados en materia educativa, dependerá de que sus acciones se consoliden dentro del fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación que por otra parte es una necesidad histórica impostergable, y que este sea efectivamente un plan nacional que desborde los límites sexenales y no sólo un plan de gobierno.

En resumen, hemos de afirmar que la planeación no es la panacea de donde han de surgir todo tipo de soluciones;

ni pensar que a través de la misma se han de propiciar cambios radicales en el sistema. Lo único que se pretende al actuar bajo un orden planeado, es la eliminación o disminución de desequilibrios, pero sin alterar la estructura propia del sistema, considerando que la planeación se establece bajo características propias del capitalismo, en una dirección determinada y con alcances bien definidos.

Ello no evita que se entienda a la planeación como tal; en cuanto que si bien es cierto, tiene objetivos de carácter cualitativo propios del sistema, que de una u otra forma intentan disminuir los problemas más agudos, a fin de evitar el desbordamiento de condiciones cambiantes. Es preciso ser claros en esto, para no caer en deducciones conceptuales erróneas al creer que por el hecho de intentar hacer planeación y esta no obtenga los resultados esperados, entonces se esté hablando de programación. Ambas deben entenderse como instrumentos propios del sistema hacia el alcance de mayores niveles de eficiencia y por ende ser complementarias pero nunca substitutivas.

En México se intentó planeación y prueba fehaciente de ello lo es el sector educativo, como ya se explicó en el interior del capítulo. La planeación enfrentó una problemática socio-económica extensa y profunda, ante la cual -

careció de medios lo suficientemente maduros. No podía hablarse de planeación más allá de lo que el propio sistema lo permite.

Los problemas educativos fueron atacados por esa planeación, pero no en la búsqueda de cambios radicales, sino en la identificación de necesidades apremiantes; de tratar de dar solución a un atraso escolar acarreado durante años y que significaba un punto de crisis cada vez mayor para el sistema.

Se trata de dar al sector educativo, un accionar más racional, bajo pautas más claras y específicas, mediante una mejor aplicación de los recursos. Ello implicó y es necesario reconocerlo, ya no solamente hablar sobre educación, legislar o convertirla en elemento socorrido de meras circunstancias políticas, sino accionar sobre ella, hacer o tratar de hacer; romper en alguna forma las anquilosadas estructuras educativas, producto único de políticas equivocadas.

La planeación educativa, es un intento ordenado y serio por revitalizar la educación como parte medular del sistema y con las limitantes que el mismo le impone.

IV. PROYECTO DE MICROPLANEACION REGIONAL EDUCATIVA (METODOLOGIA GENERAL)

En el desarrollo del presente capítulo se manejan dos conceptos diferentes para el análisis del proyecto. Por una parte microplaneación regional educativa y por la otra el mapa escolar.

Es indispensable entonces, establecer la relación existente entre ambos para fines aclaratorios, que permitan precisar de manera objetiva el presente estudio en razón del origen y práctica en que la metodología del proyecto se sustenta.

El mapa escolar es la resultante de una serie de investigaciones realizadas en el Instituto Internacional de Planeación Educativa (IIPE), con sede en Francia. (135)

Dicho mapa se define como la adopción de técnicas y de métodos de organización de la oferta educativa, convirtiéndose así en un instrumento de análisis que busca concretar a nivel local y regional los objetivos establecidos en un plan educativo de carácter nacional, de tal manera que con ello se pretende particularizar, con el fin de conocer las necesidades de una región de manera más precisa, reconociendo las características propias del lugar y por ende sus necesidades específicas.

Todo esto sin desvincular los objetivos fijados en el plan.

De tal forma, el mapa escolar en su acción como instrumento de análisis permite el enlace entre el plan y el establecimiento de proyectos detallados para su ejecución. Traduce a

su vez la determinación de objetivos globales en acciones concretas a nivel local.

Permite la vinculación entre la organización global de los recursos y las necesidades reales estimadas de las características locales o regionales.

Por otra parte, el mapa escolar debe conducir a una articulación de las redes escolares de diferentes niveles y tipos de enseñanza.

Esto que sería el marco conceptual dentro del cual se desenvuelve el mapa escolar tiene su aplicación concreta a través de una metodología, la cual aquí mencionamos de manera general y más adelante se detallará cada uno de los puntos.

- 1). Diagnóstico de la distribución geográfica de la oferta, que permite identificar los desequilibrios existentes en la distribución geográfica de la matrícula y de las conclusiones de escolarización.
- 2). Delimitación de áreas de captación que pretende establecer normas relativas al tamaño de las escuelas.
 - Limitaciones pedagógicas, económicas y administrativas.
 - Normas relativas al espacio físico, tipos de construcción, suministros y equipos.

- 3). Regionalización de los objetivos del plan escolar.
- 4). Proyección de las necesidades de escolarización en función de los objetivos regionalizados y de la evolución demográfica.
- 5). Elaboración de propuestas para la modificación del mapa escolar en caso necesario.

El mapa escolar pretende ser pues, el instrumento de análisis que a través de todo un proceso, no sólo vincule el plan educativo con la región, sino que a su vez permita comprender de manera detallada la problemática educativa de la región, reconociendo, claro está el medio económico y social del lugar.

Ahora bien el instrumentar dicho modelo en diferentes países propicia obligadamente la tarea de adaptar debidamente dicha metodología a las características propias del país en que el estudio se vaya a realizar; implicando esto el considerar las diversas instancias tanto económicas y sociales como también políticas, con el fin de que no se vea frustrado ante un posible desfase en su adaptación.

Microplaneación regional educativa, significa entonces la debida adaptación de la metodología antes mencionada, a nuestra realidad educativa, considerando su vinculación con el sistema nacional de planeación y con el plan educativo prevaleciente en el país.

Su adecuación no sólo es semántica, sino también de fondo en cuanto que se reconoce el nivel educativo que guarda el país, el ámbito económico, político y social en que se desenvuelve, procurando acciones efectivas dentro de nuestras posibilidades.

Microplaneación se ha ido implementado en forma paulatina en la búsqueda de hacer más consistentes sus efectos sobre los problemas que se presentan, ahondando cada vez más en sus posibles causas.

Tenemos una problemática educativa propia; microplaneación representa el enlace entre ese plan educativo que procura soluciones, y las características particulares que presenta esa problemática en una región aislada o alejada.

Es llevar la estrategia del plan hasta los ángulos más estrechos y reducidos, dándole la objetividad requerida según las necesidades que se presenten.

En resumen, procura precisar las acciones de manera particular y específica, sin desvincularse con los objetivos nacionales, estableciendo así los diversos parámetros en que la problemática educativa puede ser resuelta.

4.1 Microplaneación Regional Educativa.

El proyecto de microplaneación se encuentra estructurado de tal manera, que considera una serie de variables que

le permiten en su aplicación una mayor exactitud. Esto es; el proyecto tiene que considerar aquellos factores que por sus características se deben tomar en cuenta en cualquier región educativa, pero que a su vez se integran en su contenido mediante la situación particular que prevalece en dichas regiones.

Hablar de microplaneación, significa hacer referencia a la planeación en una área reducida, esto es, que encuentren su plena aplicación dentro de un ámbito singular, previamente establecido.

La microplaneación se basa fundamentalmente en la existencia de un sistema coherente de planeación a nivel global; con la particularidad de que su acción radica a nivel de región o localidad. Ello implica el optimizar los alcances de la planeación en detalles, contribuyendo así a una función de utilidad colectiva nacional con reflejo particular.

Teóricamente la microplaneación regional es el proceso mediante el cual se conciben las diversas instancias de acción, a través de una estructura racional de análisis que permita el pleno conocimiento de los recursos, de manera tal que ello nos dé elementos de juicio suficientes a fin de establecer prioridades, elegir alternativas, establecer objetivos y metas, fijar la coordinación de esfuerzos, controlar y evaluar de manera sistemática los resul-

tados; todo ello con el fin de inducir en su oportunidad cambios precisos a través de acciones previas en donde el aprovechamiento óptimo de los recursos configuren de manera factible y racional, lo establecido hipotéticamente.

Ahora bien, dada la particularidad con la que actúa la microplaneación, vería frustrado sus alcances, si no se orienta hacia una problemática en particular, en cuanto que su finalidad es el adentrarse con detalle en los aspectos más profundos de dicho problema. Ello sin perder de vista el fundamento amplio que la planeación en sí le dicta, reconociendo para ello no sólo los caracteres del problema (educativo), sino también el ámbito socio-económico en que éste se desenvuelve, de tal manera que su proceso de análisis y aplicación no se vean frustrados al dar respuesta al margen de una realidad prevaleciente.

Si bien es cierto que establece su propia región de estudio, ello no quiere decir, que rompa con los parámetros de regionalización que se dan para el efecto de planear, toda vez que considera en su conjunto (como se verá más adelante), tratando de buscar homogeneidad, con lo cual se logra hacer congruente el campo de estudio y no tomando puntos extremos que nos emitan resultados inconsistentes al hacer transposiciones de situaciones óptimas a situaciones críticas.

Dicho proyecto procede entonces a articularse de la manera siguiente:

En su primera parte debe ubicarse como es lógico, dentro de los parámetros establecidos por la Secretaría de Educación Pública, con el fin de que sus acciones sean congruentes con los objetivos generales, que en materia educacional se plantean, los que a su vez configuran la derivación coherente de los objetivos nacionales.

Los temas en este sentido son:

1. Filosofía educativa de la SEP (objetivos, metas, programas, organización).
2. Filosofía de microplaneación dentro de la desconcentración administrativa. (macrovisión; diagnóstico, perspectiva).
3. Fuentes de información (formas 911, establecidas por la SEP en las cuales queda comprendida sustancialmente la información que se requiere).

La segunda parte comprende aquellos elementos netamente operativos de que se vale el proyecto no tan solo para ejercer una aplicación mecánica de los mismos, sino que le permite compenetrarse objetivamente en la problemática socio-económica, ya de antemano detectada; de tal forma que esto dé lugar a la opción de decisiones y su consecuente aplicación, de una manera congruente con la situa-

ción que prevalece en la región de estudio.

Los temas en este sentido son:

1. Unidades Estadísticas de Estudio (UEE) (División de una región de estudio en UEE).
2. Diagnóstico de matrícula.
3. Proyección de matrícula.
4. Diagnóstico de costos.
5. Diagnóstico de docentes y de la supervisión escolar.
6. Areas de captación de las escuelas.
7. Diagnóstico de inmuebles escolares.
8. Indicadores Sintéticos.
9. Propuestas en zonas rurales.
10. Propuestas en zonas urbanas.

Es así como se conforma el proyecto de microplaneación, con el fin de que su estructura sea flexible, adaptable a las diversas regiones en donde tenga efecto su aplicación.

4.2 Introducción teórica y conceptos

La microplaneación adopta los argumentos que se utilizan en el caso de la planeación en términos generales, dado

que tan solo se aduce a la actividad de planear a nivel de una región o localidad. De ahí que elementos tales como: objetivos, metas, criterios, aspectos metodológicos y prácticos propios de la planeación, pueden darse a nivel micro en cuanto que debe existir una coherencia que permita optimizar las funciones tanto a nivel nacional como regional o local.

Se intenta pues, particularizar en base a situaciones especiales con relación a aspectos bien precisos, como lo es en este caso la educación. Concretamente se trata de encontrar una fórmula de compromiso de los intereses divergentes de algunas entidades económicas, sociales y políticas ubicadas a diferentes niveles del país, sin peligro de perder la eficiencia del sistema educativo en general.

En relación a lo anterior, encontramos que la planeación dará la pauta a seguir, al plantear como un objetivo global el satisfacer la demanda educativa del país. Por su parte y en correspondencia con tal planteamiento la microplaneación considerando su carácter específico añade, la igualdad de oportunidad de acceso a los servicios educativos y eficiencia en el uso de los recursos.

En cuanto al establecimiento de objetivos a nivel micro, habrán de considerarse dos aspectos muy importantes con respecto a la población, que son, el tamaño y tipo al que

hay que atender, esto sin descuidar su repercusión a nivel de los objetivos nacionales.

En el caso de la educación básica al formular el mapa escolar y con el fin de ser lo más objetivo posibles, se establecen tres etapas metodológicas: a). Diagnóstico de la región (interno y en relación al resto del país), con dos criterios, eficiencia e igualdad; b). Evolución prospectiva de la demanda; c). El mapa prospectivo.

Es así que el principal instrumento de la microplaneación resulta ser el mapa educativo, en cuanto que se considera como un instrumento de análisis que permite establecer la unión:

- a). La preparación del plan y la formulación de los procedimientos detallados para su instrumentación:
- b). La determinación de metas generales y la definición de lo que éstas significan en términos de una acción específica a nivel local;
- c). La aprobación central del monto total de fondos y la estimación de las necesidades a la luz de las condiciones locales.

Por su parte el mapa escolar (que es una parte del mapa educativo), permite coordinar las redes escolares de diferentes niveles y tipos de instrumento.

Esto implica:

1. Un método para la coordinación de las redes escolares;
2. Una serie de procesos sucesivos reiterados que permitan la interacción entre los diferentes niveles decisivos;
3. La preparación de esquemas que conviertan las metas regionales en acciones específicas, teniendo en cuenta la estructura del sistema educativo existente, y la reglamentación y normas fijadas por las escuelas;
4. La elaboración en detalle del microplan local, que debe contemplar las exigencias y las características locales como también los problemas específicos de la zona en cuestión.

4.3 Diagnóstico.

Su objetivo es analizar profundamente la situación actual, permitiendo la identificación de cualquier desequilibrio, ya sea en el acceso a la educación o en las condiciones de enseñanza, aprendizaje, o en la utilización de recursos humanos y físicos existentes. El diagnóstico debe tener relación estrecha con los objetivos de política educativa del país y dependiendo de ésta, será su enfoque.

Características

- 1) - Se debe hacer con mucha profundidad
 - a) Recolectar el máximo de datos.

b. Hacer análisis muy detallados.

- El trabajo debe hacerlo personal local con apoyo de la comunidad.
- El diagnóstico puede sugerir otro tipo de medidas a las convencionales para solucionar los problemas.
- La selección de unidades de análisis se dará por calidad de los resultados del diagnóstico.
- Para calcular los parámetros, se utilizan algunos indicadores tradicionales (tasas de escolarización, tasa de promoción, repetición y deserción, relación alumno/maestro y proporción de maestros calificados), a nivel regional y local, se pueden utilizar también indicadores más precisos y firmes (aplicación de encuestas).

2) - Problemas:

- Evitar encuestas demasiado largas, costosas y complicadas.
- Hay ciertos fenómenos que es difícil medir, por lo cual se utilizan indicadores bastante tradicionales.

Metodología y etapas del diagnóstico.

Etapas:

1). Diagnóstico macroeconómico y macrosocial de la región.

- Actividades productivas predominantes.
- Distribución del ingreso por zonas urbanas y rurales.
- Régimen de tierra, tipo de actividad y relación con el nivel de ingreso, posibilidades de empleo.
- Origen étnico, idiomas o dialectos.
- Patrón habitacional y densidad de población en las subregiones.
- Relieve y red de comunicaciones.
- Planes de desarrollo regional.

2). Selección de las unidades estadísticas.

La etapa de la división de la región en zonas homogéneas es una de las etapas más importantes del diagnóstico, es importante saber qué tipo de división se va a hacer.

Se debe llegar a una clasificación de las subregiones por nivel de prioridad; zona de primera prioridad, segunda prioridad, etc.

Criterios para la división en zonas homogéneas:

- Demográficos (densidad de población).
- Geográficas (relieve, densidad de la red de carreteras).
- Económicos (tipo de actividad).
- Educativos (ubicación y densidad de escuelas, etc.).

El análisis se hará por zonas homogéneas.

Para establecer las desigualdades en la participación o promoción - de los alumnos.

Análisis por alumnos agrupados en sexo, edad, nivel educativo, grado, grupos socio-económicos

Cuando se haga énfasis en la disparidad de condiciones de enseñanza.

El análisis será por escuela, reagrupado por zonas, tamaños, etc.

3). Estudio de las matrículas:

- Análisis de la evaluación de las matrículas por niveles, grados, etc. (en un período reciente).
- Cálculo de los índices de escolarización por categoría (aparentes y reales).
- Cálculo de los índices de admisión o transición.
- Cálculo de los índices de promoción, repetición y deserción.
- Análisis del desplazamiento de alumnos, en función del tiempo que demoran en ir desde su hogar a la escuela y los medios de transporte.
- Análisis de alumnos por origen socio-económico.

4). Los docentes:

Es necesaria una reorganización de la oferta para mejorar la utilización de docentes.

Se analizarán:

- Los docentes en función de su nivel y tipo de cali

ficación por tamaño de establecimiento y por zonas homogéneas.

- Las relaciones:

a. Alumnado por sección: Alumnado promedio de los grupos con un profesor, teniendo en cuenta las diversas organizaciones pedagógicas vigentes.

b. Asistencia promedio: Los reagrupamientos de alumnos que ellas ocasionan.

c. El número promedio de alumnos por profesor en equivalencia a tiempo completo.

5). Los locales:

Diagnóstico apegado a las legislaciones que atañen a las escuelas.

El análisis utiliza cifras contenidas en las fichas de inventarios de los locales. Si no hay, se elaborará un censo.

Conviene calcular, la duración de utilización o relación entre la cantidad de períodos de utilización de un aula y la cantidad máxima de períodos disponibles por semana; y el índice de utilización que igualmente toma en cuenta la relación entre el alumnado que asiste a un aula y su capacidad física máxima.

6). Los costos unitarios:

En la enseñanza primaria: Análisis de los costos salariales por alumno matriculado.

En los demás niveles: Es interesante comparar los gastos corrientes por alumno entre zonas homogéneas.

7). **Indicador sintético:**

Consiste en combinar los distintos indicadores utilizados en el diagnóstico, para construir una escala sintética de clasificación de las zonas homogéneas para adoptar medidas para mejorar las condiciones de la escolarización en cada zona.

Procedimiento:

- a. Seleccionar un número de indicadores y calcular los valores para cada indicador en las zonas de la región estudiada.
- b. Introducir una escala de clasificación.
- c. Anotar el puntaje de cada zona para cada indicador.
- d. Adoptar un sistema de ponderación que permita tener en cuenta la importancia relativa que deba atribuirse a cada indicador (en la práctica se adopta una ponderación igual, o sea, tener la misma importancia todos los indicadores).

- e. Aplicar el sistema de ponderación para calcular el puntaje promedio (indicador sintético) de cada zona.

4.4 Fuentes de información.

Para implantar la microplaneación en determinada región, se necesita como primer paso diagnosticar la situación educativa del lugar del estudio. Dicho diagnóstico debe ser objetivo, pues en gran parte las decisiones que se tomen dependerá de lo acertado del mismo; para que esto se logre, necesariamente se requiere de la debida información.

Al efecto la SEP se fundamenta en las siguientes fuentes informantes:

1. Catálogo nacional de escuelas.(CNE)
2. Sistema de estadísticas continuas.
3. Sistema de educación superior.
4. Catálogo nacional de inmuebles.(CNI)
5. Sistema de recursos humanos.
6. Sistema de información de bibliotecas.
7. Subsistema de sanciones.
8. Formas (clave 911)

Catálogo nacional de escuelas (CNE)

Consiste en ser un directorio que registra la ubicación geográfica y administrativa de todas las escuelas que in

tegran el sistema educativo nacional.

Su objetivo consiste en registrar de manera confiable, continua y oportuna los atributos (clave, nombre, domicilio, entidad, etc.) de todas las escuelas del país.

Sistema de estadísticas continuas.

Dicho sistema se integra de las etapas de diseño, implementación, recopilación o captación de datos, procesamiento y evaluación. Se basa en los datos contenidos en el catálogo nacional de escuelas, de tal forma que capta sistemáticamente la información a través de los cuestionarios 911.

Su objetivo consiste en hacerse de los datos estadísticos más relevantes de las escuelas que integran el sistema educativo nacional, con el fin de contar con una información veraz y precisa que permita un conocimiento objetivo del panorama educativo en sus períodos lectivos de inicio y fin de cursos.

Sistema de educación superior.

Mediante este sistema de información se obtienen directamente de cada escuela los datos estadísticos más relevantes, respecto al presupuesto, número de alumnos, personal etc.

Tendrá por objetivo el dar a conocer objetivamente la situación del sistema educativo del nivel superior en cada inicio de cursos.

Catálogo nacional de inmuebles (CNI)

Consiste en ser un directorio de inmuebles que contiene registradas a todas las escuelas del país; considerando además los siguientes datos, como son: número de aulas, laboratorios, talleres, capacidad de los mismos, etc.

El objetivo será, el mantener actualizada la información a manera de archivo, conteniendo todos los inmuebles escolares del país.

Sistema de recursos humanos.

La estadística que a este respecto se lleva, se capta con el propósito de conocer la distribución, ubicación, grado y alumnos que atiende el personal que labora en educación primaria. La actualización del archivo se hace una vez al año.

El objetivo es que pueda ser una herramienta auxiliar para mejorar la administración de los recursos humanos.

Sistema de información de bibliotecas.

Este sistema de información mediante el cual se obtienen directamente de cada biblioteca, los datos estadísticos más

relevantes, respecto a los servicios que prestan y los recursos con que cuenta. Para esto, se toma como base el catálogo nacional de bibliotecas.

El objetivo es dar a conocer de una manera confiable y oportuna los recursos y servicios del sistema bibliotecario nacional en cada área.

Subsistema de sanciones.

Este subsistema, se establece con el fin de reforzar el sistema de estadísticas continuas, en cuanto al acopio de información se refiere; estableciendo un conjunto de procedimientos administrativos a través del cual se recuperan los cuestionarios estadísticos extemporáneos.

Se cuenta para ello con mecanismos de sanción a fin de poder establecer medidas correctivas que logren incrementar el índice de cobertura de cuestionarios y reducir los tiempos de respuesta.

Las formas 911.

Dichas formas se elaboran ya sea para el inicio de cursos, ya para el fin de los mismos. Se busca que en ellas quede contenida toda la información necesaria que debe comprender el sistema educativo nacional.

Las formas 911 de inicio de cursos se componen de la si-

guiente manera:

- a) Nivel (prescolar, primaria, etc.)
- b) Identificación de la escuela (nombre, domicilio, localidad, etc.)
- c) Personal de la escuela (directivo, administrativo, docente, etc.)
- d) Grupos por grado (en número de grupos de acuerdo al nivel de estudios).
- e) Movimiento y aprovechamiento de los alumnos. (el número alumnos que cursan el ciclo escolar por grado de acuerdo al nivel de estudio en referencia)
- f) Datos del inmueble (aulas, talleres; tipo de construcción, etc.)

Las formas 911 de fin de cursos consideran las partes antes nombradas (a excepción de datos del inmueble) y añade las siguientes:

- a) Aulas
- b) Sueldo mensual del personal de la escuela.
- c) Gastos de la escuela durante el año escolar.

Ambas consideran como final del cuestionario las observaciones, como un punto más dentro del cual se puede anotar aquello que no está comprendido en los puntos anteriores o bien hacer énfasis en algunos de ellos.

En términos generales, estas fuentes de información son aquellas en las que el proyecto se fundamenta, amén de la indispensable investigación de campo.

Dado los requerimientos del proyecto, tales fuentes son utilizadas en mayor o menor medida dependiendo de la región y sus características.

Se consideran éstas como fuentes de primera mano, en cuanto que la SEP a través de sus diversas dependencias mantiene su sistema de información actualizado; lo cual las reviste de importancia en la elaboración del proyecto, como es el caso de las formas 911, las cuales arrojan datos actualizados que una vez procesados en base a la metodología de microplaneación, resultan medulares para la elaboración objetiva del diagnóstico.

4.5 Formación de unidades estadísticas de estudio.

Una de las fases más importantes dentro del proyecto de microplaneación es el de la formación de unidades estadísticas de estudio. En qué consisten y por qué se integran, tiene su explicación en lo siguiente:

La implementación de la educación en el país resulta en ocasiones difícil, dada la movilidad y dispersión de la población en pequeñas comunidades, alejadas de los centros urbanos. A su vez en dichos centros suelen presentarse pro-

blemas de alejamiento o saturación de las escuelas dada su mala ubicación.

Con el fin entonces, de identificar la problemática educativa de la zona (rural o urbana), se establece una región que por sus condiciones geográficas, demográficas y educativas, caracterizan al resto de la zona.

Es así que para realizar el diagnóstico debido, la región establecida se divide en subregiones geográficas homogéneas donde los parámetros seleccionados para identificar posibles desequilibrios educativos de matrícula, instalaciones, docentes y costos guarden condiciones diversas. Estas subregiones se conocen como unidades estadísticas de estudio (UEE) y evitan por un lado trabajar con promedios de los desequilibrios educativos como sucedería en el caso de manejar cifras a nivel estatal o municipal, y, por otra, atomizar la información al grado de imposibilitar la toma de decisiones, como ocurre cuando se trabaja a nivel de localidad o escuela.

Los criterios que entre otros permiten definir las UEE de una región son los siguientes:

- Relieve
- Comunicación vial
- Medios de transporte.
- Tipo de vivienda.
- Grado de urbanización

- Densidad de población.
- Nivel socio-económico.
- Actividad económica.
- Servicios educativos.
- Movilidad de la población.
- Grupos étnicos.

Todo esto permite cumplir con el propósito del proyecto, que es el de identificar los desequilibrios antes mencionados y proceder entonces a desarrollar un mapa de nuclearización de redes escolares para aumentar la eficiencia, cobertura y calidad de los servicios educativos en todos sus niveles.

Para el efecto, se presenta un ejemplo, el cual se verá más detalladamente en el estudio de caso.

Los criterios antes mencionados pudieran explicarse por el solo nombre, sin embargo es necesario hacer notar de qué manera se correlacionan éstos en la configuración de las UEE.

Se pretende que al establecer la región en que el estudio se ha de llevar a cabo, se opte por criterios que a juicio de la delegación correspondiente resulte de vital importancia. Esto es, que la problemática educativa del lugar se hace patente en el desarrollo educacional de la entidad (en cuanto que se signifique como una zona donde la repeti

ción, deserción, baja escolarización, etc. se agudizan).

De tal forma y con el fin de poder ahondar en dicha proble
mática se hace necesario dividir la mencionada región, pe-
ro no sólo considerando el aspecto educativo, sino demás
elementos que influyen de manera directa o indirecta en el
mismo.

Ahora bien se opta por establecer unidades bajo un criterio
básico de homogeneidad, donde dichos elementos (nivel socio
económico, geográfico, poblacional, etc.) guardan cierta
similitud, con el fin de no establecer unidades que ante
dos polos extremos nos den como resultado un término medio
engañoso.

Ejemplo de formación de unidades estadísticas de estudio.

La dispersión y la movilidad de la población en pequeñas
comunidades, alejadas de los centros urbanos son algunos
de los problemas en el sector educativo.

Para identificar desequilibrios educativos en zonas rura-
les, se propuso una región donde aparecen condiciones geo-
gráficas, demográficas y educativas que caracterizan al es-
tado de Durango.

El propósito del proyecto es el siguiente:

- Identificar desequilibrios educativos de matrícula, do-

centes, instalaciones y costos.

- Desarrollar un mapa de nuclearización de redes escolares para aumentar la eficiencia, cobertura y calidad de los servicios en todos sus niveles.

Información disponible.

Región de estudio (cuatro municipios)

1. Canatlán
 2. Canelas
 3. Santiago Papasquiaro
 4. Tepehuanes
- Extensión aproximada 7,800 km²
(6.53% de la superficie de Durango)

Geografía: Un valle de Canatlán a la cabecera municipal de Santiago Papasquiaro; a poca distancia se inicia la sierra, y se extiende hacia el norte hasta Tepehuanes. La zona montañosa se encuentra en Canelas.

Actividad económica:

1. Canatlán: fruticultura, en menor escala se cosechan maíz y sorgo, cuenta con algo de ganadería.
2. Canelas: raquítica explotación forestal y minera, así como de agricultura de subsistencia.
3. S. Papasquiaro: al sur predomina agricultura y ganadería. Al norte actividad forestal y producción ilegal de energéticos.
4. Tepehuanes: recursos económicos de envíos de trabajadores migratorios (EEUU) y en pequeña escala de agricultura.

ra de subsistencia.

Habitantes y localidades:

110,000 habitantes (9% del total de Durango)

150 localidades.

Principales localidades en cuanto al número de habitantes:

Canatlán	7,800
S. Papasquiario	7,205
Nuevo Ideal	6,849
Tepehuanes	2,483
José Ma. Morelos	2,373
J. Guadalupe Aguilera	2,214
Nicolás Bravo	2,032
Donato Guerra	1,996
Los Herrera	1,685
Guatinapé	1,317
Canelas	577

Comunicación:

- Carretera federal (Canatlán y S. Papasquiario)
- Carretera terracería (continúa a Tepehuanes)
- El Valle, buenos caminos secundarios de terracería
- La Sierra (el inicio) regulares caminos de terracería
- Canelas, pésima comunicación y dos pistas para aviones, acceso a lomo de bestia.

Densidad de población:

Es baja en toda la región de estudio.

- Canelas y Tepehuanes 7 Hab./km²

- S. Papasquiario	13 Hab./km ²
- Canatlán - norte	14.4 Hab./km ²
- Canatlán - sur	24 Hab./km ²

Movilidad:

- Canelas, alta emigración hacia EEUU.
- Tepehuanes, emigración interna y baja a EEUU.
- S. Papasquiario, a excepción del sur, movilidad media y el resto poca.

Porcentaje de maestros, escuelas, población edad escolar 6-14 años.

- Escuelas primarias (161) 7% del total.
- Escuelas secundarias (16) 7% del total.
- 9% de maestros de primaria del total del estado.
- Casi el 7% de maestros de secundaria del total del estado.
- La población escolar en edad 6-14 representa el 9% de la entidad.

4.6 Diagnóstico de la matrícula.

El diagnóstico de la matrícula tiene por objeto identificar los desequilibrios que en materia de escolarización, promoción, repetición y deserción pueden presentarse.

Lo anterior permite hipotetizar causas y recomendar accio

nes correctivas o preventivas -según sea el caso- factibles de ser instrumentadas.

Dichos desequilibrios tienen una explicación, la cual se puede dar sin particularizar de momento en casos concretos, de tal forma que ello nos permita comprender la importancia del diagnóstico de matrícula ante la presencia de problemas educativos que suelen estar vinculados a problemas de carácter socio-económico.

En el caso de la escolarización se establecen como probables causas a través del presente diagnóstico las siguientes:

- El ingreso tardío a la escuela producto de la corriente migratoria en algunas regiones, según las condiciones socio-económicas del lugar.
- La dispersión poblacional que tiende a abatir las tasas de escolarización; por mala comunicación, lejanía de los centros educativos, falta de interés de los adultos etc.

En el caso de la reprobación se diagnostica ausentismo del alumno ocasionado por enfermedades que se derivan de medios insalubres de vida o desnutrición:

Suele presentarse en zonas rurales el problema de las distancias, dada la ubicación de la población en pequeñas comunidades en ocasiones casi incomunicadas, lo cual da lu-

gar a una asistencia irregular del niño al centro escolar.

Otra de las causas que influye en la reprobación, amén de la falta de educación preescolar, lo cual repercute en el niño al ingresar a la primaria: es el ausentismo de los profesores ya sea por las grandes distancias, por inadaptación o falta de interés.

La atención múltiple de profesores unitarios diluye su supervisión y disminuye la calidad de la enseñanza al tener que impartir clases a dos o más grados diferentes, lo cual tiende a incrementar las tasas de reprobación.

La deserción por su parte representa un reflejo de dos fenómenos antes mencionados (baja escolarización y reprobación) en cuanto que la múltiple reprobación repercute en el ánimo de los alumnos quienes terminan por desertar.

La incorporación prematura al trabajo de la población en edad 6-14 para ayudar al ingreso familiar, obliga materialmente al niño a abandonar la escuela primaria antes de llegar a su término.

El tardío ingreso del niño a la escuela primaria, ocasiona en él una desadaptación ante la presencia de estudios diseñados para niños que ingresan a los 6 años.

- La constante emigración de familias completas del campo a la ciudad en busca de oportunidades económicas provoca de manera parcial la deserción escolar de los hijos.

Todo ello en su conjunto nos permite conocer la evolución escolar dentro de determinada región, de tal manera que los avances educativos puedan ser captados debidamente. Ello dará lugar a comprender en toda su magnitud la problemática que se presenta en cuanto a la relación enseñanza-aprendizaje y su interdependencia con una realidad socio-económica en muchas ocasiones crítica.

Indices para el análisis de matrícula.

1. Tasas de escolarización: para el cálculo de las tasas de escolarización, se utiliza como dato de la matrícula las existencias. Estas se obtienen de las formas 911 de fin de cursos.

- Tasa aparente de escolarización:

$$TAE = \frac{\text{Matrícula total}}{\text{Población en edad oficial}}$$

- Tasa real de escolarización:

$$TRE = \frac{\text{Matrícula del grupo de edad oficial}}{\text{Población en edad oficial}}$$

- Tasa de escolarización por edad:

$$TEE = \frac{\text{Matrícula del grupo de edad } i}{\text{Población en edad } i}$$

2. Tasa de ingreso.

$$TI = \frac{\text{Matrícula del 1er. grado} - \text{Repetidores del 1er. grado}}{\text{Población en edad oficial de ingreso}}$$

Los datos de matrícula se obtienen de las formas 911 de inicio de ciclo.

3. Tasas de promoción, repetición y deserción.

Deben calcularse por grado. Para el cálculo se requiere contar con dos grupos de formas 911 de inicio de cursos de ciclos consecutivos.

- Promoción

$$P = \frac{\text{Nuevo ingreso ciclo } j + 1, \text{ grado } i + 1}{\text{Inscripción inicial ciclo } j, \text{ grado } i}$$

- Repetición

$$R = \frac{\text{Repetidores ciclo } j + 1, \text{ grado } i + 1}{\text{Inscripción inicial ciclo } j, \text{ grado } i}$$

- Deserción (puede resultar positiva o negativa)

$$D = 1 - P - R$$

4. Tasas de transición.

Los datos se obtienen de las formas 911 de inicio de ciclo.

- Tasa aparente de transición del nivel primaria al nivel secundaria.

$$TAT = \frac{\text{Nuevo ingreso del 1o. de sec., ciclo } j + 1}{\text{Inscripción inicial de 6o. de primaria ciclo } j}$$

- Tasa real de transición del nivel primaria al nivel secundaria.

$$TRT = \frac{\text{Nuevo ingreso neto de la zona a lo. de Sec. ciclo } j + 1}{\text{Inscripción inicial de 6o. de primaria, ciclo } j}$$

Nota: el nuevo ingreso neto se calcula:

Alumnos de nuevo ingreso matriculados en la zona
Menos Alumnos de nuevo ingreso matriculados en la zona
con residencia fuera de la zona
Más Alumnos de nuevo ingreso matriculados fuera de la
zona con residencia en la zona.

5. Tasa de aprobación: debe calcularse por grado.

Para el cálculo se requiere formas 911 de inicio y fin de cursos del mismo ciclo.

$$TA = \frac{\text{Aprobados grado } i, \text{ ciclo } j}{\text{Inscripción inicial grado } i, \text{ ciclo } j.}$$

6. Eficiencia terminal: debe calcularse considerando la du ración en tiempo del nivel de estudio. Para el cálculo se requieren las formas 911 de inicio y fin de cursos del nivel que se trate.

Ejemplo del nivel medio básico.

$$ET = \frac{\text{Aprobados 3er. grado, 80-81 (fin de cursos)}}{\text{Inscripción inicial 1er. grado, 78-79 (inicio de cursos)}}$$

Los indicadores aquí señalados son planteados por la metodología que propone el mapa escolar, los cuales han sido adecuados e implementados por la Dirección General de Planeación de la SEP a través del área de Estudios y Proyectos dentro de la microplaneación regional educativa.

4.7 Proyección de la matrícula.

Una vez completado el diagnóstico del mapa escolar para el año base, se pueden elaborar propuestas para la racionalización de la oferta de la educación, para lo cual es necesario elaborar estimaciones de la demanda educativa, analizando de esta manera la evaluación de las necesidades de escolarización durante el periodo planificado y estableciendo una meta propuesta en dicho periodo.

Factores que determinan el aumento de la matrícula escolar.

La dinámica del crecimiento poblacional continuo, así como la ampliación progresiva en el sistema escolar, va a determinar por ende que aumente la matrícula escolar.

En caso inverso, es posible que el número de niños que asiste a la escuela permanezca inalterado o tienda a disminuir.

Dos factores básicos que determinan las dimensiones de la futura matrícula son:

1. El crecimiento previsto de la población, más concretamente el de la población en edad escolar.
2. La ampliación prevista del sistema escolar, que puede ser el resultado de otros elementos, además del simple crecimiento demográfico.

El crecimiento general de la población está dado por:

1. El crecimiento natural (nacimientos - defunciones en un tiempo determinado).
2. La migración tomando en cuenta el número de hijos que se espera que tengan las personas que emigran o inmigran del país o región cuya matrícula futura se tendrá que calcular.

Otros factores no demográficos que influyen, son ampliación de la enseñanza obligatoria elevando la edad límite a la que puede abandonarse la escuela, o si se produjera una tendencia a que los niños siguieran en la escuela más tiempo de lo obligatorio.

Darle mayor importancia a la enseñanza femenina así como prestar la mayor atención a la educación rural, implica un aumento significativo de la matrícula escolar.

Dos son los motivos de pérdida de matrícula:

1. Abandono de la escuela antes de terminar un determinado curso.
2. Mantener a los estudiantes en la misma clase o grado porque no aprueban éste al final del año escolar.

Todos los factores parecen indicar que el aumento de matrícula escolar total es inevitable, sin embargo, existen factores que pueden tender a contrarrestar los efec

tos de esas influencias hacia el crecimiento y la expansión del sistema escolar a saber:

- a. La ampliación del sistema escolar, requiere que el número de maestros con la formación adecuada sea ca da vez mayor, sin olvidar que dicha formación lleva varios años, es evidente que esto constituye un límite a las posibilidades de ampliación del sistema escolar.
- b. Otro factor es la continua escasez de locales escolares o instalaciones conexas.
- c. Por último todos los planes de ampliación del sistema escolar tienen que estar sujetos, a los límites que imponen las consideraciones económicas y financieras.

En concreto son tres tipos de factores que determinan las tendencias de la matrícula futura, que son: demográficos, educativos y económicos.

Necesidad de estimar la futura matrícula escolar.

Las estimaciones de la futura matrícula constituyen un elemento indispensable en la planeación para el desarrollo económico y social bien equilibrado.

Sin embargo, se carece de muchos de los datos básicos necesarios para calcular la futura matrícula; en este caso cuando no se disponga de los datos básicos necesarios, se tendrá que recurrir a ciertas suposiciones, sustituciones

y soluciones intermedias a fin de conseguir estimaciones razonables.

El administrador, querrá saber el número y tipo de escuelas que deben construirse o proporcionarse del modo que sea.

Los planes tienen que hacerse con suficiente anticipación para que las autoridades puedan prestar y aprobar presupuestos, asignar créditos y autorizar otras medidas. Para ello debe calcularse con algún detalle la futura matrícula, en cuanto a nivel de educación, tipo de escuela e incluso zona o localidad de que se trate.

Si hay que seguir planeando otras cuestiones como el alojamiento de maestros y alumnos, el transporte de los que viven en zonas rurales, la obtención y distribución de alimentos para las escuelas, la impresión y distribución de libros de texto y el suministro de otros servicios esenciales, se necesitará de estimaciones sobre la matrícula en que se incluyan el sexo, la edad y la distribución de los alumnos por turnos, así como otros detalles.

Para el administrador escolar la estimación de la matrícula futura es un elemento primordial en la aplicación de políticas escolares, así como cuando se enfrenta con la posibilidad o necesidad de introducir modificaciones en las mismas, midiendo y evaluando sus repercusiones que podrian

tener sobre las dimensiones de la futura matrícula escolar.

El plazo aconsejable para hacer estimaciones de la futura matrícula, dependerá en parte del empleo que deba hacerse de las mismas. Independientemente del plazo que abarquen las estimaciones de la futura matrícula, los cálculos están sujetos a diversos grados de error, que dependerán de la calidad y la idoneidad de los datos básicos.

Datos básicos requeridos.

Para estimar la futura matrícula, se necesita de cuatro tipos generales de datos básicos:

1. Población en edad escolar: estimaciones de la población futura por edad y sexo que abarque todo el período que los niños deben pasar en la escuela, en los diferentes grados de enseñanza; sería útil, disponer de estimaciones de la población futura por cada uno de los años para los cuales vamos a calcular la futura matrícula.
2. Matrícula escolar: se refiere a las cifras pasadas y presentes de alumnos matriculados en las escuelas en cada grado y en cada tipo de establecimiento docente, y estos datos clasificados por sexo, edad y grado (año de estudios).

Debemos conocer el número de alumnos que abandonan la escuela cada año y los que repiten por no haber sido

aprobados, así como los que terminan con éxito. Al comienzo de cada grado o ciclo deberán tenerse datos sobre los nuevos ingresos.

3. Índices y tasas derivadas de los dos primeros tipos de datos.

Con los datos de los puntos anteriores se podrán calcular las tasas de escolarización aparente y real, los índices de promoción, deserción y repetición, así como de graduación. Se calcularán los índices para cierto número de años a fin de identificar las tendencias que merezcan tomarse en cuenta en los cálculos de la matrícula futura.

4. Cuestiones de política administrativa que afectan en la enseñanza en general y a la matrícula escolar.

Se refiere más bien a objetivos políticos que a datos y números de lo cual dependerá la validez y la eficacia de las estimaciones, dado que pueden afectar la extensión, orientación y ritmo de desarrollo de la enseñanza, del cual la futura matrícula es sólo una manifestación.

Por ejemplo, podemos decir que se necesitará saber si habrá algún cambio en la legislación o en la política oficial respecto a toda acción dirigida a modificar algún factor inherente al sistema educativo.

Métodos para estimar la futura matrícula escolar.

1. Método de la promoción por grado.

Se requiere:

- Datos sobre la matrícula de alumnos por grado, que comprendan por lo menos tantos años, como el número de cursos de un grado de enseñanza determinado.
- También el número de nuevos alumnos y repetidores, clasificados por grado.
- Los datos disponibles, clasificados por sexo, por escuelas públicas y privadas y por zonas urbanas y rurales.

Etapas:

- a. Reunir los datos disponibles y analizarlos en busca de tendencias.
- b. Si las cifras de matrículas incluyen el número de nuevos alumnos y repetidores clasificados por grado, compútense los índices de promoción, repetición, retención y deserción por grado, entre el primero y el segundo, entre el segundo y el tercero y así sucesivamente.
- c. Una vez computado los índices, hay que buscar tendencias y calcular los índices medios.
- d. Formular algunas hipótesis sobre los índices que probablemente han de obtenerse en años futuros (se supo

ne que el índice de retención por grado debe mejorar y acercarse al 100%).

- e. Estimar las dimensiones de las futuras promociones en el primer curso, observando la tasa de crecimiento de las promociones anteriores y estimando las futuras promociones, suponiendo un índice hipotético o una cifra anual de aumento.
- f. Aplicando los índices supuestos de retención escolar a las promociones iniciales estimadas para los años futuros, se obtienen estimaciones de la matrícula total, pueden obtenerse estimaciones separadas para las escuelas urbanas y rurales, para escuelas públicas y privadas.
- g. Someter las estimaciones de la futura matrícula a pruebas de coherencia y racionalidad, examinándolas junto con los datos registrados sobre la matrícula de años anteriores y con las estimaciones de la población para los grupos de edad apropiados.

2. Método del índice de la matrícula.

Se requiere:

- Datos sobre estimaciones de la población por edad y sexo.
- Datos sobre asistencia escolar. (tomados de censos y encuestas), o sobre matrícula escolar (tomados de las estadísticas escolares), clasificados por edad y sexo.

- Se pueden tener datos por zonas urbanas y rurales para escuelas públicas y privadas.

Etapas:

- a. Reunir todos los datos disponibles y analizarlos en busca de tendencias.
- b. Determinar los grupos de edad apropiados para cada grado de la enseñanza y hacer las primeras estimaciones de la población en edad escolar según esos grupos de edades.
- c. Como las estimaciones de población se preparan habitualmente por grupos de edad y no a edades individuales será necesario hacer interpolaciones.
- d. Cuando las estimaciones de la población se dan a intervalos de varios años, se requiere hacer estimaciones de la población en edad escolar para los años intermedios, utilizándose nuevas interpolaciones.
- e. Estimar los índices de asistencia o matrícula escolar para cada sexo y grupo de edad sobre la base de las observaciones anteriores, para aplicarlos a las estimaciones de la población para los años futuros.
- f. Multiplicar la cifra estimada de la población futura por grupos de edad por el índice supuesto de matrícula para los grupos de edad correspondientes, así se obtendrá el número de niños que probablemente asistirán a la escuela en fechas determinadas del futuro.
- g. Se puede distribuir la matrícula total estimada entre zo

nas urbanas y rurales, según las tendencias observadas y los objetivos que se persiguen.

- h. Probar la coherencia de las estimaciones de la futura matrícula escolar por sexo, edad, grado y tipo de escuela.

Para proyectar la matrícula, la elección del método dependerá de los datos disponibles.

Esta fase del proyecto se trabaja de acuerdo a los requerimientos de la región en estudio.

Esto es, que a la delegación de la SEP de la entidad, le interese el conocer el número aproximado de la matrícula escolar en próximos años con el fin de elaborar programas de infraestructura escolares, así como del incremento docente y demás recursos necesarios. El partir de tales proyecciones evita el trabajar con un alto margen de error.

El laborar con tales proyecciones es factible para el sector educativo en general, en cuanto que el obtener estimaciones futuras le permiten hacer previsiones sobre la probable demanda educativa y como ha de irse comportando año con año, de tal forma que esto le permita calcular al mismo tiempo los recursos con que debe contar y a su vez, establecer los mecanismos para reproducirlos.

4.8 Diagnóstico de costos.

El diagnóstico de costos representa uno de más de los mecanismos operativos del proyecto de microplaneación. Su presencia se hace necesaria en cuanto a que permite un mayor grado de eficiencia en su aplicación, en este sentido el objetivo de dicho diagnóstico es el de "conocer en cada región de estudio y en cada escuela los costos ocasionados por la operación de los planteles, para poder realizar un análisis minucioso y con base en este análisis proponer alternativas de cambio en los sistemas de operación, para así lograr un mayor aprovechamiento de los recursos destinados a la educación".

Esto significa, canalizar debidamente la asignación presupuetaria con que se cuenta; el realizar un balance de los costos permite saber si los recursos y su utilización se están aprovechando de manera óptima.

De tal forma se logra comprender a cuanto asciende el costo de la enseñanza; si la matrícula del total de la región de estudio y a la vez por cada unidad estadística de estudio es congruente con el gasto que esto lleva implícito. Para esto se procede mediante ciertos indicadores que van desde: la manera de calcular los costos por alumno, lo cual se obtiene mediante la utilización de formas especiales que contienen toda la información requerida a fin de cursos, esto en cuanto se refiere a nivel primaria; en cuanto a secundaria se procede a la investigación directa

en las escuelas.

Los costos detectados corresponden al gasto corriente, sin considerar reparación de edificios, ampliación, renta, etc.

Una vez especificadas las unidades estadísticas de estudio se calculan para cada una de ellas, las relaciones de alumnos por maestros y costos por alumno.

Costos de inmuebles:

Por otra parte, también se consideran los costos de inmuebles, que en relación a los diversos niveles escolares, permiten establecer decisiones acerca de rentar o construir una escuela. Es así que dentro de la región y en razón a nivel escolar, se establecen los costos que se presentan entre el número de grupos y los diferentes niveles; de tal forma que esto permita establecer parámetros que puedan servir para tener una primera base de comparación en cuanto a saber si los costos de realización de una obra en un momento dado son excesivos o no.

Costos unitarios.

Dichos costos no configuran un patrón constante en las variaciones de los mismos con relación al tamaño de los grupos y las escuelas, si permiten tener conocimiento de posibles desequilibrios y de la gravedad de los mismos.

Los costos unitarios se obtienen para cada unidad estadística de estudio y rango de escuela, del cociente de la suma de los sueldos a directores, personal docente, auxiliar y especial, entre el número de alumnos.

Dicho indicador entonces, aunque resulta de gran utilidad, necesita fijar debidamente la información que requiere (promedio de alumnos por unidad, con respecto a la región; costos por alumno, porcentajes, etc.), con el fin de contribuir más acertada y objetivamente en la toma de decisiones.

Este indicador al igual que los anteriores se establecen con base a la metodología del mapa escolar. Su finalidad es vincular los desequilibrios educativos de determinada región con respecto a los recursos económicos con que se cuenta. Esto es, la relación directa entre la población escolar y su reflejo en términos de costos que implica brindarles educación.

El aumento o disminución de matrícula como elemento que justifique la construcción de un inmueble o en su caso el arrendamiento del mismo.

El establecimiento de un cuerpo docente y de servicios que vaya en razón directa de la demanda.

Dicho diagnóstico de costos se realiza de manera particular

para los requerimientos del proyecto; de tal forma que proporciona información específica al respecto con el fin de colaborar así al cálculo de costos que realiza la SEP a través de la Dirección General de Programación bajo otros mecanismos.

4.9 Diagnóstico de docentes

Esta parte del proyecto tiene por objeto "la identificación de los desequilibrios en la oferta de maestros y los servicios que prestan, así como en las cargas de trabajo de los supervisores y las condiciones en que llevan a cabo la supervisión escolar. Se determinan así mismo, las causas que originan esos desequilibrios, de manera que con base en propuestas, alternativas, puedan tomarse las acciones necesarias".

Para la realización del diagnóstico de docentes se utilizan los siguientes indicadores:

- Distribución de docentes en función de su nivel y tipo de calificación, por tamaño de escuelas y por zonas homogéneas (UÉE).
- Alumnado promedio al que imparte clases un profesor (alumno/maestro), por tamaño de escuelas (en el nivel primaria), o número promedio de alumnos por profesor en "equivalencia o tiempo completo", y el número de horas promedio de clase que imparte un profesor mensualmente por escuela.

(para los niveles secundaria o superior).

- Asistencia promedio de los alumnos (encuesta de asistencia de los alumnos) y de los maestros a las clases; y
- Métodos pedagógicos utilizados.

De los indicadores antes mencionados, cabe resaltar aquel que hace referencia a la relación alumno/maestro. Dicho indicador equivalente en tiempo completo, resulta del cociente de la suma del total de horas de clase por todos los profesores, entre la duración normal del servicio. Esto es, si se parte de los supuestos de que la duración normal del servicio es el número de horas que debe cubrir un maestro de tiempo completo.

Ejemplo:

Un maestro de tiempo completo (x) imparte 30 horas de clase a la semana, uno de medio tiempo (y) 20 horas, y uno contratado por horas (z), imparte 8 horas de clase semanalmente, el número de maestros en equivalencia a tiempo completo, sería:

$$A/M = \frac{\text{Matrícula total}}{\text{Número de personal docente}}$$

$$A/Metc = \frac{30(x) + 20(y) + 8(z)}{30}$$

El promedio de horas de clase que imparte un profesor, es el cociente del número total de horas de clase por todos

los maestros entre el número de profesores:

$$\text{Hrs/Sem/maestros} = \frac{30(x)+20(y)+B(z)}{\text{total maestros}}$$

por su parte, para la realización del diagnóstico de los supervisores se utilizan los siguientes indicadores:

- Longitud de la ruta o zona de supervisión (km), longitud promedio de recorrido por supervisor (km), promedio de escuelas por supervisor, matrícula, matrícula total supervisada, número total de docentes por supervisor. Se completa esta información con datos sobre las condiciones de comunicación y transporte, así como de apoyo administrativo con el que cuenta un supervisor.
- Las fuentes de información básicas utilizadas en el diagnóstico son: formas 911 de fin de cursos (Dirección General de Programación SEP e, información relativa a años de servicio, cambios de adscripción, supervisión escolar etc. (Delegación SEP).

Estos indicadores, al igual que los anteriores son tomados de la metodología del mapa escolar y se refuerzan a través de la aplicación de encuestas, las cuales son diseñadas de acuerdo a las características de la región que se está estudiando. Así que la información se conforma en base a datos obtenidos mediante las formas 911, datos que las delegaciones obtienen mediante sus propios canales y por último el levantamiento de encuestas, las cuales nos permiten aumentar, rectificar o actualizar la información.

Todo ello da lugar a lo que podríamos calificar como "perfil" del docente y del supervisor escolar, de tal manera que ello permite realizar un diagnóstico al respecto, de una manera objetiva de acuerdo a los requerimientos del proyecto.

Dicho perfil considera aspectos tales como, nivel educativo, funciones, tiempo de recorrido, medio de transporte, asistencia del maestro, años de servicio, cambios de adscripción, distribución según años de servicio y lugar de procedencia.

La finalidad es establecer en qué sentido repercute, ya sea positiva o negativamente todo aquello que conforma al docente en el aprendizaje del alumno, esto nos evita realizar un diagnóstico unilateral sólo con base a lo investigado en el educando.

La problemática educativa se contempla así, desde diversos ángulos y dentro de este cuadro se halla de manera mucho muy importante el docente.

4.10 Áreas de captación de las escuelas.

En cuanto a ubicación de escuelas se refiere, no existe una técnica de aplicación universal; sino que más bien de acuerdo con las condiciones existentes y el nivel de educación que se trate, se deberán utilizar métodos diferentes. Esto es, la aplicación de la educación primaria

en áreas rurales exige técnicas de ubicación de escuelas diferentes de las que se necesitan en zonas urbanas, o las utilizadas para racionalizar una red escolar que posee un número de matrícula decreciente.

Sin embargo, en todos los casos se pueden aplicar ciertos criterios generales.

En primera instancia es necesario tener algunas reglas de asistencia a las escuelas en función del lugar de residencia, ya que es muy difícil planear la organización de una red escolar, si cada alumno puede frecuentar cualquier escuela de su elección. En este sentido el concepto de área de captación es muy útil al momento de hacer proposiciones de creación de escuelas y racionalización de la red existente.

En segunda instancia, las proposiciones deben cumplir con algunas condiciones:

- Asegurar que la oferta educativa tenga una distribución geográfica justa, y lograr un equilibrio -cuantitativo y cualitativo- entre la oferta y la demanda de educación en cada área geográfica.
- Ajustarse a las normas del país en términos de tamaño mínimo, óptimo y máximo de las escuelas, distancia máxima a pie de recorrido de alumnos a las escuelas, etc.
- Ser tan eficiente como sea posible en término de costos.

Se presenta una relación inversa entre los costos y el número de alumnos de las escuelas (tamaño de escuela), el tamaño de los grupos (relación alumnos por maestro) y los índices de utilización de los inmuebles escolares; esto es, los costos serán más bajos mientras mayores sean los factores antes mencionados. En todo caso deberá cuidarse que no se rebasen las normas pedagógicas aceptadas. Al optimizar los costos, puede resultar necesario planear transporte escolar, internados, etc.

Esto significa la presencia de varias alternativas, cada una con ventajas y costos diferentes y no necesariamente soluciones unilaterales de organización.

Area de captación:

Se comprende por área de captación, a la zona geográfica servida por un establecimiento de enseñanza. De tal forma se define por la función asignada a la escuela (impartir una formación particular o servir a una población determinada). En el caso concreto de la educación básica, el área de captación de una escuela está determinada por aspectos tales como: a) distancia máxima de recorrido entre el domicilio y la escuela; b) el tamaño de la escuela y; c) de la densidad de población escolarizable.

Teóricamente se pueden concebir ciertas condiciones para el área de captación que permitan su optimización en razón de su centro (la escuela). Dichas condiciones son las si-

guientes:

- Una distribución homogénea de la población.
- Iguales posibilidades de acceso desde todos los lugares incluidos en el área de captación de la escuela.
- Escuelas cuyas características son idénticas (tamaño, calidad, condiciones de admisión).

En zonas urbanas, generalmente se presentan las dos primeras condiciones. La cual hace posible definir el número de escuelas necesarias para servir a cierta área en una urbanización nueva y sus respectivas áreas de captación a partir del tamaño óptimo o máximo de una escuela y de la densidad de la población escolarizable; y, el área de captación teórica de una escuela existente, tomando en cuenta la capacidad instalada del establecimiento y la densidad de la población en la zona.

La tercera condición no siempre es comprobable, lo cual dificulta la zonificación en áreas urbanas.

En zonas rurales, ninguna de las tres condiciones se cumplen.

En la práctica, son varios los factores que afectan la regularidad de las áreas de captación de las escuelas:

- Características de la infraestructura; relieve, distribución de viviendas, red de carreteras, etc.
- El medio y tiempo de acceso a la escuela; tiempo emplea-

do para llegar a la escuela (el medio de comunicación y su rapidez afecta la forma del área de captación).

- Factores pedagógicos, normas y reglamentos relativos al tamaño de escuela; normas que fijan el tamaño mínimo y máximo de una escuela y de los grupos (lo que asegura ; buenas condiciones de enseñanza y aprendizaje).
- Factores históricos de desarrollo de la enseñanza; la concentración de escuelas puede obedecer al desarrollo pasado de la educación.
- Existencia de un sistema privado de enseñanza; las normas de educación en las escuelas privadas difieren de las del sector público, lo cual complica las zonificación escolar en áreas urbanas.
- Factores políticos; la ubicación de escuelas puede variar en razón de los objetivos de la política en determinado lugar.

Por otra parte, se supone que el área de captación o influencia de cada escuela existente es proporcional a la capacidad instalada, inversamente proporcional a la densidad del área geográfica cubierta.

Técnicas de ubicación.

Se procura la utilización de métodos más empíricos que puedan concretizar las diversas proposiciones en materia de ubicación o racionalización de redes escolares.

En zonas rurales se hace lo siguiente:

- Clasificar las regiones según la densidad de población (alta densidad, densidad promedio, poca densidad poblacional).
- Calcular el número de alumnos que se debe atender en cada municipio y/o centros poblados. (Esto requiere cierto conocimiento de los movimientos migratorios).
- Examinar individualmente aquellas escuelas que se encuentran por abajo del mínimo exigido por las normas sobre tamaño.
- Hacer una lista para cada región, de las escuelas que se deben cerrar, mantener abiertas, ampliar o reconstruir y, además, registrar aquellas regiones donde no existe escuela alguna.
- Identificar los pueblos más grandes que no están comprendidos por la red escolar actual y en donde se debiera localizar, prioritariamente nuevas escuelas.
- Definir las áreas de cobertura de estas nuevas escuelas, teniendo en cuenta la distancia máxima o el tiempo máximo de llegada a la escuela (esto se puede realizar agrupando los municipios, hasta llegar a un tamaño de escuela satisfactorio).
- Aislar los pueblos o regiones que no están comprendidos por ninguna de las escuelas existentes o planeadas (para el caso se deberán estudiar fórmulas ad-hoc, que permi-

tan establecer determinados tipos de escuela).

- Tratar de crear una escuela de tamaño suficiente que optimice la relación alumno/maestro y que, a la vez, mi nimice los costos de pensión y transporte.

Análisis de costo-efectividad de las diferentes propuestas.

El presente análisis consiste en la comparación del funcio namiento (efectividad) de programas diferentes, respecto del logro de ciertos objetivos y de sus costos.

Esto se realiza cuando se pretende contar con criterios que permitan la toma de decisiones, en donde no es posible evaluar en términos monetarios los beneficios.

El análisis de costo-efectividad puede adoptar tres formas diferentes:

- Comparar el costo de diferentes soluciones que operan de igual forma; es decir, lograr proporcionalmente, el mismo grado de un objetivo determinado. La solución menos costosa será la mejor.
- Establecer una comparación de la forma como funcionan las soluciones en competencia, teniendo las mismas limitaciones presupuestales. Se optará por aquella que trabaje en mejor forma.
- Dada la diferencia tanto en costos, como en efectividad de las soluciones, el análisis sólo puede mostrar las ven

tajas y desventajas de los programas en competencia.

En este sentido, al comparar propuestas de reorganización de una red escolar, el análisis se limitará a aquello que pueda ser cuantificado (requisitos de personal, necesidades de construcción, etc.) Estos cálculos se complementan con una apreciación cualitativa de los efectos que puede tener cada una de las soluciones (resistencia de los habitantes de la región, dificultades en la contratación, etc.).

Es así que el principal propósito del análisis costo-efectividad en la elaboración de mapas escolares, es el de señalar las ventajas y desventajas de las decisiones estimadas.

Aquellos que asumen la responsabilidad en la toma de decisiones, serán quienes den prioridad a cada criterio o ventaja. Por otra parte, el mapa teórico elegido se considerará definitivo, una vez que se han realizado las consultas respectivas con los grupos interesados: las autoridades, profesores, padres de familia, etc.

En resumen podemos considerar como factores que influyen de manera directa en la relación ubicación-captación de las escuelas, lo siguiente: habrá que tomar en cuenta en primer término la distribución de las escuelas incompletas según la distancia que se encuentran de la escuela primaria completa más cercana.

En cuanto a escuelas secundarias se refiere, habrá que considerar su área de influencia respecto de las primarias.

Por otra parte y en relación al punto anterior, es necesario determinar la movilidad de alumnos sobre todo en zonas rurales, considerando para ello el tiempo de desplazamiento y el medio de transporte. La conjunción de ambos puntos permite conocer a detalle varios aspectos, como son; si la ubicación de escuelas dentro de la región de estudio es la debida, en cuanto que se consideran las dificultades de una zona de difícil acceso, o bien la excesiva afluencia de demandantes a una determinada escuela ante la carencia de escuelas de organización completa, los problemas de tiempo en razón de la distancia y el transporte.

La alta concentración de escuelas en algunas zonas, la relación que debe haber entre la ubicación de secundarias y las primarias más próximas o alejadas. Todo ello nos debe permitir adoptar decisiones en la búsqueda del equilibrio entre demanda y oferta educativa en base a la reubicación, ampliación, o implementación del servicio escolar.

Esto se realiza a través de la información contenida en mapas y catálogos de escuelas que se ajustan a detalle a través de encuestas de procedencia.

4.11 Diagnóstico de inmuebles escolares.

Se realiza un diagnóstico de inmuebles escolares con el

fin de conocer el número, características y utilización de locales escolares (ya sean propios o rentados) con que cuenta hasta el momento el sector educativo, con el fin de apoyar el establecimiento de políticas de construcción, mantenimiento y uso de éstos.

Esto permite el detectar desequilibrios en cuanto a las condiciones que deben guardar dichos inmuebles; lo cual resulta de vital importancia en cuanto que de ellos depende la seguridad del alumno durante su estancia en el inmueble, amén de considerar que el mismo contenga las condiciones necesarias que permita el óptimo grado de aprendizaje. Lo anterior adquiere relevancia; sobre todo cuando hacemos mención de aquellas escuelas ubicadas en lugares apartados o de difícil acceso, donde por diversas circunstancias se carece de inmuebles adecuados para establecer centros de enseñanza. De ahí que sea factible encontrar locales en mal estado, con aulas muy reducidas o de pésima construcción, además de no contar con servicios generales de agua, luz, drenaje, etc.

Los indicadores utilizados para realizar dicho diagnóstico, son aquellos que se presentan en la metodología del mapa escolar y son los siguientes:

- Índice de utilización por inmueble (inmueble ÷ escuela).
- Distribución de inmuebles escolares por rango de utilización.

La utilización de los inmuebles se calcula sobre los siguientes elementos:

- a) Uso del espacio escolar y
- b) Tiempo de uso de aulas, laboratorios, talleres, etc.

Esto se obtiene de la siguiente manera:

$$\text{Tasa de utilización del inmueble} = (\text{UT (E)} \times \text{UT (T)}) 100$$

Donde:

UT (E) = Tasa de utilización del espacio escolar.

$$\text{UT (E)} = \frac{\text{Matrícula}}{\text{Capacidad instalada}} *$$

* Capacidad instalada = sumatoria de aulas buenas y regulares x el número de alumnos promedio x turnos factibles.

UT (T) = Tasa de utilización en tiempo

$$\text{UT (T)} = \frac{\text{Horas reales de utilización de las aulas a la semana}}{\text{Horas normales de utilización de aulas a la semana.}}$$

La obtención de estos índices, nos permite establecer la subutilización o sobreutilización del inmueble, estableciendo con ello una distribución de inmuebles conforme a rangos de utilización a nivel de UEE.

Por otra parte se detecta si las aulas se encuentran en bueno, regular o mal estado, al igual el estado físico y de servicios en general del inmueble.

Para ello se utilizan formas 911 de inicio de cursos, las

cuales nos proporcionan información sobre la propiedad del terreno y la construcción, número de escuelas que laboran en el inmueble y número de aulas por tipo, según su estado.

Por otra parte se cuenta con formas 911 de fin de cursos, para obtener datos sobre matrícula y número de grupos.

Esta información se ajusta a detalle a través del levantamiento de encuestas sobre inventario de inmuebles escolares, con el fin de checar la información obtenida a través de las formas 911. De tal manera que todo ello en su conjunto nos permita visualizar objetivamente la necesidad de reparar, construir o ampliar aulas o escuelas, a la vez de proporcionarles servicios generales básicos, si así se amerita.

En resumen este diagnóstico nos permitirá el establecer los mecanismos debidos y los recursos necesarios de manera racional con el fin de mejorar la infraestructura escolar de la región de estudio.

4.12 Indicadores sintéticos.

La finalidad del indicador sintético consiste en combinar los distintos indicadores utilizados en diagnóstico, de tal manera que se analicen en una sola escala de clasificación a todas las zonas homogéneas.

Con base en esta clasificación sintética, será posible contrastar las diferentes subregiones y jerarquizarlas de acuerdo con la atención que requieran.

Los indicadores se obtienen para que las delegaciones de la SEP puedan decidir en cualquier momento acerca de cuáles UEE son prioritarias.

Con el fin de contar con una idea relativa a la situación general de cada una de las unidades estadísticas de estudio en todos los niveles, se asocia una calificación para cada indicador dando mayor puntuación a las situaciones más problemáticas. Sumando la calificación de cada indicador se puede obtener una calificación global para cada unidad estadística, de tal manera que las UEE que obtengan mayor puntuación se proponen como prioritarias para llevar a cabo las acciones señaladas para cada una de ellas.

Procedimiento:

1. Seleccionar el número de indicadores relevantes al problema analizado y calcular los valores para cada uno de ellos en las unidades estadísticas de estudio correspondientes.
2. Introducir una escala de clasificación.
3. Anotar el puntaje de cada UEE para cada indicador.

4. Adoptar un sistema de ponderación que permita tener en cuenta la importancia relativa que debe atribuirse a cada indicador. En la práctica se adopta una ponderación igual; lo que significa que se le atribuye la misma importancia a todos los indicadores.
5. Aplicar el sistema de ponderación para calcular el puntaje promedio (indicador sintético) de cada zona.

4.13 Conclusión específica.

La microplaneación regional educativa representa uno de los más serios esfuerzos por llevar los efectos de la planeación a ámbitos nunca antes considerados.

Las características geográficas tan diferenciadas en nuestro territorio, las diversas condiciones socio-económicas de cada zona y región, los diferentes grados de organización política y social, los factores étnicos y culturales de índole particular, etc., son factores que la planeación educativa debe considerar para que sus objetivos se apeguen y sean congruentes con la realidad de cada región y localidad mediante la instrumentación de programas y proyectos diversificados apoyados en los diferentes niveles de la planeación misma.

El pobre conocimiento de la situación educativa a nivel de subregión y localidad a propiciado que se cuente con elementos de información deficientes que no corresponden a la reali

dad, por lo que la toma de decisiones se desarrolla bajo cri
terios no bien fundamentados y la planeación resulta de
fectuosa planteando cursos de acción con poca probabili
dad de éxito.

Ante esta situación la microplaneación tiende a llevar
la planeación a cualquier rincón del país consideran
do la problemática propia del lugar asociado a los pro
blemas educativos.

El objetivo de ésta es detectar los desequilibrios edu
cativos de una región, reconocer la situación socioeco
nómica, realiza un debido diagnóstico y pronóstico para
orientar la acción planteando propuestas esto es, alter
nativas de solución con base en el anterior análisis.

Su actividad se origina desde el trabajo de gabinete has
ta la investigación de campo utilizando las técnicas de
investigación que se requieran en cada caso, como son
la encuesta, la entrevista o la observación directa.

Dicha tarea le da al Programa del Sector Educativo y al
Sistema Nacional de Planeación, en su debida proporción
la suficiencia necesaria para incidir sobre una realidad
previamente conocida; influir en ella y lograr los cam
bios adecuados.

Por lo antes dicho encontramos que hablar de micro - -
planeación regional educativa, significa entender la
concepción de todo el cuerpo teórico que representa la

planeación, dado que la misma en su contenido absorbe básicamente sus principios fundamentales y en sus alcances los aplica a una área reducida, esto es, dentro de un ámbito singular previamente establecido.

Podemos afirmar sin temor a caer en exageraciones que su estructura metodológica está de tal manera diseñada, que básicamente considera en su proceso los factores más relevantes de análisis para el tratamiento ordenado y sistemático de la problemática educativa; al mismo tiempo representa un grado de flexibilidad tal, permitiendo su adecuación a las condiciones peculiares del lugar en que haya de aplicarse.

En lo referente a su instrumental técnico se manifiesta sencillez, práctico y consistente, permitiendo detectar objetivamente los desequilibrios en el sistema educativo, y a su vez, proporciona elementos que en su análisis con los demás factores, políticos, económicos y sociales en su conjunto, sirven oportunamente para una pertinente y adecuada toma de decisiones.

Otro importante factor es aquel que se manifiesta en el hecho de que la microplaneación regional educativa sin desvincularse de los objetivos globales del sector, permite encontrar caminos nuevos para la solución de problemas específicos lo que favorece la creatividad, rompiendo la rigidez de un proceso generalizador y unilateral.

Se introduce de tal manera en el fenómeno educativo y en la búsqueda de las causas que propician los desequilibrios, que permite asociar las razones del comportamiento educativo de la región con otros factores que se interactúan con él y su relación no es perceptible a primera vista.

Con respecto a los lineamientos establecidos de Reforma Administrativa las directrices planteadas por la metodología y su ejercicio, tienden a fomentar la desconcentración de los servicios educativos e impulsa la eficiencia en el uso de los recursos.

En un nivel más general y amplio, apoya de manera significativa los objetivos globales del sector, al proporcionar información a detalle sobre la situación educativa de cada localidad, evitando caer en panoramas generalizadores y ficticios sobre las condiciones educativas del país, lo que significa seguir cursos de acción viables con un grado mayor de éxito para la disminución de rezagos.

A nivel de área geográfica reducida permite hacer previsiones sobre el comportamiento de la oferta y demanda educativas, detectando las zonas en donde los desequilibrios son más notorios, identificando mediante las Unidades Estadísticas de Estudio en un nivel micro los factores que propician dichos desequilibrios.

Un factor de suma importancia es el hecho de que mediante la aplicación de indicadores técnicos únicos se logra unificar criterios básicos para el análisis e interpretación de resultados.

En general la metodología está diseñada de tal forma que fortalece e impulsa los objetivos globales del Plan Global de Desarrollo y favorece en su implementación la autonomía y soberanía de los Estados, respetando así mismo y cumpliendo mediante la coordinación de esfuerzos institucionales, con el principio de unificación de esfuerzos por la vía del apoyo federal y Estatal.

En resumen se ha procurado establecer una metodología que abarque todos los ámbitos de la educación, que no soslaye ningún aspecto de la misma por mínimo que este fuera; una metodología que reconozca nuestra realidad y las circunstancias en las que ésta se desenvuelve. Se plantean técnicas, pero que de ninguna manera hacen que el proyecto en su conjunto se desvíe de su principal objetivo, que es, el de asumir medidas racionales en la búsqueda de respuestas que propicien rebasar el actual rezago de la educación en el país.

Sostener que la educación es uno de los pivotes de la sociedad no significa edificar un sin fin de escuelas, sino pensar como hacerla extensiva en términos también de calidad y oportunidad de acceso, observando la relación de la escuela en los procesos sociales y su efecto

en la estratificación y movilidad sociales.

La Microplaneación pretende entonces el desarrollo equi
librado de la educación con base en la acción coordina-
da y racional de los recursos, de la debida aplicación
y uso de los mismos, en donde sus efectos se traduzcan
en una población que aproveche al máximo posible los be
neficios que proporciona la educación.

V ESTUDIO DE CASO: PROYECTO DE
MICROPLANEACION REGIONAL EDUCATIVA
EN EL ESTADO DE DURANGO

5.1 Especificaciones Generales

Después de haber sentado las bases teóricas y metodológicas en las que se sustenta el modelo de microplaneación regional, implementado por la Dirección General de Planeación Educativa, es de suma importancia, y así lo hemos entendido, desbordar el nivel abstracto de nuestro estudio para abocarnos a vincular y dar congruencia científica al Modelo Teórico antes señalado, con la realidad objetiva de la educación, logrando la concreción necesaria que dé validez a nuestro modelo llevado a la práctica a través del proyecto de microplaneación regional.

Para tal efecto hemos dirigido nuestra atención a presentar un estudio de caso en el cual se lleve a la práctica y se haga patente el manejo de los diversos elementos metodológicos en su forma operativa dentro de una región, donde la Delegación General de Educación Pública del Estado esté implementando el proyecto ya antes mencionado.

Cabe señalar que para desarrollar nuestro estudio de caso, se seleccionó el Estado de Durango, el cuál fue uno de los primeros en implantar el proyecto y ha mostrado avances significativos a través de sus informes que reflejan los resultados obtenidos en el tiempo de aplicación de dicho proyecto.

Ya hemos señalado con anterioridad que el proyecto denominado "Microplaneación Regional Educativa" tiende a apoyar el programa de desconcentración, en este caso en el Estado de Durango.

El objetivo general del proyecto es el de capacitar personal de la Delegación General de Educación Pública en Durango, en el manejo de la metodología presentada en el apartado anterior para que mediante las técnicas de planificación se ~~se~~oriente la toma de decisiones en materia educativa en el ámbito estatal.

Se cuenta con los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar y analizar factores pedagógicos, económicos geográficos, sociales, administrativos, políticos, etc., que se deben considerar para una metodología de planificación educativa regional.
2. Apoyar con esta metodología la toma de decisiones del delegado general, para la consecución de los objetivos programáticos del sector educativo en su entidad.

Las metas planteadas son a saber:

- a Haber capacitado para diciembre de 1979 personal de la Delegación de Durango en técnicas de planificación educativa.

- b Haber extendido para junio de 1980 el programa de capacitación a otras regiones del estado
- c Haber implantado durante 1980 algunas de las recomen
daciones derivadas del proyecto.

Es preciso decir que la capacitación del personal de la Subdirección de Planeación de la Delegación General de la Secretaría de Educación Pública en Durango ha consistido prin
cipalmente en un ejercicio de planificación a nivel de una región dentro de la entidad.

La metodología general consistente en la elaboración del diagnóstico, formulación de alternativas y la evaluación de las decisiones se inicia con la participación del delegado, su equipo de trabajo y los representantes de los diversos niveles y modalidades educativas de la entidad, para seleccionar y jerarquizar problemas educativos y definir las regiones donde se proceda a los ejercicios piloto de capacitación de personal.

Una vez definidos los problemas e identificadas las regiones, se procede a elaborar el diagnóstico en función de algunos de los objetivos del sector educativo, se proponen alternativas de restructuración de la red escolar y se eva
lúa la eficiencia de las decisiones basadas en la metodología.

Queremos hacer patente que el diagnóstico educativo de la región de estudio seleccionada, se realizó únicamente para los niveles primaria y secundaria.

5.2 Descripción de la Región de Estudio

La región de estudio comprende los siguientes cuatro municipios del Estado de Durango: Canatlán, Canelas, Santiago Papasquiari y Tepehuanes. Abarca una extensión aproximada de 7 800 km², o sea 6.53% de la superficie de Durango (ver figura I).

Geográficamente se tiene un valle desde Canatlán hasta la cabecera municipal de Santiago Papasquiari. La sierra comienza a poca distancia de Santiago Papasquiari y se extiende hacia el norte hasta Tepehuanes. La zona montañosa abrupta se encuentra en Canelas.

La actividad económica fundamental de Canatlán es la fruticultura (producción de manzana, perón y membrillo) y en menor escala se cosecha maíz y sorgo; cuenta con algo de ganadería.

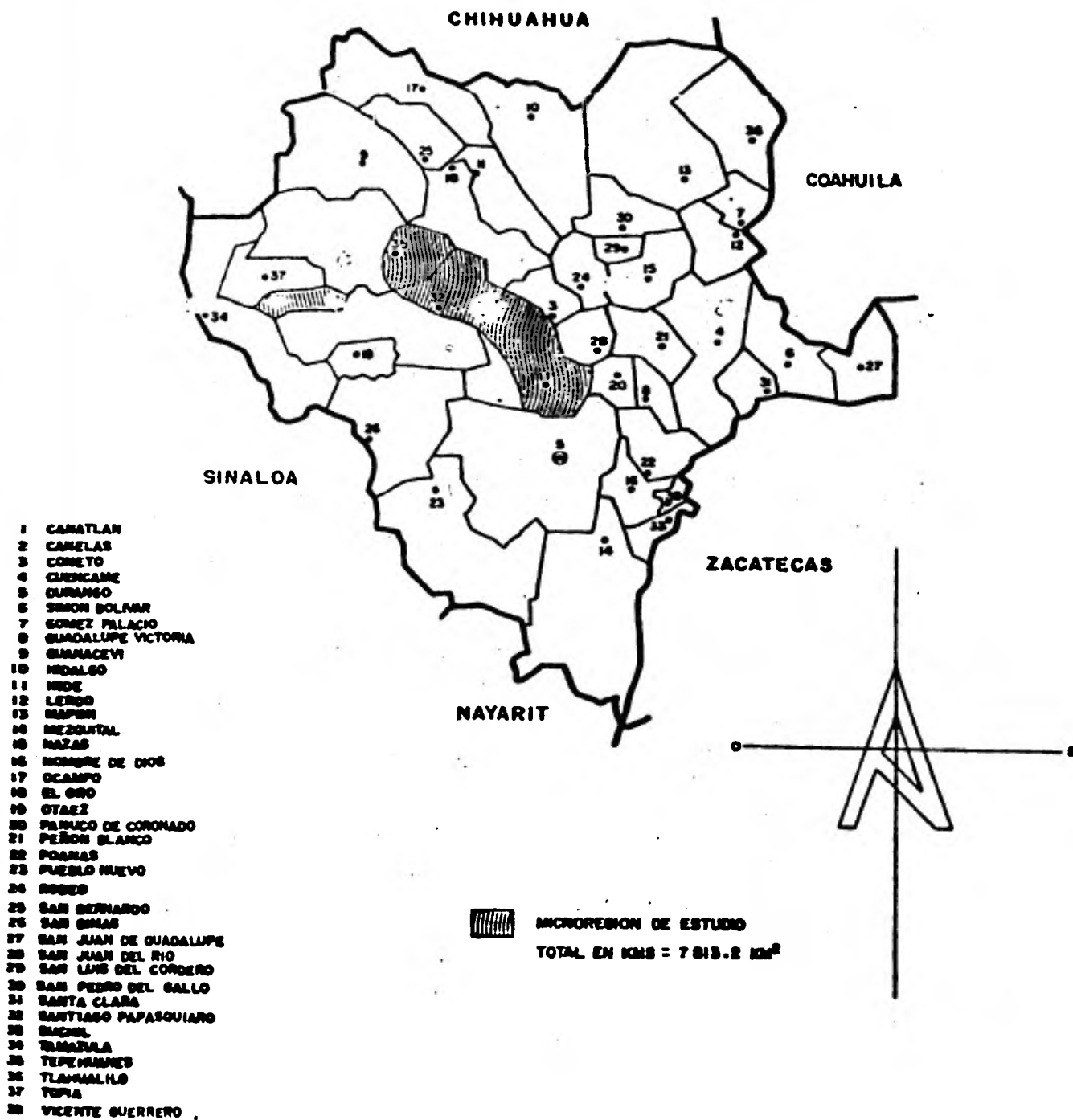
Al sur de Santiago Papasquiari predominan la agricultura y la ganadería; hacia el norte la actividad forestal y producción ilegal de enervantes.

Los recursos económicos en Tepehuanes se derivan primordialmente de los envíos de divisas provenientes de los trabajadores migratorios y, en menor escala de la agricultura de subsistencia.

ESTADO DE DURANGO

DIVISION POLITICA

(FIGURA 1)



En Canelas, existe una raquítica explotación forestal y minera así como agricultura de subsistencia. La región tiene aproximadamente 110 000 habitantes, o sea casi un 9% del total de la entidad. Existen cerca de 150 localidades sobresaliendo por su población las siguientes:

TABLA I

Localidad	Habitantes
Canatlán	7 800
Santiago Papasquiaro	7 205
Nuevo Ideal	6 849
Tepehuanes	2 483
José Ma. Morelos	2 373
J. Guadalupe Aguilera	2 214
Nicolás Bravo	2 032
Donato Guerra	1 996
Los Herrera	1 685
Guatimapé	1 317
Canelas	577

La región cuenta con el 7% de las escuelas primarias del total del estado, el 9% de maestros de ese nivel y casi el 7% de maestros de secundaria (Tabla 2). La población en edad escolar 6-14 años representa el 9% del total de la entidad.

Para realizar el diagnóstico de los niveles primaria y secundaria fue necesario dividir la región en subregiones geográficas homogéneas donde los parámetros seleccionados para diagnosticar problemas (matrícula, docentes, instalaciones y costos) guardan condiciones diversas. Estas sub-regiones

TABLA 2

Características de la Región de Estudio

	Durango (1)	Región de Estudio (2)	(2) / (1)
Municipios	38	4	10.5%
Superficie (Km ²)	119 648	7 813,6	6.53%
Población	1 237 274	109 980	8.88%
Población 6 - 14	340 869	30 432	8.92%
Escuelas Primarias	2 101	161	7.66%
Escuelas de Nivel Medio Básico.	210	16	7.61%
Maestros de Primaria	7 978	744	9.32%
Maestros de Secundaria	2 794	189	6.76%

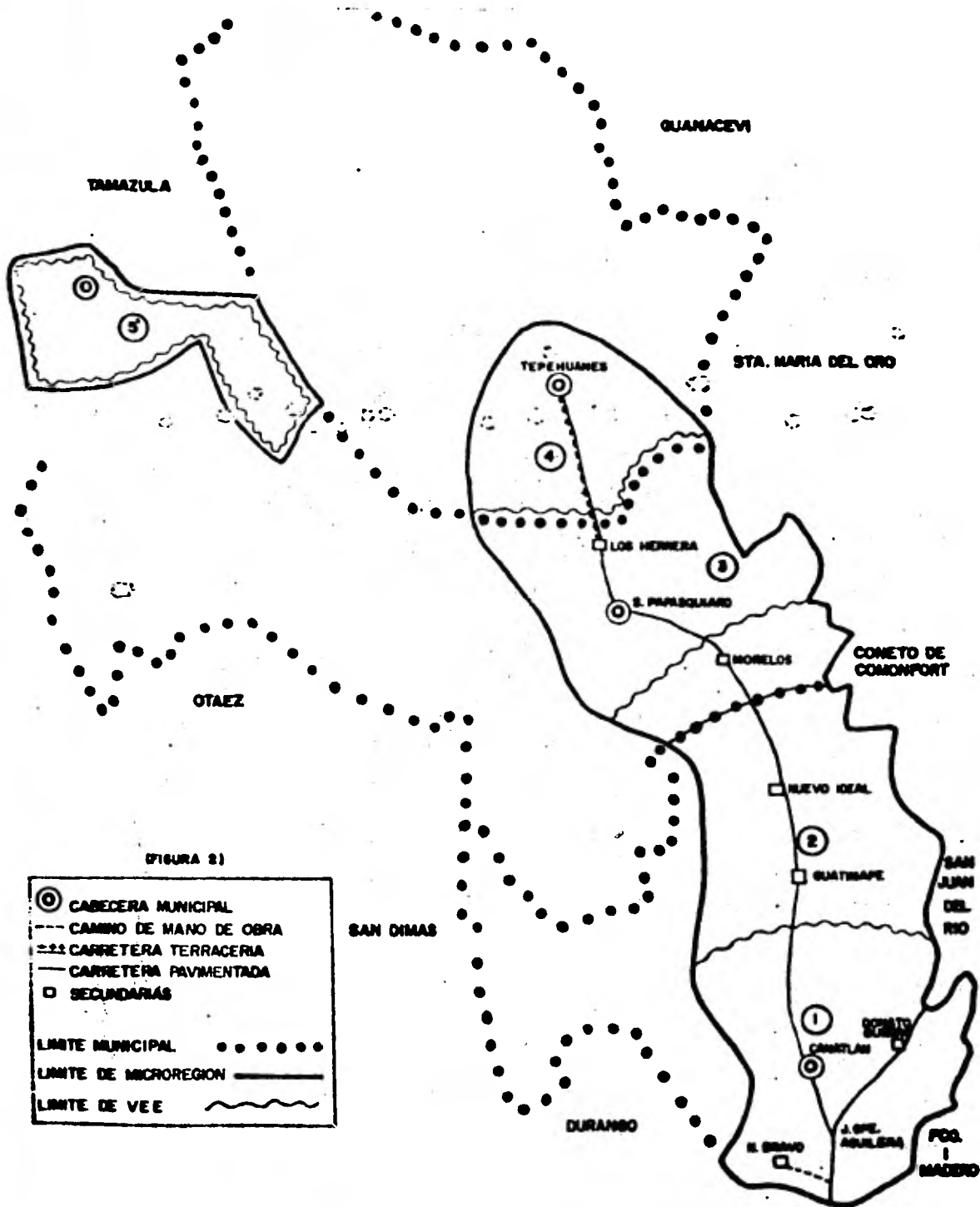
Fuente: Delegación General de la SEP en Durango, 1979.

se conocen como Unidades Estadísticas de Estudio (UEE) y evitan por un lado trabajar con promedios de los desequilibrios educativos, como sucedería en el caso de manejar cifras a nivel estatal o municipal y por otro, atomizar la información al grado de imposibilitar la toma de decisiones como ocurre cuando se trabaja a nivel de localidad o escuela.

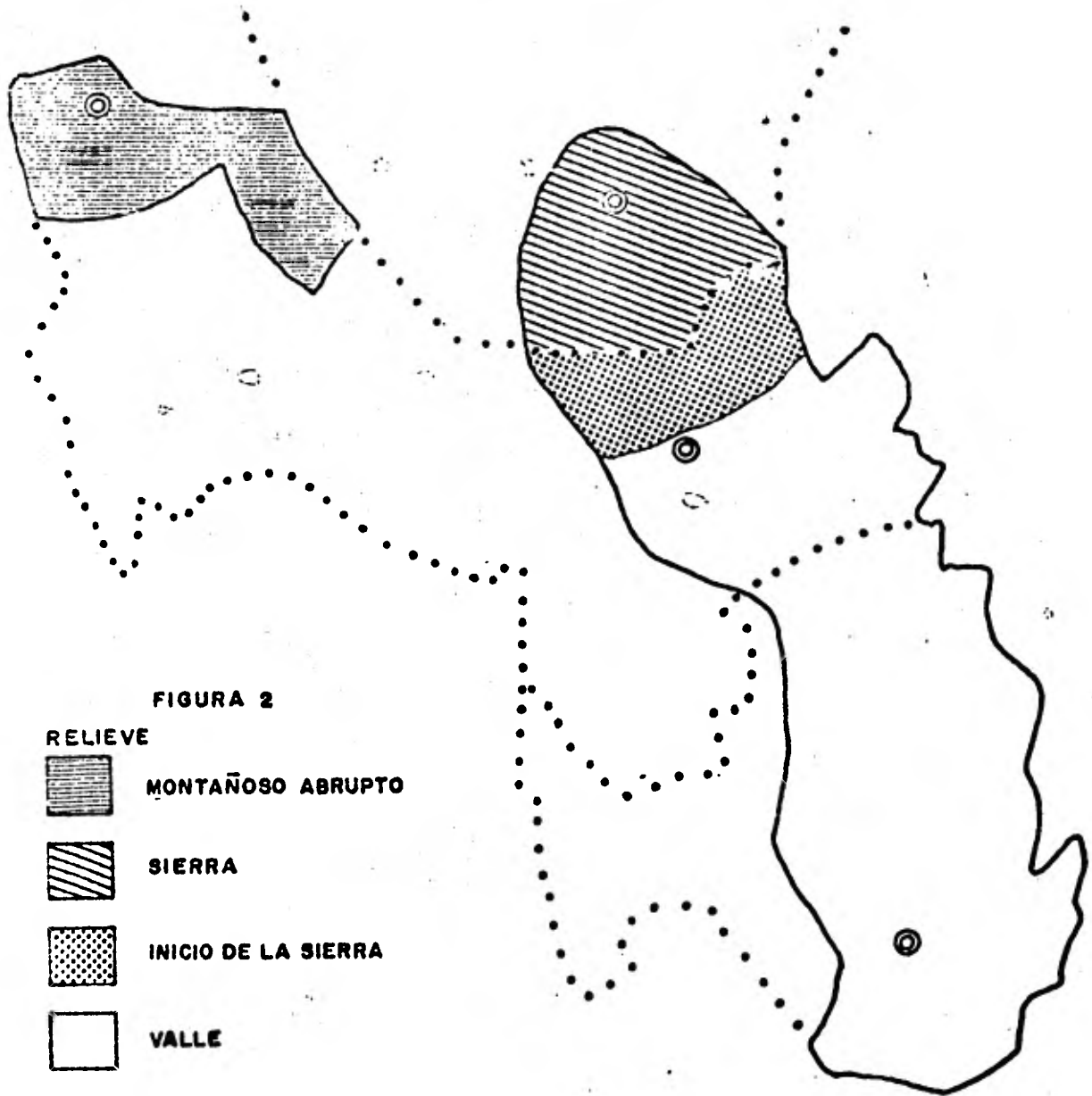
Para definir las UEE que se muestran en la figura II se utilizaron criterios de: red de comunicación, relieve, actividades económicas, servicios educativos, densidad de población y movilidad de la población.

Considerando los criterios anteriores con base en mapas de diversa índole e información monográfica del Estado y con firmando ésto con investigación de campo, se establecieron en toda la región de estudio cinco unidades estadísticas de estudio, las cuales se integran de la siguiente manera.

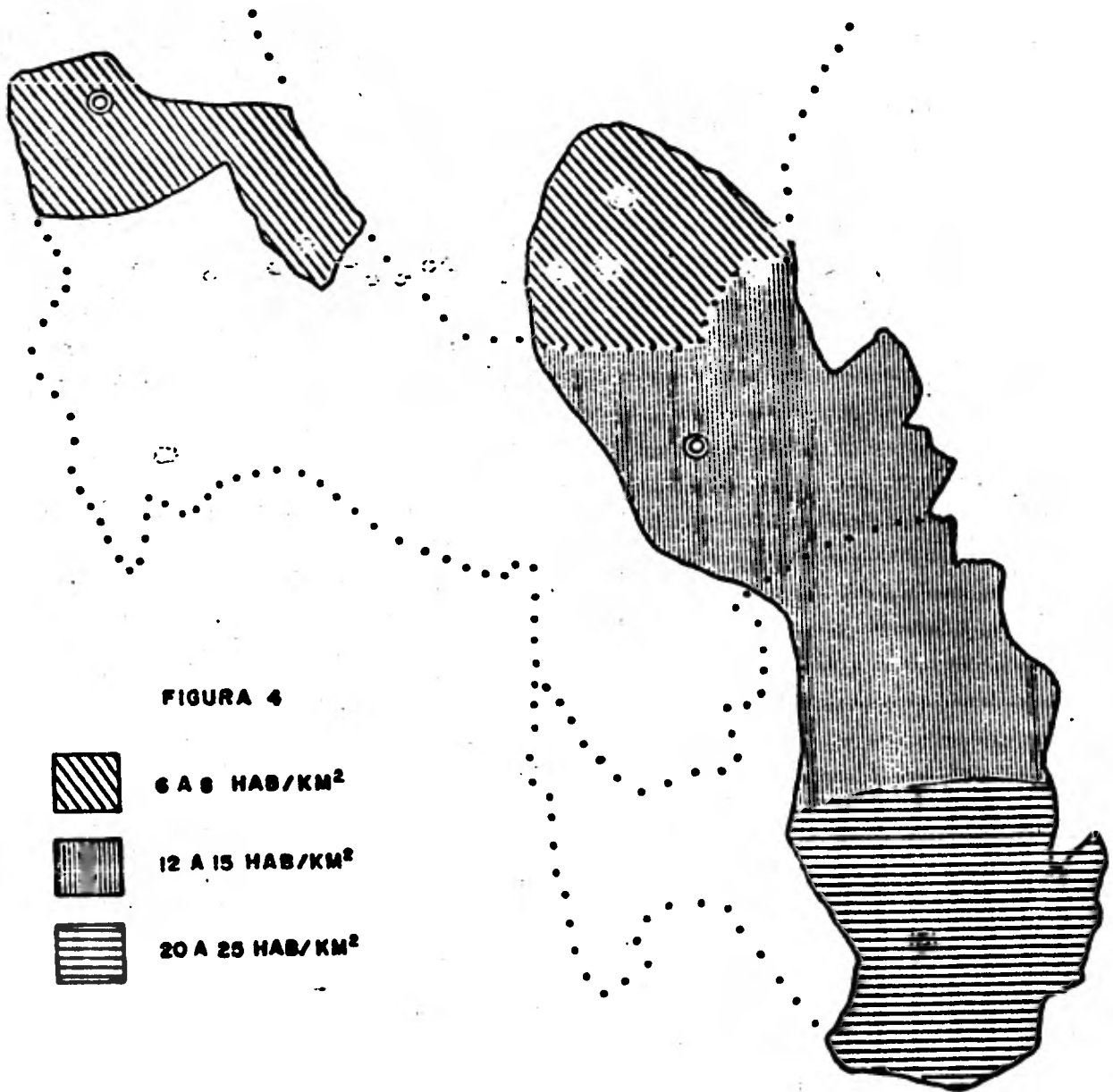
- UEE 1 Comprende la parte sur y centro del municipio de Canatlán, incluyendo la cabecera municipal.
- UEE 2 Comprende la zona norte del municipio de Canatlán y la parte sur del municipio de Santiago Papasquiaro.
- UEE 3 Comprende el resto del municipio de Santiago Papasquiaro, incluida la cabecera municipal delimitando esta unidad un poco más allá de la división política del municipio, esto es donde da comienzo la sierra.



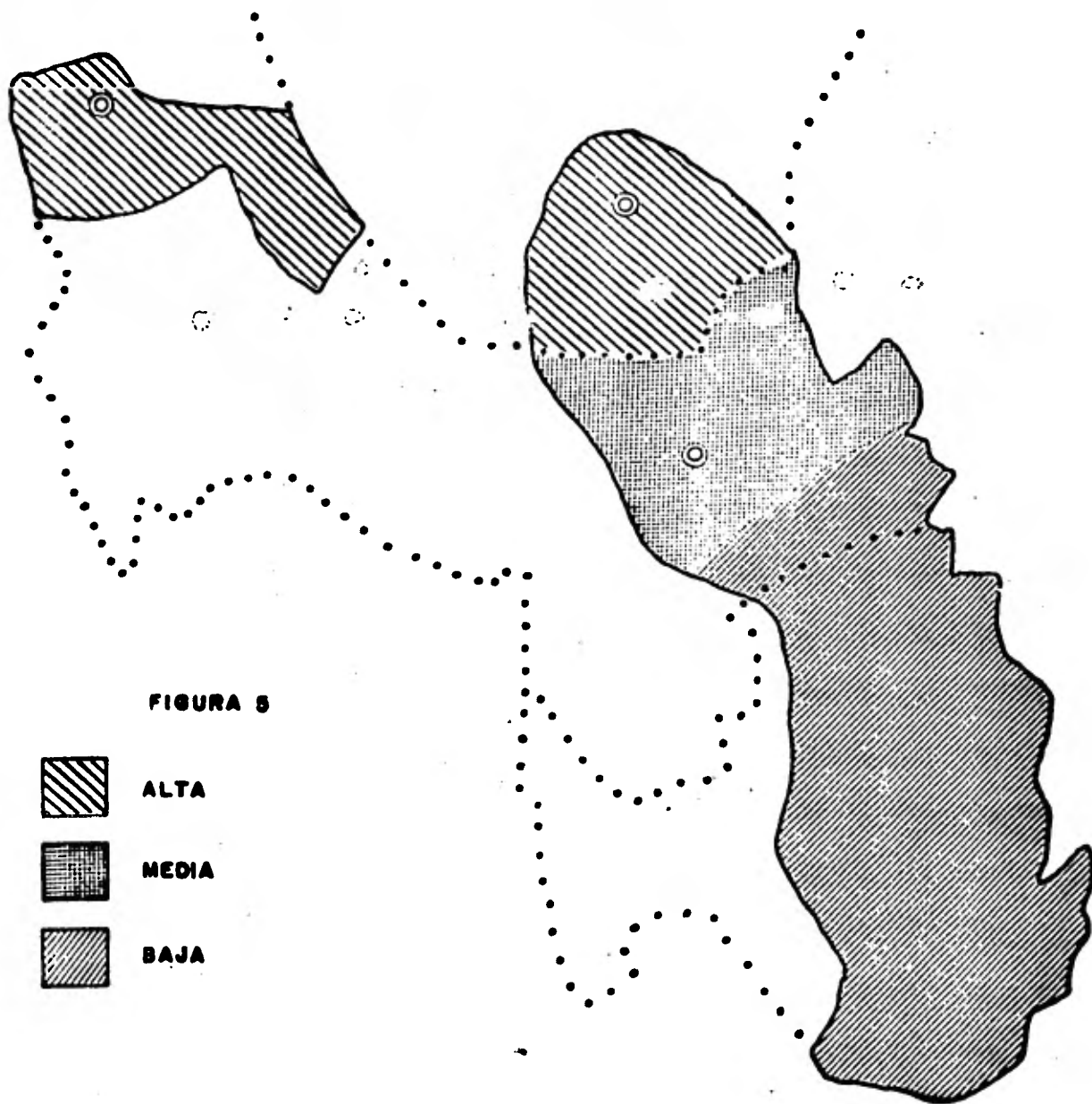
RELIEVE



DENSIDAD DE POBLACION



MOVILIDAD DE LA POBLACION



UEE 4 Comprende el total del municipio de Tepehuanes.

UEE 5 Comprende el municipio de Canelas.

Las características económicas, educativas, demográficas y geográficas de las UEE se muestran en la Tabla 3.

A continuación se detallan los resultados del diagnóstico de los niveles primaria y secundaria de la región

5.3 Diagnóstico

El presente capítulo presenta el diagnóstico de matrícula (tasas de escolarización, promoción, repetición, deserción) utilización de inmuebles y costos de los niveles primaria y secundaria de la región.

Complementariamente se analiza la transición de un nivel a otro.

Aunque existe una interdependencia entre los factores educativos diagnosticados y analizados, se les discute a continuación en forma separada.

- Primaria

En la Tabla 4 aparecen las tasas de escolarización por grupos individuales de edad. Se observa que, por lo general éstas son altas, indicando que no existe un problema serio de cobertura; en las UEE 4 y 5 se sospecha una inflación de la matrícula, así como una deflación en las proyecciones de población.

TARLA 3

Características de las UEE

Características UEE.	Comunicación	Relieve	Actividad Económica	Servicios Educativos	Densidad ₂ (Habs/Km ²)	Movilidad de Población
1	Buena. Carretera pavimentada, buena terracería.	Valle.	Principalmente fruticultura. Agricultura intensa de temporal.	Primarias completas, secundarias generales y técnicas, bachillerato y normal.	24.00	Poca
2	Buena Carretera Pavimentada, buena terracería.	Valle.	Fruticultura. Agricultura intensa de riego, poca ganadería.	Primarias completas, secundarias generales y técnicas.	14.36	Poca
3	Regular (Terracería). Transitible todo el año.	Inicio de la Serranía	Forestal intensa. Poca ganadería. Producción ilegal de enervantes.	Primarias (completas e incompletas), Secundaria. Bachillerato.	13.00	Media

TABLA 3 (Continuación)

Características UEE	Comunicación	Relieve	Actividad Económica	Servicios Educativos	Densidad ² (Habs/km ²)	Movilidad de Población.
4	Mala (Terracerfa). Tránsito por lo general en época de secas.	Sierra.	Primordialmente divisas enviadas por trabajadores migratorios de la región. Complementariamente existe actividad forestal regular y agricultura de subsistencia.	Primarias (Completas e Incompletas), Secundaria.	7.50	Alta emigración hacia los Estados Unidos de América.
5	Pésima (brecha). Existen 2 pistas para avionetas.	Montañoso con quebradas profundas.	Minera y forestal raquítica. Agricultura de subsistencia.	Primarias (principalmente incompletas) y albergue.	6.70	Alta emigración interna y baja a los Estados Unidos de América.

TARLA 4

: Porcentaje de Escolarización por Edad,

Edad UEE	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	83	92.1	94.1	93.9	88.3	86.6	94.2	74.7	56.5
2	71.4	84.6	87.8	97.9	95.8	95.6	81	63	50
3	81.2	89.3	94.4	90.2	101.1	95.7	113.3	80.3	57.5
4	88.9	100.9	113.6	124	107.3	108.8	104	61.19	46.5
5	124.2	132	96.1	89.4	87.3	86.5	89.7	47.2	37.6

Fuente: Estadísticas de inicio de cursos 1977-78/78-79, SEP. Proyecciones de población de la Dirección General de Servicios Coordinados de Salud, SSA, 1979.

En la tabla 5 aparecen los índices de promoción, repetición y deserción del nivel primaria en las UEE.

Existen serios problemas de repetición en las UEE 1, 2 y 4, (tabla 6). En la UEE 2 el problema se agudiza entre el primero y segundo años de primaria; en la UEE 1 y 4 en los tres primeros años (tabla 7).

Causas de este problema:

- Desfasamiento del calendario escolar con las labores agrícolas. En las UEE 1 y 2 se pizcan las frutas en el periodo julio a septiembre, ocasionando un retraso en la asistencia de la población 6-14 que ayuda en esta actividad. En la UEE 4 se utiliza a los niños en las labores agrícolas y ganaderas.
- Existencia de altos niveles de desnutrición especialmente en las UEE 4.
- Migración de la población adulta hacia los Estados Unidos de Norte América en la UEE 4, que se ve aparejada en ocasiones, con una migración familiar, y en otras, con un rompimiento emocional de dejar a los niños encargados con familiares que no proporcionan el apoyo requerido por éstos.
- Existe una población atípica en la UEE 4 que requiere de educación especial.

TABLA 5

Datos de Promoción, Repetición y Deserción por UEE en Cada Grado del Nivel Primaria (En Porcentaje).

UEE	Grados	1º 2º	2º 3º	3º 4º	4º 5º	5º 6º	Aprob. 6º (Alumno)
1	Promoción	71.58	80.8	82.99	83.4	81.37	751
	Repetición	17.77	11.64	10.75	3.31	6.14	
	Deserción	10.65	7.56	6.25	13.29	11.99	
2	Promoción	71.14	80.43	76.78	75.97	86.15	1052
	Repetición	21.70	13.71	9.11	7.2	4.76	
	Deserción	7.16	5.86	14.11	16.33	9.09	
3	Promoción	79.29	86.31	85.83	91.79	88.74	558
	Repetición	14.40	11.09	9.32	5.95	2.84	
	Deserción	6.31	2.6	4.85	2.26	8.42	
4	Promoción	72.46	89.73	87.75	84.3	73.87	247
	Repetición	22.79	16.51	12.50	6.91	4.77	
	Deserción	4.75	6.24	0.25	8.79	21.36	
5	Promoción	58.93	87.54	75.53	83.33	66.66	49
	Repetición	10.85	8.18	6.00	0.79	2.38	
	Deserción	30.22	4.28	18.47	15.88	30.96	

Fuente: Concentrado de formas 911 y datos estadísticos de CONAFE.
Inicio de cursos 77-78 y 78-79.

Datos Agregados de Promoción, Repetición y Deserción en Primaria.

U E E	Promoción		Repetición		Deserción	
	Alumnos	%	Alumnos	%	Alumnos	%
1	6169	80.8	737	9.6	727	9.5
2	7049	80.8	954	10.9	712	8.1
3	4174	86.5	389	8.0	257	5.3
4	1838	83.0	252	11.3	123	5.5
5	949	72.9	89	6.0	263	20.2

Fuente: Formas 911 ciclos 77-78 y 78-79 inicio y fin de cursos.

Dirección General de Programación. SEP.

- Carga excesiva a los docentes de la UEE 5 al tener que trabajar varios niveles simultáneamente en una misma aula.
- Desarraigo de los maestros de sus zonas de trabajo que repercute en un divorcio con la comunidad y en ocasiones en el abandono total o parcial de sus actividades educativas.
- Alteración de estadísticas educativas inflando el número de reprobados para mantener la matrícula dentro de los rangos aceptados para que una aula funcione.

Existen serios problemas de deserción en las UEE 1, 2 y 5 (Tabla 6). La Tabla 7 indica entre qué grados es crítico este fenómeno.

Entre las principales causas de la deserción se detectaron las siguientes:

- Repetición múltiple de algunos alumnos que con el tiempo se desaniman para continuar su educación formal escolarizada. Esto se agrava porque, a medida que crecen se incrementa su cotización como mano de obra agrícola barata. Complementariamente, el sistema educativo ofrece en la actualidad una alternativa viable para la recuperación de esta población. Esta causa se observó en todas las UEE.

TABLA 7

Problemas de Repetición y Deserción en cada UEE para el Nivel Primaria.

UEE	R e p e t i c i ó n		
1	1º/2º	2º/3º	3º/4º
2	1º/2º	2º/3º	
3	1º/2º	2º/3º	
4	1º/2º	2º/3º	3º/4º
5	1º/2º		

D e s e r c i ó n			
1º/2º	4º/5º	5º/6º	
3º/4º	4º/5º		
5º/6º			
5º/6º			
1º/2º	3º/4º	4º/5º	5º/6º

Fuente: Formas 911 ciclos escolares 77-78 y 78-79 inicio y fin de cursos.

- El bajo ingreso familiar hace muchas veces necesario que el alumno abandone el sistema educativo, para contribuir al trabajo del campo. Este fenómeno es más visible en la UEE 5.
- La migración interna en la UEE 5 hace que los niños abandonen la escuela, al desplazarse con sus padres a otras localidades de la misma región en busca de empleo temporal.
- Ausentismo de los maestros en la UEE 5 al tener que trasladarse periódicamente a Sinaloa a cobrar sus quinenas y arreglar asuntos personales.
- Falta de integración del maestro con la comunidad en la UEE 5, motivada muchas veces por el poco tiempo que un docente permanece en la localidad, lo que hace que no se interese por retener a la población escolar.
- Inadecuada supervisión escolar, sobre todo en la UEE 5 que no permite detectar y corregir problemas oportunamente.
- Horarios de clases que no se respetan provocando que el tiempo real diario de trabajo escolar se abata considerablemente. Este fenómeno es notorio en la UEE 5.

Las causas más importantes de repetición y deserción a nivel primaria en cada una de las UEE se resume en la tabla 8.

TABLA 8

Principales Causas de Repetición y Deserción en Primaria

U E E	Problemas	C a u s a s
1	Repetición	Desfasamiento del calendario escolar con las labores agrícolas.
	Deserción	Repetición múltiple.
2	Repetición	Desfasamiento del calendario escolar con las labores agrícolas. Desarraigo de los maestros.
	Deserción	Repetición múltiple.
3	Repetición	
	Deserción	
4	Repetición	Migración de los adultos a los Estados Unidos de América. Desnutrición. Población Atípica. Empleo de los niños en labores agrícolas durante períodos escolares. Alteración de estadísticas escolares.
	Deserción	Horarios de clases que no se respetan. Repetición múltiple.
5	Repetición	Carga excesiva de los maestros. Desarraigo de los docentes. Alteración de estadísticas escolares.
	Deserción	Bajo ingreso familiar. Migración interna. Ausentismo de los maestros. Falta de integración del maestro en la comunidad. Horarios de clases que no se respetan. Repetición múltiple. Inadecuada supervisión escolar.

En relación a las tasas de utilización de inmuebles en primaria, sobresalen los siguientes índices.

Tabla 9

TASAS DE UTILIZACION DE INMUEBLES EN PRIMARIA

UEE	INDICE DE UTILIZACION (EN %)
1	36.5
2	44.4
3	37.7
4	39.5
5	56.2

Los bajos índices de utilización aunados a tasas de escolarización bastante elevadas (Tabla 4) señalan la recomendación de no construir por el momento más aulas de primaria en las UEE 1, 2, 3, 4. En caso necesario, en un futuro próximo se puede ampliar la capacidad estableciendo dobles turnos, ya que la mayoría de las localidades en esa zona cuentan con energía eléctrica.

En la UEE 5 el bajo índice de utilización, las altas tasas de escolarización, y la falta de energía eléctrica en la mayoría de las localidades hacen suponer que no se trata de un problema de oferta, sino por el contrario, de uno de demanda no localizada.

La baja utilización de algunas escuelas en la región de estudio señalaría la posibilidad de cerrarlas. Se recomiendo

da no llevar a cabo esta política, ya que de hacerse se dificultará el acceso de la población escolar a las instalaciones en servicio dada la dispersión de las comunidades en esa región.

- Transición de Primaria a Secundaria

De acuerdo a los índices de la Tabla 10 se presentan serios problemas de transición de primaria a secundaria en las UEE 2, 3 y 5. En esta última la transición es nula, debido a que no existen instituciones de educación media básica en la región.

El diagnóstico de transición se analiza posteriormente, en conjunto con los índices de reprobación, deserción, tasas de utilización y costos del nivel secundaria.

Se señalan por el momento las siguientes causas:

- . En la UEE 2 y 3 existe un problema de oferta a nivel secundaria, ya que el servicio existente queda demasiado lejano de la posible población usuaria.
- . Por lo general, en todas las UEE, la población que pudiera demandar secundaria se dedica a labores agrícolas o domésticas para incrementar el ingreso familiar.

TABLA 10

Indices de Transición de Primaria a Secundaria (%)

UEE \ Ciclos Escolares	76 - 77	77 - 78	78 - 79	79 - 80
1	67.1	79.3	77.0	76.8
2	43.9	41.0	40.6	38.87
3	52.25	54.7	60.0	47.7
4	57.6	41.0	41.0	68.4
5	0	0	0	0

Fuente: Estadísticas de inicio y fin de cursos de Primaria (75-78) y secundaria (76-79).
Dirección General de Programación SEP.

- Secundaria

Se detectó un problema de evolución decreciente de la matrícula en algunas secundarias técnicas, en las UEE, 1, 2 y 3 tal como se muestra en la Tabla 11. En contra partida, la matrícula en las secundarias generales de la región tiene una tendencia creciente, como se aprecia en la tabla 12.

Para explicar el fenómeno anterior es necesario completar el análisis con los parámetros de reprobación, deserción, tasas de utilización y costos en el nivel secundaria.

En la tabla 13 aparecen los índices de promoción, reprobación y deserción del nivel secundaria en las UEE.

Existen problemas de repetición en la UEE 4, este problema se agudiza en el primero y segundo grados, tal como se muestra en la Tabla 14.

La utilización de los jóvenes en labores agrícolas y domésticas, para que contribuyan a elevar el ingreso familiar es la causa fundamental de este problema.

Las malas relaciones entre alumnos y maestros, y de éstos con las comunidades donde laboran, tienden a agudizar más el problema de repetición, especialmente en la UEE 4.

TABLA 11

Evolución de la Matrícula Total y de 1er. Grado para Diferentes Ciclos en Escuelas Secundarias Técnicas.

UÉE	Escuela Técnica		76 - 77	77 - 78	78 - 79	79 - 80
1	Donato Guerra (# 40).	Mat. Tot.	135	173	177	124
		Mat. 1º	75	60	61	40
	Nicolás Bravo (# 23).	Mat. Tot.	176	164	145	138
		Mat. 1º	83	74	64	52
2	Morelos (# 39).	Mat. Tot.	131	171	157	132
		Mat. 1º	63	68	68	55
3	Stgo. Papasquiáro (# 32).	Mat. Tot.	300	108	98	103
		Mat. 1º	117	45	69	97

Fuente: Información estadística de los ciclos mencionados, inicio de curso. Dirección General de Programación SEP.

Evolución de la Matrícula Total y de 1er. Grado, para Diferentes Ciclos Escolares en Escuelas Secundarias generales.

UEE	Ciclos Escolares	76 - 77	77 - 78	78 - 79	79 - 80
		1	Matrícula Total	881	1055
	Matrícula 1º	379	403	437	456
2	Matrícula Total	<u>No existen secundarias generales</u>			
	Matrícula 1º				
3	Matrícula Total	429	494	559	604
	Matrícula 1º	207	218	219	238
4	Matrícula Total	70	61	69	74
	Matrícula 1º	70	28	22	38
5	Matrícula total	<u>No existen secundarias generales ni técnicas</u>			
	Matrícula 1º				

Fuente: Información estadística de los ciclos que se mencionan. Dirección General de Programación SEP.

Existe un problema generalizado de deserción en este nivel, como se muestra en las tablas 13 y 14.

Se detectaron las siguientes causas de deserción:

- . Repetición múltiple de algunos alumnos, que se desahuman para continuar su educación formal escolarizada.
- . El bajo ingreso familiar que hace al alumno trabajar en labores agrícolas y domésticas.
- . Contenidos educativos irrelevantes, especialmente en las escuelas secundarias.
- . Migración de jóvenes en edad escolar hacia los EE.UU.

La tabla 15 muestra el bajo índice de utilización en tiempo y espacio que tienen algunas secundarias generales y técnicas.

Todo lo anterior indica que por lo general no existe en la región, excepto en la UEE 5, un problema de oferta limitada, sino de ubicación de la misma, por un lado, y de atracción de la demanda por otro.

Por ejemplo, la secundaria de los Herrera, en la UEE 3, recibe más del 50% de su matrícula de varias localidades del municipio de Tepehuanes, donde funciona, al 37% de su capacidad, otra secundaria técnica (la No 13). En cambio, la secundaria técnica No. 39 de la UEE 2, o la

TABLA 13

Datos Concentrados de Promoción, Repetición y Deserción en Secundaria

UEE	Promoción		Repetición		Deserción	
	Alumnos	%	Alumnos	%	Alumnos	%
1	1035	84.97	20	1.64	163	13.27
2	653	82.13	5	0.62	137	17.23
3	544	85.26	3	0.47	91	14.26
4	171	78.8	11	5.06	35	16.12

Fuente: Formas 911 de inicio y fin de cursos de los ciclos escolares 78 - 79 y 79 - 80. Dirección General de Programación, SEP.

TABLA 14

Problemas de Repetición y Deserción por Grado en
Cada UEE para el Nivel Medio Básico.

UEE	R e p e t i c i ó n		D e s e r c i ó n	
	1º/2º	2º/3º	1º/2º	2º/3º
1			X	X
2			X	X
3				X
4	X	X	X	X

Fuente: Formas 911 de inicio y fin de cursos de los
ciclos escolares 78 - 79 y 79 - 80.
Dirección General de Programación. SEP.

Tasas de Utilización de Tiempo y Espacio de Algunas Secundarias

UEE	E s c u e l a	T i p o	Tasa de Utilización (en %)	
			Tiempo	E s p a c i o
1	Nicolás Bravo Técnica Agropecuaria # 40	Técnica # 23	87.0	48.3
		Técnica	77.0	44.0
2	Técnica # 39	Técnica	75.0	39.2
3	Los Herrera	General	91.4	46.0
4	Técnica # 13	Técnica	40.0	37.7

Fuente: Formas 911 de inicio y fin de cursos de los ciclos 78-79. Dirección General de Programación. SEP.

de Nicolás Bravo de la UEE 1, no pueden atraer suficiente demanda. En el primer caso, cerca del 80% de la matrícula es de la misma localidad y se tienen altos índices de deserción, mientras que en el segundo, la evolución de la matrícula es decreciente (Tabla 11).

En relación a los costos por alumno que se muestran en la tabla 16, se infiere que las secundarias técnicas de la región, no solo presentan los mayores índices de deserción y reprobación, y bajos índices de utilización sino son las más caras.

En la tabla 17 se resume el diagnóstico del nivel secundaria (general y técnica) de la región.

5.4 Propuestas Concretas

Se han puesto a consideración de la Delegación General de la Secretaría de Educación Pública en Durango las siguientes alternativas para corregir y aminorar los problemas detectados a nivel de primaria y secundaria en la región de estudio.

- Desfasamiento del Calendario escolar con las labores agrícolas.

Para corregir este problema que incide en un alto índice de reprobación, especialmente en las UEE 1, 2 y 4, se aconseja por un lado modificar el calendario escolar a fin de que el ciclo se inicie en noviembre y, por

TABLA 16

Costo por Alumno en Secundarias

UEE	Nº	Escuela	Area	Matrícula (Alumno)	Gastos Mensuales en (S)	Sobre Sueldo (%)	Costo por Alumno (S/Alumno)
1	1	Mariano Balleza	General	723	428,879	35.5	593.20
	2	Esc. Federal	General	276	111,548	35.5	404.16
	3	E.S. Técnica 40	Tec. Agrop.	175	172,682	35.5	986.76
	4	E.S. Técnica 23 N. Bravo.	Tec. Agrop.	130	203,456	35.5	1,603.50
	5	J.O. de Dguez.	Cap. Trab.	9.4	190,025	--	202.15
	6	Mofses Saenz	General	49	8,600	--	175.50
	7	Col. Tepeyac	Cap. Trab.	65	5,000	--	77.00
2	8	E. S. Técnica 10	Tec. Agrop.	495	318,124	35.5	642.70
	9	E. S. Técnica 44	Tec. Agrop.	174	170,716	35.5	981.10
	10	E.S. Técnica 39	Tec. Agrop.	117	181,681	35.5	1,552.90
	11	Col. Motolinia	Cap. Trab.	189	17,300	--	91.50

TABLA 16 (Continuación)

UEE	Nº	E s c u e l a	A r e a	Matrícula (Alumno)	Gastos Men- suales en (S)º	Sobre Sueldo (%)	Costo por Alumno (S/Alumno)
3	12	J. Ramón Valdez	General	490	172,312	35.5	351.65
	13	E.S. Técnica 32	Tec. Forest.	256	270,353	35.5	1,056.00
	14	E.S. Federal	General	67	93,962	35.5	1,402.40
4	15	E.S. Técnica 13	Tec Forest	151	196,242	35.5	1,299.60
	16	I.M.A. Altamirano	General	69	9,000	--	130.40

Fuente: Formas 911 fin de curso 78 - 79.
Dirección General de Programación. SEP.

UEE	Problema	C a u s a s
1	Repetición	Labores agrícolas y domésticas.
	Deserción	Repetición múltiple Labor agrícola y doméstica. Contenidos irrelevantes.
	Transición	Falta de demanda.
2	Repetición	Labores agrícolas y domésticas.
	Deserción	Repetición múltiple. Labor agrícola y doméstica. Contenidos irrelevantes.
	Transición	Oferta limitada.
3	Repetición	Labores agrícolas y domésticas.
	Deserción	Repetición Múltiple. Labor agrícola y doméstica. Contenidos irrelevantes.
	Transición	Oferta mal ubicada y transporte limitado.
4	Repetición	Labores agrícolas y domésticas. Migración hacia los Estados Unidos de América. Mala relación de alumnos y maestros.
	Deserción	Repetición múltiple. Labor agrícola y doméstica. Contenidos irrelevantes.
	Transición	Falta de atracción.

TABLA 17 (Continuación)

UEE	Problema	C a u s a s
5	Repetición	Oferta nula.
	Deserción	Oferta nula.
	Transición	Oferta nula.

otro, ofrecer un curso de recuperación para repetidores durante el mes de octubre.

Los dos meses perdidos se podrían recuperar con una hora adicional diaria de clase durante el ciclo escolar (noviembre-junio).

Para ofrecer el curso de recuperación durante el mes de Octubre se plantean dos alternativas: emplear pasantes normalistas de la Normal J. Guadalupe Aguilera o de la Normal Estatal, o bien, inducir a que los mismos maestros adscritos a esta comunidad realicen esta actividad. La primera alternativa supone utilizar 40 pasantes que asignarán a las escuelas cuyas claves se muestran en la Tabla 18. Se estima que el costo de esta opción sería de \$ 120,000 pesos anuales.

TABLA 18
CLAVES DE ESCUELAS DONDE SE IMPARTIRAN CURSOS
DE RECUPERACION

UEE 1	UEE 2	UEE 4 (no se pizca- fruta)
1014583	1015662	1012200
1014832	1000124	1002260
1000516	1000749	1013744
1000794	1000320	
1000259	1000393	
1000106	1013931	
1009211	1013940	
1000650	1019438	
1009130	1000589	
	1011121	
	1011149	
	1000641	

De seleccionarse esta alternativa se recomienda una prueba piloto en la UEE 4, a partir del 15 de Agosto de 1980, y al resto del Estado un año después.

La segunda opción, sería más económica, pero se debería negociar con el SNTE y con los mismos maestros. Proporcionaría al maestro un mes adicional de vacaciones (Septiembre) a costa de incrementar su carga de trabajo una hora diaria en el periodo Noviembre-Junio.

Los cursos de capacitación que el maestro recibe en los meses de Julio y Agosto no se modificarían, y el mes de Octubre lo emplearía para el curso de regularización de repetidores.

Independientemente del medio que se seleccione para proporcionar el curso de regularización, es necesario hacer conciencia en los padres de familia sobre la importancia que tiene el que envíen a sus hijos repetidores a participar en esta actividad. De esta manera se estará contribuyendo al incremento de la eficiencia interna del nivel primaria (la meta para 1982 es que deberán terminar el 6o grado por lo menos 75 niños de cada 100 que se inscribieron seis años antes).

También es necesario que aquéllos acepten la necesidad colectiva de desfasar el calendario escolar dos meses en las regiones que tienen alto índice de reprobación.

Para llevar a cabo la concientización se requiere la participación de cuatro trabajadores sociales, reclutados posiblemente de la Escuela de Trabajo Social U.J.E.D. que trabajarán durante 30 días hábiles a partir de Mayo de 1980, a un costo total estimado de 40,000 pesos.

Esta solución presupone que la delegación preparará los instrumentos necesarios para llevar a cabo el curso, (contenidos, instructivos y lineamientos generales).

- Desnutrición

Para corregir este problema se antoja que el programa de desayunos escolares que opera actualmente Desarrollo Integral de la Familia en Durango, sea extendido a la UEE 4 a través del centro DIF en Tepehuanes.

Los desayunos deberán proporcionar diariamente las calorías y proteínas mínimas recomendadas para este grupo de edad por el Instituto Nacional de Nutrición (de 1000-1300 calorías y 20-25 gramos de proteínas).

Serfa deseable que este programa se enmarcara dentro de los siguientes criterios:

- . Considerar las características sensoriales (organolépticas) de la población usuaria.

- . Integrar los desayunos en la medida de lo posible, con productos que se producen y consumen en la región.
- . Buscar una infraestructura de producción, distribución, almacenamiento, conservación y preparación que sea económica y permita situar los desayunos con el volumen y calidad requeridos, en los lugares y horas convenidas.
- . Conseguir la participación activa de la comunidad de los maestros y del voluntariado del DIF.

Se recomienda que en este programa participen organismos tales como Desarrollo Integral de la Familia y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO, cuya contribución en recursos humanos, materiales y financieros sería inestimable.

- Migración de la población hacia los EE.UU.

Para aminorar los efectos de reprobación y deserción derivados de la migración hacia los EE.UU. se supone la instrumentación de tres estrategias.

- . Implantar exámenes de ubicación para los alumnos inmigrados, a fin de colocarlos en el grado que les corresponde.

- . Inducir a la población escolar inmigrada para que asista a los cursos de regularización de octubre.
- . Llevar a cabo campañas de promoción y sensibilización a fin de dar a conocer los nuevos calendarios y programas escolares y evitar que los adultos emigren llevando consigo a sus hijos en edad escolar.

• población atípica

Se recomienda extender los servicios de educación especial en la zona, especialmente a la UEE 4.

• Problemas de magisterio en zonas rurales marginadas.

Para abatir los problemas inherentes al ejercicio del magisterio en zonas rurales marginadas, que se manifiestan en forma de ausentismo, falta de integración con la comunidad, cambio frecuente de docentes, reducido horario efectivo de trabajo en escuelas unitarias, se propone a continuación la instrumentación de las siguientes estrategias:

Otorgar a los maestros, previa negociación con la Comisión Mixta de Escalafón, puntos escalafonarios adicionales por servicio en estas comunidades y ofrecer la posibilidad de cambio a otras más desarrolladas y con mejores servicios tras dos años ininterrumpidos de trabajo en las localidades rurales marginadas.

Proporcionar a los docentes viviendas decorosas. Mantener permanentemente informados a estos maestros de los avances técnicos y pedagógicos, y de los acontecimientos actuales.

Difundir y reconocer públicamente su labor ante todo el magisterio.

Superar la labor del magisterio a través de cambios cualitativos en los programas de normal, para vincularlos con la docencia en los medios rurales marginados.

Se antoja que la matrícula de las normales abocadas a la formación del magisterio rural esté compuesta fundamentalmente de aspirantes de la zona.

Facilitar a estos maestros la oportunidad de continuar sus estudios a través de los sistemas abiertos o a distancia.

Organizar seminarios de sensibilización con los maestros, para que se discutan abiertamente los problemas asociados con el servicio educativo en estas comunidades y se tomen participativamente acciones correctivas conjuntas.

Proporcionar materiales y apoyos didácticos en la cantidad y calidad requeridos, en los lugares y periodos convenidos.

Establecer una compensación comunitaria para los maestros de escuelas unitarias que se comprometen a residir en la localidad y atiendan a los niños de todos los grados que lo demanden. Se antoja otorgar esta compensación a través de convenios comunitarios firmados con un comité que la localidad designe para tal fin.

Establecer incrementos anuales crecientes para la compensación comunitaria, en función del tipo de comunidad y del tiempo de servicio en la misma. Las compensaciones podrían variar desde \$ 2,500 a \$ 5,000.

Reestructurar el sistema de pagos para evitar que los maestros de comunidades apartadas, utilicen varios días para trasladarse a las zonas de cobro. Sería deseable que el tiempo de ida y vuelta entre las comunidades y el centro de pago sea menor de un día, y que se pague el mes completo. Se sugiere que los pagos se efectúen el viernes siguiente al día 15 de cada mes, pagando la quincena vencida y una anticipada.

Instalar mediante acuerdo entre el delegado, las autoridades municipales, la Secretaría de Comercio, CONASUPO etc., centros de abastecimiento en los lugares de cobro, para facilitar la adquisición de los bienes de consumo que el maestro necesita. CONASUPO, por ejemplo,

podría otorgar a los maestros descuentos especiales en la compra de despensas.

Adelantar un quinquenio, para fines de jubilación y pensión del ISSSTE, a los maestros que durante tres años laboren en las comunidades de difícil arraigo.

Gestionar, ante las autoridades correspondientes, la devolución, parcial o completa, de las aportaciones quinquenales del maestro por servicios institucionales que no existen en las zonas marginadas, sin pérdida de sus derechos y prestaciones. Una forma de devolución, podría ser, por ejemplo disminuir proporcionalmente las cuotas que estos maestros hacen al ISSSTE, o bien formar una caja de ahorros con un porcentaje de las cuotas apartadas otorgándoles las tasas de interés más altas posibles.

Para garantizar que estas estrategias incidan en un mejoramiento de la labor del magisterio en tales comunidades, se requiere la participación activa de la comunidad a través de comités comunitarios y, además que los siguientes mecanismos de control operen simultáneamente.

Al maestro que no acepte su adscripción a una zona rural o no permanezca en ella por lo menos un año, se levantaría acta de abandono de empleo.

En ningún otro caso se autorizarían cambios de adscripción, salvo por motivos comprobados de salud.

Los comités comunitarios contarán con el apoyo de la Delegación General de la Secretaría de Educación Pública para sancionar a los maestros que no cumplan con lo estipulado en su convenio de trabajo.

Las sanciones podrán ser de diverso tipo, incluyendo las económicas.

Se informará a la comunidad sobre sus derechos y obligaciones en el momento de establecer el convenio comunitario, y se entregará un calendario escolar específico para cada escuela, indicando fechas de labores, de cobro, de reuniones sindicales, de supervisión escolar o de otra índole.

Las estrategias anteriores se aplicarían sólo en comunidades previamente seleccionadas y de acuerdo a criterios diseñados en función a la presencia o ausencia de ciertos servicios (agua potable, seguridad, vivienda, energía eléctrica, correo, condiciones higiénicas, comercio, etc.) al clima y al grado de aislamiento o inaccesibilidad de la localidad.

Aunado a las estrategias anteriores, se recomienda extender, en la medida de lo posible, el servicio de ins

tructores comunitarios del CONAFE, debido al papel decisivo que los comités comunitarios juegan en el control y organización del programa.

- Supervisión Escolar

Con objeto de hacer más efectiva la labor de supervisión, especialmente en las zonas de difícil acceso como en las UEE 4 y 5, se recomienda, que dentro de los lineamientos del último Manual Técnico de Supervisión de Educación Primaria, y de ser factible, se asignen estas zonas a los inspectores más jóvenes, o bien se proporcionen ayudantes al inspector, para que sean ellos los que realicen las visitas periódicas a estos lugares.

Los reportes serán entregados al supervisor de la zona para que sea este quien emita el informe final y se responsabilice de la operación de los controles apropiados para aminorar los problemas detectados.

Serfa deseable reemplazar a los ayudantes cada determinado tiempo, por ejemplo dos años, con objeto de permitir movilidad en el sistema las características de operación, organización y control de este esquema deberán diseñarse de acuerdo con la zona que se trate.

Se recomienda implantar una prueba piloto en las UEE 4 ó 5 durante el presente ciclo escolar.

Un buen sistema de supervisión en zonas de difícil acceso permitirá, ejercer entre otros, un control de calidad en las estadísticas educativas continuas.

Repetición Múltiple

Para aminorar la deserción proveniente de la repetición múltiple se recomienda proporcionar cursos de regularización en periodos que sean compatibles con las actividades agropecuarias de la región, y que permitan la rápida recuperación de los alumnos repetidores para ser promovidos al ciclo escolar correspondiente.

Complementariamente se aconseja el cambio de calendario escolar tal como se apuntó con anterioridad, para que sea congruente con las labores agrícolas.

En virtud del tiempo limitado que tienen los posibles beneficiarios, los cursos de regularización deben ser flexibles, para ajustarse a las necesidades del usuario. Por ejemplo, en la UEE 4 se notó, a nivel de secundaria que el problema de repetición se concentra en las áreas de matemáticas y ciencias sociales.

- Migración interna de población

Para aminorar los problemas de deserción escolar, debido principalmente a la migración interna de las familias en busca de empleo (UEE 5), se recomienda las siguientes estrategias, que tiene como objetivo fijar a la población 6-14 años, en localidades donde se puedan llevar los servicios educativos.

Ampliar y reforzar el sistema de albergues escolares en aquellas comunidades estratégicas que puedan funcionar como centros de atracción.

Los datos recabados en el proyecto de microplaneación indican que dos albergues son suficientes por el momento para dar atención a la demanda en la porción del Municipio de Canelas que integra la región de estudio.

La acción anterior debería complementarse con un programa de difusión y sensibilización a padres de familia de la región, para que manden a sus hijos en edad escolar a los albergues y evitar que emigren temporalmente con los adultos. La campaña de sensibilización identificaría paralelamente a los usuarios potenciales del albergue.

Este programa se haría atractivo en la medida que se mejoren las dietas y condiciones de vivienda que se proporcionan a los beneficiarios, también es necesario modificar contenidos programáticos a fin de que los

alumnos albergados realicen trabajos agrícolas relevantes a su medio y revivan, en la medida de lo posible, la idea de los huertos escolares.

Para llevar a cabo la labor de concientización de la población adulta se requerirá de trabajadores sociales capacitados para tal fin.

Debido a los recursos forestales abundantes de la región convendría, diseñar participativamente con estas comunidades y junto con otros organismos federales y estatales, programas de explotación racional.

Bajas tasas de transición de primaria y secundaria. Para aminorar las bajas tasas de transición de primaria a secundaria en las UEE 2 y 3, donde existe demanda potencial y oferta limitada, se propone las siguientes medidas.

Diseñar programas móviles en torno a una secundaria existente (general o técnica) donde los profesores de las diferentes áreas se trasladarían a las localidades específicas a impartir su cátedra de acuerdo a un horario y programa de trabajo diseñados para tal. Una vez por semana (sábados), los alumnos de todas las localidades beneficiadas convergerían a la secundaria existente para asistir a sus cursos de laboratorio.

Lo anterior implica una especie de maestro volante que cada día de la semana imparta su cátedra en distinta localidad. Las ventajas de este esquema es que se moviliza al docente y no a la población usuaria excepto una vez por semana a recibir sus laboratorios, y se abaten costos al no tener que construir instalaciones especiales.

El enfoque anterior se traduce a instalar dos programas móviles en torno a la secundaria técnica de Guatimapé con un grupo para cada programa, otro en torno a la de Nueva Ideal con dos grupos, y uno más en torno a la secundaria general de Morelos, que darían servicio a las poblaciones que se muestran en la tabla 19 y en las figuras 3 y 4.

En las UEE 1 y 4 no se tiene un problema de oferta, sino de atracción de demanda. Se antoja, por un lado, hacer las modificaciones curriculares y pedagógicas que satisfagan a la población usuaria, y por el otro, instrumentar campañas de promoción.

En el caso de la UEE 5, donde la oferta es nula se recomienda la instalación de un centro de educación permanente para adultos, donde los contenidos programáticos y la pedagogía se diseñen en función de las nuevas actividades económicas de la región (posiblemente forestales), siempre y cuando la comunidad así lo sienta, lo

TABLA 19

Programa de Servicios Educativos Móviles de Secundaria

UEE	Secundaria Fija	Localidades Beneficiadas	Demanda Potencial (Alumnos)
2	Técnica # 44 Guatimapé (Circuito 1)	Fuente del Llano La Escondida Once de Marzo Valle Florido	14 15 17 <u>16</u> 62
	Técnica # 44 Guatimapé (Circuito 2)	Medellin Ocampo Sn. José Morillitos	47 <u>27</u> 74
	Técnica # 10 Nuevo Ideal (2 grupos)	Miguel Negrete Doctor Castillo del Valle Benito Juárez Modesto Quezada	32 35 26 <u>20</u> 113
3	Técnica # 39 Morelos	Providencia San Ignacio El Salvador Palestina Margaritas	9 15 21 30 <u>5</u> 80

exprese y participe en su formación y operación. Estos centros tienen como objetivo contribuir a retener a la población en su región e inducir, conjuntamente con otras acciones, el desarrollo regional.

- Bajas tasas de utilización a nivel primaria y secundaria.

En relación a las bajas tasas de utilización y altas de escolarización a nivel primario en las UEE 1,2,3 y 4 se recomienda, en primera instancia, tal como se asentó en la sección 6.1, no construir por el momento nuevas aulas.

En caso necesario se podrá ampliar capacidad estableciendo dobles turnos en localidades donde exista energía eléctrica. Tampoco se recomienda cerrar aulas, ya que se dificultaría el acceso de la población escolar, dada la dispersión de localidades en esa región.

Para la UEE 5, donde el principal problema de la baja utilización es la movilidad interna de la población 6-14, se recomienda instrumentar las estrategias señaladas en la sección 7.8, cuya finalidad es fijar la demanda potencial en una localidad en que se pueda ofrecer el servicio escuela-albergue.

Tanto en el nivel de primaria como en el de secundaria, las tasas de utilización se incrementarán en la medida

que se aminoren los problemas de repetición y deserción.

Los problemas detectados en las secundarias técnicas de la región, señalan la necesidad de una organización completa, tanto curricular como pedagógica, a fin de que estas instituciones se adecuen a las necesidades de la población a la que supuestamente deben servir. La actividad anterior deberá completarse con campañas de promoción, difusión y sensibilización de la población en la zona de influencia, a fin de atraer demanda.

En la UEE 3 existe a nivel de secundaria una sobreoferta y baja utilización, lo que apunta, primero, a no aumentar por el momento la capacidad, y segundo, a elevar la asistencia atrayendo demanda, o en su defecto cerrar ciertas instalaciones.

A continuación se resumen las propuestas concretas que se ponen a la consideración de la delegación general de la Secretaría de Educación Pública en Durango y se recomiendan posibles cursos de acción para continuar el proyecto de microplaneación en la entidad.

5.5 Conclusiones específicas

El diagnóstico efectuado en la región de estudio indica que, por lo general, no existe un problema de oferta educativa a nivel de primaria. La baja eficiencia interna, so-

bre todo en las UEE 4 y 5, se debe fundamentalmente a los altos índices de reprobación y deserción (tabla 15) y no a problemas de acceso de la población 6-14.

Como causas fundamentales de la reprobación y deserción escolar se señalan: desfase del calendario escolar con las labores agrícolas, bajos ingresos familiares, altos índices de desnutrición de la población 6-14, repetición múltiple, migración de la población adulta a los Estados Unidos de América y a otras regiones de la entidad, población atípica, problemas inherentes con los docentes que laboran en zonas rurales marginadas e inadecuada supervisión escolar.

Para aminorar esos problemas se propone: modificar el calendario escolar, ofrecer cursos de recuperación para repetidores, sensibilizar a los padres de familia con diferentes campañas, ofrecer un programa de desayunos escolares, reforzar y ampliar los albergues escolares y revivir los huertos escolares, implantar exámenes de ubicación a hijos de familias inmigrantes, extender la educación especial, instrumentar un paquete de variados estímulos a los docentes que prestan sus servicios en localidades rurales marginadas; extender, en la medida de lo posible, la acción de los instructores comunitarios, asignar personal joven que colabore en la supervisión escolar de zonas de difícil acceso bajo

lineamientos diseñados para tal fin e inducir participativamente con otros organismos la explotación racional - racional de los bosques en la UEE 5.

Los bajos índices de utilización de aulas en primaria (tabla 9), aunados a tasas de escolarización bastante elevadas (tabla 4), señalan la recomendación de no construir por el momento, aulas en las UEE 1, 2, 3, 4 y a fijar la demanda del grupo 6-14 en la UEE 5 mediante albergues escolares y acciones de promoción. Para ampliar capacidad en un futuro próximo, se recomienda establecer, donde sea posible, dobles turnos, ya que la mayoría de las localidades en la región cuentan con energía eléctrica (excepto en la UEE 5). No se recomienda cerrar escuelas, porque se dificultaría el acceso de la población escolar a las instalaciones en servicio, dada la dispersión de las comunidades en la región.

Los bajos índices de transición de primaria a secundaria en las UEE 2 y 3 se deben primordialmente a una oferta limitada, por lo que se recomienda la instrumentación de un esquema de docencia móvil en torno a las secundarias de Guatimapé, Nueva Ideal y Morelos. En las UEE 1 y 4, no se trata de un problema de oferta, sino de atracción de la demanda, por lo que se recomienda cambios curriculares y pedagógicos en función a la población usuaria y la instrumentación de campañas de promoción.

Para la UEE 5 se propone la creación de un centro de educación permanente de adultos, diseñado y operado en forma participativa con la comunidad a fin de que pueda contribuir a retener a la población. Los esquemas de educación secundaria en estas zonas inducirían la emigración de la población joven en busca de mejores condiciones de vida y por lo tanto se debilitarían las comunidades de esta UEE.

Las secundarias técnicas que se señalan en la tabla 11, muestran una evolución de matrícula decreciente, debido primordialmente a los contenidos educativos irrelevantes para la población usuaria. Por lo general, las secundarias técnicas de la región presentan las mayores tasas de deserción y reprobación, bajos índices de utilización, y son las que tienen los costos por alumno más elevados. Lo anterior indica la conveniencia de una reorganización curricular y pedagógica de estas instituciones.

En contrapartida, las secundarias generales de la región muestran, por lo general, mejores indicadores (evolución creciente de matrícula, reprobación, deserción, tasas de utilización y costos por alumnos). Una excepción la constituye la secundaria general de Los Herrera, en la que, o se atrae demanda para aumentar su utilización y bajar costos, o se debe cerrar.

Todas las conclusiones aparecen en las tablas 20 y 21.

Propuestas a Nivel de Primaria

A c c i o n e s	U E E	Perfodo para Instrumentar la acción.	C a r a c t e r í s t i c a s	R. Humanos	Observaciones
Modificar el calendario Escolar.	1-2-4	9 meses (ene-ro-sep. 1980).	Aumentar las vacaciones en 2 meses y el trabajo escolar en 1 hora.		Debe operar a nivel de secundaria.
Ofrecer cursos de regularización a repetidores.	1-2-4	10 meses (ene-ro-oct. 1980).	Permitir la recuperación de la población escolar y aumentar la eficiencia interna del sistema.	40 pasantes de normal o maestros del lugar.	Debe operar a nivel de secundaria.
Instrumentar diversas campañas de sensibilización a padres de familia.	Todas	4 meses (ene-ro-abril --- 1980).	Mandar hijos a cursos de regularización. Aceptación de calendario escolar defasado. Evitar la migración de los hijos.	4 trabajado-res sociales.	

A c c i o n e s	U E E	Periodo para instrumentar la acción.	C a r a c t e r í s t i c a s	R. Humanos	Observaciones
			<p>Envío de hijos a albergues escolares en la UEE 5.</p> <p>Evitar en lo posible, que los padres utilicen a sus hijos en la labor agrícola o doméstica en períodos escolares.</p>		
Ofrecer desayunos escolares.	4	3 meses (enero-marzo 1980).	<p>Incluir productos que se producen y se consumen en la región.</p> <p>Proporcionar las calorías y proteínas mínimas recomendadas.</p> <p>Respetar las características sensoriales (organolépticas) de la población usuaria.</p> <p>Hacer participar a la comunidad.</p> <p>Programa interinstitucional.</p>		
Reforzar y <u>ampliar</u> los <u>albergues</u> escolares.	5	9 meses (enero-sep. 1980).	<p>Fijar la demanda de la población 6-14.</p> <p>Ampliar la capacidad del albergue existente para 150 alumnos.</p>		

Acciones	UEE	Período para Instrumentar la acción.	Características	R. Humanos	Observaciones
			Revivir la huerta escolar. Adecuar el programa para hacer lo relevante a la población usuaria.		
Instrumentar exámenes de ubicación a hijos de familias inmigrantes.	4	4 meses (enero - abril 1980).	Disminuir la probabilidad de repetición o deserción en esta población.		
Extender los servicios de educación especial.	4	De inmediato.	Atender población atípica.		
Ofrecer paquete de incentivos a maestros que prestan servicio en localidades rurales marginadas.	1-2-3 4-5.	2 meses.	Inducir el arraigo y afectividad docente en estas comunidades.		

A c c i o n e s	U E E	Perfodo para instrumentar la acción.	C a r a c t e r í s t i c a s	R. Humanos	Observaciones
Reforzar la supervisión escolar en zonas de difícil acceso.	4-5	4 meses (enero-abril 1980).	Hacer efectiva la labor de supervisión en zonas de difícil acceso.	Dos ayudantes jóvenes (maestros) supervisor.	
Inducir, junto con otros organismos la explotación racional de los bosques.	5	12 meses (1980).	Inducir otras actividades económicas en la región que contribuyan a incrementar la calidad de vida de sus habitantes.		
No construir ni cerrar aulas.	1-2-3 4.	--	Elevar las tasas de utilización.		
Ampliar capacidad, obteniendo dobles turnos en las localidades donde existe energía eléctrica.	1-2-3 4.	--	Aprovechar racionalmente los recursos existentes.		

TABLA 21

Propuestas a Nivel de Secundaria

A c c i o n e s .	U E E	Periodo para Instrumentar la acción	C a r a c t e r í s t i c a s	R. Humanos
Instrumentar un programa de maestros móviles.	2 y 3	11 Meses (Enero-noviembre 1980).	Cinco programas entorno a las secundarias de Guatimapé, Nuevo Ideal y Morelos.	
Reestructurar curricular y pedagógicamente los programas de secundarias técnicas.	1-2-3 y 4	9 meses (enero - septiembre 1980)	Hacer relevante este nivel a la población usuaria.	
Instrumentar diversas campañas de sensibilización a usuarios.	1-2-3 y 4	4 meses (enero-abril 1980).	Atraer demanda a secundarias técnicas.	4 trabajadores sociales
Inducir la creación de un centro de educación permanente de adultos.	5	12 meses - (1980)	Participación de los usuarios en el diseño de contenidos educativos y métodos pedagógicos. Contribuir a retener a la población en la región.	
Ofrecer transporte.	3-4	3 meses (enero - marzo 1980)	Captar demanda.	

5.6 Recomendaciones

Dados los logros de este proyecto en la región de estudio, se proponen a la consideración de la delegación general de la Secretaría de Educación Pública en Durango los siguientes cursos de acción para continuar el proyecto de microplaneación regional educativa en la entidad.

- a Diagnosticar otros niveles educativos en la región de estudio (por ejemplo preescolar y/o educación post-secundaria) y recomendar propuestas concretas.
- b Abrir una nueva región de estudio y fijar una temática de investigación. Por ejemplo, en el municipio de El Mezquital, Dgo., investigar la factibilidad de ampliar en 14, los albergues de la región.
- c Diseñar los mecanismos de implantación de algunas de las propuestas recomendadas para corregir los desequilibrios educativos diagnosticados en la región de estudio.
- d Otra que fije la delegación.

Cualquier combinación de alternativas seleccionada por la delegación originará necesariamente la fijación de objetivos, metas, calendarización de actividades y determinación de recursos.

VI. CONCLUSIONES GENERALES

Conclusión General.

Hablar de rezagos y desequilibrios educativos implica forzosamente adentrarnos en las razones sociales que los explican, y por lo tanto detectar aquellos factores que de una u otra manera afectan el comportamiento del sistema educativo nacional.

Dicho sistema que se integra como elemento interactuante de un sistema más amplio que es el social, se ve involucrado y relacionado con un conjunto de factores que inciden directa o indirectamente en su conducta, la cual viene a repercutir en el funcionamiento de las estructuras que componen dicho sistema social.

Este fenómeno se presenta como un proceso dinámico e integral que mantiene a un todo macro social en constante movimiento.

De tal manera el equilibrio que manifieste el funcionamiento del sistema educativo, viene en buena medida a ser la resultante del mayor o menor grado de congruencia en su integración con la dinámica de cambio social, y el sentido, y la dirección que éste va tomando.

La conducción de la sociedad en su conjunto debe presuponer la existencia de un deber ser de la misma concretizado consecuentemente en un proyecto de sociedad políticamente viable y filosóficamente coherente, donde mediante una estrategia global se identifiquen e integren

congruente y coordinadamente todos los sectores vitales de la sociedad.

Bajo este criterio la tarea histórica del Estado mexicano a través de su gobierno, debe ser la conducción consciente y deliberada de todas las fuerzas sociales existentes y dirigir las mediante la coordinación de esfuerzos, bajo un proceso integral único en una misma dirección y hacia un mismo objetivo.

Es en este sentido que el proceso de adaptación y de cambio generado intrínsecamente al interior del sistema educativo, puede y debe surgir de un adecuado proceso anticipatorio que vinculado a su contexto socio-económico en el cual se inserta, señale los cursos de acción viables que orienten las tareas en el sentido deseado.

En el campo de la realidad actual, la problemática educativa que manifiesta nuestro país responde a un sistema donde los distanciamientos sociales son cada vez más pronunciados traduciéndose éstos en factores de marginación social, que por consecuencia obstaculizan el avance e impiden el rápido acceso hacia el desarrollo económico y social.

Por lo tanto, no podemos hablar de medidas correctivas aisladas que solo afecten al sistema educativo mismo, sino de medidas de transformación global que incidan en todas las esferas del sistema social mexicano; de tal mane-

ra que el conjunto de las fuerzas sociales sean reorientadas táctica y estratégicamente a través de procesos analíticos - racionales hacia un objetivo perfectamente bien definido con las aspiraciones de la sociedad.

Así, el carácter diversificado de la problemática nacional, producto del avance y complejidad alcanzado por las estructuras sociales, define en su conjunto el papel histórico de la educación actual; por lo que hace en primera instancia más necesaria la extensión en el contenido de las atribuciones estatales; ya que la educación se concibe histórica y jurídicamente como un derecho del pueblo y una obligación del Estado; en una segunda instancia da un carácter impostergable a la tarea de adecuar permanentemente las estructuras de la administración pública, para que de esta manera mediante la organización y el uso cabal de los recursos se pueda generar la eficiencia necesaria en el sistema educativo, en consideración a que nuestro sistema concibe la educación en su carácter de servicio público; por último y en una tercera instancia incluye la posibilidad de que aprovechando la capacidad rectora del Estado, el aparato administrativo público desborde su función tradicional de satisfacer necesidades públicas, para que racionalizando en su sentido más amplio sus acciones, incorpore todas sus potencialidades a conducir las de tal manera que, oriente y dirija eficientemente el proceso social en su conjunto a un objetivo previamente establecido.

Si entendemos a la educación como elemento importante en el ac
cionar del sistema socio - político podemos confirmar
la importancia y trascendencia de sus efectos en la es
tructura social.

El desarrollo al que el país aspira no puede verse con-
cretizado en tanto el avance de las fuerzas sociales en
su conjunto no se dé en la magnitud requerida. El sis-
tema educativo considerado como plataforma fundamental
en el avance decidido de tales fuerzas resulta limitado
hoy en la actualidad, dado que a través de su desarro-
llo histórico su respuesta ha sido insuficiente para su
perar el atraso al que ha ido enfrentando, ya que por ..
su intrínseca naturaleza, sus problemas tienden hacerse
acumulativos y no sustitutivos, no habiendo instrumenta
do hasta la fecha medidas precautorias a través de pre-
visiones sobre el comportamiento futuro en un determinado
tiempo y mediante un análisis de la correlación de
fuerzas económicas, políticas y sociales existentes.

Nuestro sistema político se encuentra ante la inminente
necesidad de satisfacer demandas de muy diversa índole y
al mismo tiempo se enfrenta con la insuficiencia de los
mecanismos administrativos. Las decisiones aisladas sin
coordinación alguna, resultado más bien de soluciones -

inmediatas a problemas acumulados y agudizados, vienen a ser paliativos de corto alcance que impiden el desarrollo equilibrado de la sociedad.

De tal manera plantear una estrategia que nos consolide como nación y nos permita dar pasos firmes hacia el avance social es de vital importancia en el actual momento de nuestra historia.

Asumir en este sentido políticas de acción trascendentales que coadyuven a dar firmeza y eficiencia funcional a las estructuras del sistema es tarea prioritaria.

Como hemos manifestado anteriormente, el sistema educativo como parte interactuante del sistema social debe configurarse en la realidad del proceso histórico como causa y efecto a la vez; el asociar su problemática y sus posibles soluciones a la estrategia de una planeación nacional sustentada en un proyecto de sociedad es reconocer en toda su magnitud todos y cada uno de los problemas que padece; es dar alternativas de cambio, en una palabra, es cerrar la brecha que separa la realidad de la filosofía haciendo compatibles deseabilidad y factibilidad.

La planeación por lo tanto es la vía a través de la cual, el Estado racionaliza sus acciones y las conduce de tal manera que orienta y dirige en el sentido deseado el proceso de cambio social en su conjunto.

El impacto de la planeación en la estructura macro-social y su relación intrínseca con el desarrollo, son factores que solamente pueden ser interpretados a la luz de los procesos histórico sociales, y por ende bajo criterios analítico-rationales que nos proporcionan las ciencias sociales, ya que el grado de aplicabilidad de la misma en el campo específico de nuestra realidad estará dado por las limitaciones propias que el sistema socio-económico le imponga.

Es necesario insistir en el encauzamiento que la planeación tiene en nuestro país, en cuanto que sus alcances y límites están determinados por las características propias del sistema. Esto es, la planeación se concibe como un recurso sistemático y ordenado de las acciones, a fin de dar posible solución a la diversidad de problemas, a la vez de tratar de prevenir lo que ha de suceder en el futuro.

El establecer entonces, un sistema nacional de planeación significa fortalecer los mecanismos con que el Estado cuenta para sustentarse. Es así que la planeación en México no debe entenderse como una planeación que cuente con elementos que posibiliten cambios radicales en el sistema.

Es una planeación concebida bajo las pautas de un sistema capitalista dependiente, donde se establece como una necesidad insoslayable en la búsqueda de eliminar desequilibrios y fijar acciones a corto, mediano y largo plazo, a través de prospecciones que prevengan el surgimiento de posibles problemas.

Por otra parte, no es la planeación la panacea a través de la cual se dé solución a cuánto problema exista. Es única y exclusivamente como ya anteriormente se dijo un intento ordenado por racionalizar los recursos con los que cuenta el Estado y encauzarlos en la dirección deseada hacia el alcance de metas y objetivos fijados de antemano en base a las políticas gubernamentales.

Se busca una mayor determinación en el actuar administrativo, de tal forma que la planeación contribuya en la búsqueda de mejores niveles de eficiencia hacia el sustento del sistema mismo.

Frente a tal consideración hablar de planeación y eficiencia educativa, no implica la reducción conceptual de la primera, en su enfoque particular, a un fenómeno social específico; sino la vinculación estrecha de los objetivos globales de la sociedad con los particulares de la educación, a través de los diversos niveles e ---

instancias de aplicación de la planeación.

La profundidad y extensión de la planeación educativa, por consiguiente, está dada por el manejo y comprensión teórica de la planeación en si misma, y su grado de -- acercamiento a la realidad donde haya de aplicarse.

Considerando los aspectos sostenidos con anterioridad, los objetivos sociales de la educación solamente pueden verse realizados en la medida que se desarrolle e impulse la planeación en toda su extensión y profundidad.

Un significativo avance se manifiesta en el actual régimen de administración por canalizar las fuerzas sociales, económicas y políticas bajo el criterio de una adecuada planeación nacional.

La formulación del Sistema Nacional de Planeación y su avance concreto en el Plan Global de Desarrollo, representan la posibilidad histórica de un cambio sustancial en la conducción racional del país, siempre y cuando - efectivamente, éste gran esfuerzo represente un plan - nacional, y no, un plan exclusivamente de gobierno.

Este concepto de planeación congruente y totalizador -

de las acciones gubernamentales, representa la estrategia global en donde se inserta dinámicamente la acción planeada del sector educativo tratando de hacer congruentes sus propósitos con los objetivos nacionales.

Es prácticamente en la política social, donde a través de las medidas de apoyo inter e intra sectorial se pretende dar al Programa Nacional del Sector Educativo, la congruencia necesaria con el nuevo enfoque integral de la planeación nacional.

Es notorio en la actualidad el carácter dado al conjunto de medidas para elevar la eficiencia de los servicios educativos, entre las cuales resaltan por su importancia aquellas que tienden a la búsqueda de la racionalidad de las acciones por la planeación.

Dentro de este conjunto de acciones emprendidas por el Sector, el proyecto de microplaneación regional educativa responde a una necesidad vital en cuanto que mediante acciones y tareas sistemáticas y ordenadas da concreción a la planeación; promoviendo el racional uso y aplicación de todos los recursos educativos como importante factor que coadyuve a la optimización de los resultados con el mínimo de desperdicio, y logrando proporcionar elementos que apoyen la toma de decisiones a través de

una escala racional de prioridades traduciéndose este proceso, en una mayor eficiencia del sistema educativo, que disminuya los rezagos y acorte los distanciamientos sociales que provocan la marginación social.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1), (8) Tamayo López Portillo, Jorge. et. al.
Pases para la Planeación Económica y Social de México (objetivos y metas de la planeación), México, Ed. Siglo XXI, 10a. Ed., 1980.
- (2), (3), Bettelheim, Charles
(5), (7). Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación, Madrid; Ed. Tecnos, 2a. Ed., 1971.
- (4), (6), Lange, Oskar
(13), (29) Economía Política, México, Ed. F.C.E. 1a. Ed. en español, 1966.
- (9) Guillen, Arturo
Planificación Económica a la Mexicana, México, Ed. Nuestro Tiempo, 3a. ed. 1979.
- (10) Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique.
El Sector Público en la Planificación de Desarrollo, México, Ed. Siglo XXI, 8a. Ed. 1979.
- (11) Martner, Gonzalo
Planificación y Presupuestos por Programa, México, Ed. Siglo XXI, 10a. Ed., 1978.

- (12) Ahumada, Jorge
Lecturas sobre Planificación, Escuela Nacional de Administración Pública, Caracas 1980.
- (14) Etzioni, Amitai y Eva
Los Cambios Sociales: Fuentes, Tipos y Consecuencias, México, Edit. F.C.E. 1968.
- (15) Paz, Pedro y Sunkel, Osvaldo
El Subdesarrollo Latinoamericano y Teoría del Desarrollo, México ed. N. Siglo XXI 1973.
- (16) Flores de la Peña, Horacio. et. al.
Bases para la Planeación Económica y Social de México. (Problemas de Planeación y Desarrollo), México Ed. Siglo XXI, 10a. Ed., 1980.
- (17) ILPES
Ensayos sobre Planificación Regional, México Ed. Siglo XXI, 1a. Ed. 1976.
- (18), Corona Rentería, Alfonso
(19). Bases para la Planeación Económica y Social de México (La planeación del desarrollo regional), México Ed. Siglo XXI, 10a. Ed., 1980.

- (20), Ceceña Cervantes, José Luis
- (22). Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional, México Ed. F.C. E., 1a. Ed., 1975.
- (21), Molina L. Guillermo.
- (23), Planes Anuales Operativos: Relaciones con la
- (24), Planificación de Largo y Mediano Plazo y espe-
- (25). cíficamente en el Presupuesto-Programa del Sector Público., Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1979.
- (26) Lange, Oskar
Ensayos sobre Planificación Económica, Barcelona, Ed. Ariel, 1970.
- (27), Herschel, Federico.
- (29), Política Económica, México Ed. Siglo XXI, (co
- (32), lección mínima) 3a. Ed., 1978.
- (30). Vázquez Arroyo, Francisco.
Presupuesto por Programa para el Sector Público de México, México Edit. UNAM, 2a. Ed., 1977.
- (31) ILPES
Guía para la Presentación de Proyectos, México Ed. Siglo XXI.

(33), (34), Muñoz Ledo, Porfirio.

(49), (50). Plan Nacional de Educación, Secretaría de Educación Pública, México. Agosto 1977.

(35), (36), Seminario de Educación del CIS- INAH

(37), (39), Trayectoria de la Legislación sobre la Educa-

(40), (41), ción Pública, en México, (Resúmen) Secretaría

(42), (47), de Educación Pública, México Enero 1974.

(51), (53).

(38), (43), Larroyo, Francisco.

(44), (45), Historia Comparada de la Educación en México,

(46), (48), México, Ed. Porrúa 1980.

(52), (55),

(57), (58),

(62), (65),

(71).

(54), (56), Latapi, Pablo

(63), (64), Reformas Educativas en los Cuatro Últimos Go-

(66), (67), biernos (1952 - 1975), México, Revista de Co-

(69), (70), mercio Exterior, Diciembre - 1975.

(78), (79).

(59), (60), Torres Bodet, Jaime

(61). Comentario del Plan Nacional para el Mejoramiento y la Extensión de la Educación Primaria,

México, Especializaciones, Universidad Pedagógica

gica Nacional, 1979.

(68), (72). Latapf, Pablo

Análisis de un Sexenio de Educación en México
(1970 - 1976), México, Ed. Nueva Imágen, 1a.
Ed., 1980.

(73). Latapf, Pablo

"Apreciaciones de la Reforma Educativa", Méxi-
co, Excelsior, Sección Editorial, 13 Septiembre
de 1975.

(74) Latapf, Pablo

"Falta Sentido de la Proporción", Méxi-
co, Excelsior, Sección Editorial, 24 Mayo, 1975.

(75) Latapf, Pablo

Política Educativa y Valores Nacionales, Méxi-
co, Ed. Nueva Imágen, 2a. Ed. 1979.

(76) Muñoz Izquierdo, Carlos

Evaluación del Desarrollo Educativo en México,
(1958 - 1970), México, Revista del Centro de
Estudios Educativos, Vol. III, 1973.

(77) Muñoz Izquierdo, Carlos

Expansión Escolar y Distribución del Ingreso en
México, México, Revista del Centro de Estudios
Educativos, Vol. I, 1974.

- (80) Carrillo Castro, Alejandro
La Reforma Administrativa en México, México,
INAP, 1973.
- (81) Carrillo-Castro, Alejandro
La Reforma Administrativa en México (Su evolu-
ción 1971 - 1979), México, Ed. Porrúa, 1a. Ed.
1980.
- (82) Boletín de Estudios Administrativos N-12
Coordinación General de Estudios Administrati-
vos, Secretaría de la Presidencia.
- (83), (84) Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Insti-
tucional y Sectorial de la Administración Pú-
blica Federal.
Coordinación General de Estudios Administrati-
vos, Colecc: Lineamientos, Vol. I, Presiden-
cia de la República.
- (85) Los sectores en que se divide el sector público
y las dependencias encargadas de coordinarlos
son los siguientes:
1. Sector Agropecuario y Forestal (S.A.R.H.,
S.R.A.).
 2. Sector Política Económica (S.P.P., S.H. y
C.P.).

3. Sector Pesca (Departamento de Pesca).
4. Sector Industrial (SEPAFIN).
5. Sector Comercio (SECOM).
6. Sector Turismo (SECTUR).
7. Sector Comunicaciones y Transportes (S.C.T).
8. Sector Asentamientos Humanos (S.A.H.O.P.).
9. Sector Administración y Defensa (Sria. Gob.,
P.G.R., P.G.J. D.F., S.R.E., S.D.N., S.M.).
10. Sector Educación (S.E.P.)
11. Sector Política Laboral (S.T. y P.S.).
12. Sector Salud y Seguridad Social (S.S.A.).

(86). L. O. A. P. F.

Art. 50. El presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Sria. de Edo. o Depto. Admvo. que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente.

Art. 51. Corresponderá a las Srfas. de Edo. o Deptos. Admvos. encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar, y evaluar la operación de las entidades de la administración para

estatal que determine el Ejecutivo Federal.

L.P.C. y G. P.

Art. 6. Las Serías. de Edo. o Deptos. Admvs. orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gastos de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación.

(87), (88), Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982.

(89), (90), Secretaría de Programación y Presupuesto, Mé-

(91), (92), xico, 1980.

(93), (94),

(95).

(96), (97), Varios Autores

(98), (99). La Política Educativa en México, México, Especializaciones, Colecc: Educación y Sociedad en México, cuaderno N-7, Universidad Pedagógica Nacional, 1979.

(100) Programas y Metas del Sector Educativo 1979 - 1982 (objetivos y programas prioritarios), Secretaría de Educación Pública, México, 1979.

(101) Diseño para la elaboración del proyecto de Microplaneación Regional Educativa en Durango. Dirección General de Planeación, Delegación

General de la S.E.P. en Durango.

- (102). Bravo Ahuja, Victor y Carranza Palacios, José
(104). Antonio.
La Obra Educativa, México, Ed., SEP,
1a. Ed., 1975.
- (103) Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos. Artículo 3º, Capítulo I. De las
Garantías Individuales, Ed. Porrúa, 1980.
- (105). Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley
(106). Orgánica de la Administración Pública Federal.
(107). Coordinación General de Estudios Administrati-
(108). vos de la Presidencia de la República, México
1976.
- (109). Ley Federal de Educación, Artículo 5º, Capítu-
(111). lo I, Diario Oficial de la Federación, México,
29 de Noviembre de 1973.
- (110) Idem. Artículo 3º, Capítulo I.
- (112) Idem. Artículo 15º, Capítulo II.
- (113) Idem. Artículo 19º, Capítulo II.
- (114) Idem. Artículo 24º, Capítulo III.

- (115) Idem. Artículo 25º, Capítulo III.
- (116) Reglamento Interior de la S.E.P., Artículo 40, Capítulo IV., México, 1980.
- (117), Manual de Organización, Dirección General de
(118), Planeación, S.E.P., México, 1980.
(119)
- (120) Reglamento Interior, Artículo 42, Capítulo X, Op. Cit.
- (121), Muñoz Ledo, Porfirio.
- (122), Plan Nacional de Educación, Op. Cit.
- (123),
- (124),
- (125),
- (126),
- (129)
- (127), Programas y Metas del Sector Educativo 1979 -
(131), 1982, Op. Cit.
(132),
(134)
- (128) Planeación, Metas y Logros Consecuentes, Méxi-
co, Revista Tiempo, 18 de Febrero de 1980.
- (130) La Política Educativa en México, Op. Cit.

- (133) Plan Maestro de Investigación Educativa. Dirección General de Planeación, S.E.P. México, - 1980.
- (135) Hallak, Jacques
El Mapa Escolar (Un instrumento de la Política de Educación), París UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 1a. Ed. 1978.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

BIBLIOGRAFIA GENERAL

L I B R O S

- 1.- Ahumada Jorge.
Lecturas Sobre Planificación.
Escuela Nacional de Administración Pública, Caracas Venezuela. 1980.

- 2.- Bettelheim, Charles.
Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación
Trad. G. Fortella Casares. Ed. Tecnos, 2a. Ed. Madrid, España. 1971.

- 3.- Bravo, Ahuja y Carranza Palacios, J. A.
La Obra Educativa. Edit. Sep Setentas, México, 1976.

- 4.- Carrillo Castro, Alejandro.
La Reforma Administrativa en México. Edit. INAP. México, 1973.

- 5.- Carrillo Castro, Alejandro.
La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los Medios para Alcanzar el Modelo de País al que Aspiramos. Edit. ISSSTE, 1a. Ed. México, 1977.

- 6.- Carrillo Castro, Alejandro.
La Reforma Administrativa en México (Evolución de la Reforma Administrativa, 1971 - 1979). Edit. Porrúa, 1a. Ed. México. 1980.
- 7.- Carrillo Landeros, Ramiro, et. al.
Sectorización de la Administración Pública.
 Colección textos y conferencias N-1. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- 8.- Ceceña Cervantes, J. Luis.
Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional. Edit. F.C.E. 1a. Ed. México. 1975.
- 9.- Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique.
El Sector Público en la Planificación del Desarrollo.
 Edit. Siglo XXI, 8a. Ed. ILPES, México, 1979.
- 10.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 Edit. Porrúa. México. 1980.
- 11.- Cuatro Años de Labor Educativa.
 Edit. SEP. México. 1975.
- 12.- Discurso del Lic. Adolfo López Mateos. 1º Dic. 1958. Obra Educativa en el Sexenio 1958 - 1964.
 Edit. SEP. México.

- 13.- Documentos sobre la Ley Federal de Educación.
(Artículos Constitucionales relacionados con la Educación). Edit. SEP. México 1974.
- 14.- Etzioni, Amitai y Etzioni, Eva.
Los Cambios Sociales: Fuentes, Tipos y Consecuencias. Edit. F.C.E. México 1968.
- 15.- Flores de la Peña, Horacio et. al.
Bases para la Planeación Económica y Social de México. Edit. Siglo XXI, 10 Ed. México 1980.
- 16.- Guillen, Arturo.
Planificación Económica a la Mexicana Edit. Nuestro Tiempo, 3a. Ed. México 1979.
- 17.- Hallak, Jacques.
Mapa Escolar: Un Instrumento de Política de Educación. Edit. Instituto Internacional de Planeación de la Educación (UNESCO), París 1978.
- 18.- Herschel, Federico J.
Política Económica. Edit. Siglo XXI (Colecc. Mínima), 3a. Ed. México 1978.
- 19.- La Política Educativa en México.
Cuadernos de Lectura: Educación y Sociedad en México, N-7 Universidad Pedagógica Nacional, México 1979.

- 20.- Lange, Oskar.
Economía Política. Edit, F.C.E., 1a. Ed. en Español, México 1966.
- 21.- Lange, Oskar
Ensayo sobre Planificación Económica, Edit. Ariel, Barcelona, España 1970.
- 22.- Larroyo, Francisco.
Historia Comparada de la Educación en México, Edit. Porrúa, México 1980.
- 23.- Latapf, Pablo.
Análisis de un Sexenio de Educación en México, 1970 - 1976. Edit. Nueva Imagen, México 1980.
- 24.- Latapf, Pablo.
Política Educativa y Valores Nacionales, Edit. Nueva Imagen, México 1980.
- 25.- Latapf, Pablo.
El Sexenio Educativo 1958 - 1964. Centro de Estudios Educativos, México 1965.
- 26.- Latapf, Pablo.
Mitos y Verdades de la Educación Mexicana, Centro de Estudios Educativos, México 1973.

- 27.- Martner, Gonzalo.
Planificación y Presupuesto por Programas, Edit. Siglo XXI, 10a. Ed. ILPES, México 1978.
- 28.- Paz, Pedro y Sunkel, Osvaldo.
El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, Ed. Siglo XXI, México 1973.
- 29.- Torres Bodet, Jaime.
Comentario del Plan de 11 Años. Universidad Pedagógica Nacional, Especializaciones. México 1979.
- 30.- Torres Bodet, Jaime.
Discursos (1941 - 1964) Porrúa, México, 1965.
- 31.- Varios Autores.
Ensayos Sobre Planificación Regional del Desarrollo
ILPES, Edit. Siglo XXI, 1a. Ed., México 1976.
- 32.- Varios Autores.
Gufa para la Presentación de Proyectos.
ILPES, Siglo XXI, México 1976.
- 33.- Vázquez Arroyo, Francisco.
Presupuesto por programa para el Sector Público de México, Ed. UNAM, 2a. Edit. México 1977.

D O C U M E N T O S

- 1.- Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Colec. Lineamientos, México 1977.
- 2.- Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Colecc. Lineamientos, México 1977.
- 3.- Cuarto Informe de Gobierno (Anexo). Sector. Educativo, México 1980.
- 4.- Discurso al protestar como candidato del PRI a la presidencia de la República. Luis Echeverría Álvarez (Concepción Educativa) IV Convención Nacional 15 de Noviembre de 1969.
- 5.- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Educación. Enviada por el Ejecutivo al H. Congreso de la Unión el 18 de septiembre de 1973. SEP. México.

- 6.- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1976.
- 7.- La Reforma Administrativa Federal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1978.
- 8.- Ley Federal de Educación. Diario Oficial de la Federación, 29 de Noviembre de 1973, México.
- 9.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976, México.
- 10.- Manual de Organización. Dirección General de Planeación; Secretaría de Educación Pública, México 1980.
- 11.- Manual de Organización. Funciones de la Dirección de Estudios y Proyectos, Dirección General de Planeación, Secretaría de Educación Pública, México 1980.
- 12.- Memorandum Técnico. Subsecretaría de Planeación, Dirección General de Programación, Secretaría de

Educación Pública, Enero-Febrero de 1980 N-4, México.

- 13.- Molina L. Guillermo.
Planes Anuales Operativos: relaciones con la planificación de largo y mediano plazo y específicamente con el presupuesto-programa del sector público. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979, México.
- 14.- Normas Fundamentales. Secretaría de Educación Pública, 4 de Febrero de 1980. México.
- 15.- Plan Nacional de Educación. Programa Educativo y Proyecto de Nación. Secretaría de Educación Pública, México 1977.
- 16.- Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1980.
- 17.- Programas y Metas del Sector Educativo, 1979 - 1982. Secretaría de Educación Pública. México 1979.
- 18.- Proyecto de Microplaneación Regional Educativa en Durango. Dirección General de Planeación. Delegación General de la SEP en Durango. México, 1979 - 1980.

- 19.- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. Artículo 40 y 42, Capítulo IV, Competencia de las Direcciones y otras Unidades Administrativas. Diario Oficial, 4 de Febrero, 1980, México.
- 20.- Trayectoria de la Legislación sobre Educación Pública en México. Preparado por el Seminario de Educación del CIS-INAH, Enero 1974 SEP México.

R E V I S T A S

- 1.- Latapi Pablo. Reformas Educativas en los Cuatro Últimos Gobiernos (1962 - 1975). Revista de Comercio Exterior. Diciembre 1975, México.
- 2.- Muñoz Izquierdo, Carlos. Expansión Escolar y Distribución del Ingreso en México. Revista del Centro de Estudios Educativos I, México 1974.
- 3.- Muñoz Izquierdo, Carlos. Evolución del Desarrollo Educativo en México (1958 - 1970) y Factores que lo Han Determinado. Revista del Centro de Estudios Educativos, III, México 1973.
- 4.- Reorganización de la Administración Pública. Revista de Comercio Exterior. Vol. 26. Número 12. México. Diciembre 1976.

- 5.- Planeación, Metas y Logros Consecuentes. Revista Tiempo, 18 de Febrero de 1980. México.
- 6.- Revista Educación N-2, Nueva Época, Año 1, Octubre 1977, Secretaría de Educación Pública, México.

B O L E T I N E S

- 1.- Boletín de Estudios Administrativos N-4. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México 1975.
- 2.- Boletín de Estudios Administrativos N-12. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1978.

FOLLETOS

- 1.- Solana, Fernando, La Política Educativa de México en la UNESCO, SEP. México 1980.

DICCIONARIOS

- 1.- Diccionario de Política y Administración Pública (Ideas - Técnicas - Autores). Colegio de Licen-

ciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1a. Ed. 1980.

CURSOS

- 1.- Curso de Microplaneación Regional Educativa. Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Planeación. México 1980.

T E S I S

- 1.- Martínez, Alejandro.
Planteamiento para el Estudio de la Evolución de la Educación Elemental en el Desarrollo y Subdesarrollo de México (1865 - 1965). UNAM. México 1973.

BIBLIOGRAFIA ADICIONAL

BIBLIOGRAFIA ADICIONAL

- 1.- Baez Rene
Teorías sobre el Subdesarrollo Edit. Diógenes, la.
Ed. México 1975.
- 2.- Bassols Batalla, Angel
Geografía, Subdesarrollo y Regionalización. Edit.
Nuestro Tiempo 4a. Ed. México 1978.
- 3.- Belttelheim, Charles
Planificación y Crecimiento Acelerado. Edit. F.C.E.
3a. Reimpresión, México 1977.
- 4.- Cardoso, F.H. y Faletto, Enzo.
Dependencia y Desarrollo en América Latina. Edit.
Siglo XXI 15a. Ed. México 1979.
- 5.- Ceseña Cervantes, Jose Luis, et. al.
Planes sin Planificación Edit. Revista Proceso; la.
Ed. México 1980.
- 6.- Cordova, Arnaldo.
La Formación del Poder Político en México Edit. Era,
6a. Ed. México 1978.
- 7.- Furtado, Celso.

La Economía Latinoamericana: Formación Histórica y Problemas Contemporáneos. Edit. Siglo XXI, 13a. Ed. México 1978.

8.- González Casanova, Pablo.

Las Categorías del Desarrollo Económico, Edit. UNAM
2a. Reimpresión, México 1977.

9.- González Casanova, et. al.

México, Hoy Edit. Siglo XXI, 3a. Ed., México 1979.

10.- Lewis, W. A.

La Planeación Económica Edit. F.C.E., 1a. Reimpresión, México 1978.

11.- Mauro Marín, Ruy.

Dialéctica de la Dependencia Edit. ERA, 4a. Ed. México 1979.

12.- Solís, Leopoldo,

Planes de Desarrollo Económico y Social en México
Edit. SEP Setentas Diana, 1a. Ed., México 1980.

13.- Tello, Carlos.

La Política Económica en México 1970 - 1976 Edit.
Siglo XXI, 3a. Ed. México 1979.

14.- Varios Autores

Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Edit.
Porrúa. 1a. Ed. S.P.P. México 1981.

15.- Varios Autores

La Administración Pública Federal. Vol. I y II Edit.
F.C.P.S. UNAM, 2a. Ed. México 1976.