



62
dey
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

LA PLANEACION DE LA EDUCACION
BASICA EN MEXICO
(1984 - 1988)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A N :

OSCAR GUERRA FORD
JUAN GERARDO CORTES MOLINA

MEXICO, D. F.,

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**LA PLANEACION DE LA EDUCACION BASICA EN MEXICO
(1984-1988)**

Pág.

Introducción

CAPITULO 1. Marco de Referencia de la Planeación	
1.1 Conceptos teóricos básicos	1
1.1.1 Definición	
1.1.2 Corrientes	
1.1.3 Dimensiones	
1.1.4 Descripciones del proceso de planeación	
1.2 Antecedentes históricos de la planeación en México	6
CAPITULO 2. La Estrategia de Planeación en el Período 1982-1988	
2.1 La planeación democrática	22
2.2 La Ley de Planeación	23
2.3 Sistema Nacional de Planeación Democrática	26
2.4 El Plan Nacional de Desarrollo	31
CAPITULO 3. La Planeación Educativa y el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1984-1988)	
3.1 La planeación educativa	35
3.1.1 Objetivos y características	
3.1.2 Principales enfoques	
3.1.3 Los diferentes niveles	
3.1.4 Su evolución en México	

3.2 El Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1984-1988)	62
3.2.1 Contexto general y objetivos de la revolución educativa	
3.2.2 El programa nacional de educación básica	
3.2.3 Consideraciones críticas al programa nacional de educación	
 CAPITULO 4. Metodología para la Planeación y Programación de Recursos de la Educación Básica	 80
4.1 Nivel preescolar	83
4.2 Nivel primaria	96
4.3 Nivel medio básico (secundaria)	117
 CAPITULO 5. La Política de Gasto Educativo y su Incidencia en las Metas del Programa de Educación Básica	 136
5.1 La política de gasto educativo	136
5.2 La evaluación de las metas del programa de educación básica	152
5.2.1 Nivel preescolar	
5.2.2 Nivel primaria	
5.2.3 Nivel medio básico (secundaria)	
 Conclusiones y Recomendaciones	 192
 Bibliografía	

I N T R O D U C C I O N

El tema que se aborda en esta tesis, nace de la inquietud de presentar de forma sistemática las experiencias de varios años de trabajo, en torno a la problemática de la planeación y programación de recursos del nivel de educación básica en México, temática que consideramos debe ser de interés para sectores -- más amplios de la sociedad y no solo para los directamente involucrados.

Considerando a la educación como una de las necesidades esenciales que deben ser satisfechas para la totalidad de la población, el exponer la forma en que se realizan los procesos de planeación, programación de los recursos en el nivel de educación básica en el México actual, debe servir como punto de partida para la evaluación de estos procesos, y así inquietar a los diferentes sectores relacionados en el quehacer educativo a enriquecerlos, contribuyendo con esto al logro de los objetivos que en materia educativa la población en su mayoría demanda.

El objetivo fundamental que se persigue en el presente trabajo es el de evaluar el grado de cumplimiento de las metas trazadas dentro del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, específicamente en lo que se refiere al nivel de educación básica, ya que este documento es el Plan rector de las acciones educativas planteadas para el sexenio 1982-1988, además el de considerar el tipo de repercusiones -- que dentro del sector educativo y en la educación básica principalmente, ha acarreado la actual crisis económica y la racionalización del gasto público.

Dentro de este trabajo se hace referencia al concepto de pla--

neación, sin incluir nunca lo que es el concepto de planificación, que en términos semánticos es el concepto indicado para describir el establecimiento de programas detallados para el buen desarrollo de una actividad y no el de planeación que es una adaptación de los países occidentales para diferenciar la conceptualización del mismo. Por lo que consideramos que estos no pueden ser interpretados como sinónimos, sino que al contrario la diferencia de estos depende del sistema político y económico donde se apliquen, esto es, el proceso de planificación está relacionado en su aplicación con las llamadas economías socialistas, donde hay un manejo completo de todas las variables económicas y sociales por una sola institución que en este caso es el Estado, lo cual permite controlar todo el proceso de planificación y con ello asegurar el logro de las metas, a diferencia de lo que ocurre en los procesos de planeación en las economías capitalistas donde no se tiene el control absoluto de todas las variables, sino solo de algunas y en el mejor de los casos de las variables que pueden ser consideradas como endógenas del proceso, como es el caso del sector educativo en México, donde es el Estado el principal encargado de la prestación de los servicios educativos, pero lo cual no hace que tenga el manejo total del proceso, ya que existen algunas variables que están fuera de su propio control, por lo que estos procesos se les conoce como de planeación indicativa.

El contenido de esta tesis está dividido en cinco capítulos, - en el primero se hace referencia a las consideraciones teóricas de la planeación en general y su evolución histórica en México desde los años 30's hasta la actualidad. En el segundo capítulo se analiza cual es la estrategia de planeación en el periodo 1992-1998, haciendo referencia a toda la infraestructura jurídica e institucional que se ha creado dentro de este periodo, como es la Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, para con ello pasar a revisar el principal producto de este proceso, el Plan Nacional de Desarrollo.

En el tercer capítulo, se destacan las principales concepciones y corrientes interpretativas de la planeación educativa, para con ello, realizar un intento de periodización de la política educativa en referencia al presupuesto federal otorgado a esta actividad en los diferentes periodos que abarcan, desde el cardenismo hasta la actualidad. Conociendo las características generales de la política educativa en la historia contemporánea del país, se presenta la estrategia educativa para el sexenio 1982-1988 a través de la descripción de las principales orientaciones de la denominada Revolución Educativa, plasmada en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, haciendo énfasis en el programa correspondiente a la educación básica y con ello poder argumentar algunas consideraciones críticas a este programa.

El cuarto capítulo se refiere a la metodología que se utiliza dentro del sector educativo para la programación de recursos en la educación básica en sus niveles de preescolar, primaria y secundaria; esto con el fin de exponer concretamente la forma técnica en que basan las autoridades correspondientes su toma de decisiones para la instalación de los servicios educativos en sus diferentes modalidades.

En el quinto y último capítulo se realiza el diagnóstico y evaluación del estado actual de la educación básica con el objeto de conocer la posibilidad del cumplimiento de las metas trazadas para 1988 en materia de educación básica, así como el de ver las implicaciones que la crisis económica y la racionalización del gasto público tienen en dicha problemática.

Creemos que la importancia de un trabajo de esta índole está relacionado con tres aspectos fundamentales: primero, se realiza una descripción de los principales conceptos de planeación y en particular de la planeación educativa; en segundo, el de

realizar una revisión de la evolución histórica de estos procesos en el México contemporáneo. Para que con este telón de fondo se pueda analizar el proceso de planeación para el sexenio 1982-1988 y en específico el programa educativo de este periodo, y con ello, como tercer punto, destacar cuales han sido sus alcances y aciertos, limitaciones y deficiencias, lo cual pueda servir como base para la elaboración de nuevos procesos de planeación educativa que coadyuven en la satisfacción de las necesidades educativas; en que su forma y destino, a diferencia de como se realiza actualmente, sean producto de la voluntad de los diferentes sectores que se ven involucrados en el ámbito educativo y de quienes se verán afectados por la implementación de las diversas acciones que se resuelvan aplicar en el sector educativo.

1. MARCO DE REFERENCIA DE LA PLANEACION

1.1 Conceptos teóricos básicos

1.1.1 Definición

Puede decirse que la planeación es una actividad humana que -- ocurre con mucha mayor frecuencia de lo que pudiera parecer, -- porque se fundamenta en la naturaleza racional del hombre. Así una de las definiciones más amplias considera a la planeación como un proceso de previsión humana; de acción basada en la -- previsión. De allí el sentido de la palabra planeación: plan y acción.

Al analizar las obras existentes sobre teoría de planeación se tiene la impresión de que los diferentes autores proponen su -- propia definición de conceptos y describen cada cual a su mane -- ra, los elementos que forman el proceso de planeación. Sin em -- bargo, mediante un análisis más detenido es posible encontrar elementos comunes entre los diferentes conceptos y categorías en todas las definiciones sobre planeación.

Es así que se obtienen las siguientes definiciones:

- a) Henry Fayol considera a la planeación como el proceso de -- estimar el futuro y de hacer previsiones para el mismo.
- b) Roger A. Haufman dice que la planeación se ocupa solamente de determinar lo que debe hacerse a fin de que posterior -- mente puedan tomarse decisiones prácticas para implantarse. También afirma que la planeación es un proceso para deter -- minar "a donde ir" y establecer los requisitos para llegar a ese punto de la manera más eficiente y eficaz posible.

- c) De acuerdo con la opinión de John Freudman, la planeación constituye una manera de pensar y de llegar a decisiones y no un conjunto particular de conclusiones.
- d) Por su parte, Ernesto Schiefelbein juzga que la planeación se ubica en el conjunto de procedimientos que van desde la definición de metas y métodos hasta la conclusión o realización de acciones previstas.
- e) Según Gerhard Colm la planeación es un sistema para la toma de decisiones más que la sola preparación de planes.
- f) A su vez Jorge Ahumada considera a la planeación como una metodología para escoger entre alternativas como un proceso cuya característica es que permite seleccionar los instrumentos más eficientes.

1.1.2 Corrientes

Al hacer un análisis detenido de la literatura existente sobre planeación, se pueden detectar al menos cuatro corrientes importantes, que de acuerdo con Isaías Alvarez* son las siguientes:

a) Corriente administrativa

Es quizá la más antigua y surge de la teoría clásica sobre el proceso administrativo. Su principal característica es la de hacer separable la elaboración de planes, de su ejecución y de atribuir ambas funciones al administrador o ejecutivo de

* Alvarez García Isaías, Marco Metodológico de la Planeación Educativa (fotocopia) S.P.I.

una institución o empresa. El horizonte de previsión predominante suele ser el corto y mediano plazo.

b) Corriente de sistemas

Toma sus fundamentos del enfoque de sistemas y no separa la elaboración de planes, programas y proyectos de su ejecución, sino que considera todos los elementos del proceso de planeación como un conjunto integrado y orgánico. Esta corriente ha favorecido el trabajo interdisciplinario, considerando a la planeación como una responsabilidad compartida. Su horizonte de previsión comprende el largo, mediano y corto plazo.

c) Corriente de cambio

El proceso de planeación se considera como un sistema de orientación social o de cambio, que se sustenta tanto en la acción organizada como en la participación sistemática de cuantos se han de ver afectados por la implantación de un plan, programa o proyecto. Esta corriente supone un concepto previo de desarrollo puesto que tiende a orientar a la planeación hacia la promoción del desarrollo y toma elementos tanto de la corriente de sistemas como de la administrativa. Su horizonte de previsión es el largo, mediano y corto plazo.

d) Corriente prospectiva

Tiene elementos comunes a la corriente de sistemas y a la corriente de cambio, pero se caracteriza porque concibe al futuro más como dominio de la acción o de la libertad que como dominio del conocimiento. Combina el análisis de tendencias históricas con planteamientos muchas veces inéditos sobre el futuro y hace también uso de los métodos de participación. Su horizonte de previsión suele comprender el largo y mediano plazo.

1.1.3 Dimensiones

La planeación no es una actividad puramente técnica, objetiva y neutral, sino que es un proceso complejo y multidimensional que dista mucho de ello. Entre las principales dimensiones de este proceso, según Isaías Alvarez, destacan las siguientes:

a) Dimensión social

La planeación es ante todo un proceso social que normalmente requiere de la participación de grupos humanos que como actores, beneficiarios, patrocinadores o responsables de tomar decisiones se han de ver afectados por la implantación de un plan, programa o proyecto.

b) Dimensión técnica

La planeación supone la aplicación de conocimientos científicos o técnicos a la orientación de un proceso de cambio; realiza estudios de diagnóstico; selecciona prioridades y establece metas; formula objetivos, programas y proyectos; plantea alternativas; asigna recursos; organiza acciones y elabora presupuestos; desarrolla mecanismos de supervisión, evaluación y control; diseña y aplica modelos, sistemas, etc.

c) Dimensión política

Un proceso de planeación requiere de la articulación de compromisos de acción para el futuro; se desarrolla dentro de un marco jurídico-institucional establecido (o bien promueve el cambio de ese marco); sirve para proyectar la imagen política de la autoridad que promueve o aprueba un plan, programa o proyecto.

d) Dimensión prospectiva

La planeación considera al futuro más que como una función de las corrientes históricas, como un dominio de la acción y de la libertad, por lo que puede proponer planteamientos totalmente inéditos, nuevas realidades que dependerán más de la libertad y decisión de producirlas que de sus antecedentes históricos.

1.1.4 Descripción del proceso de planeación

En general, pueden distinguirse las siguientes etapas del proceso de planeación:

Diagnóstico. - Es la descripción de la situación actual del fenómeno a estudiar, con el objeto de detectar los obstáculos principales, y el de explicar las causas que los determinan con el fin de concluir en la formulación de una tesis interpretativa de la situación presente y las tendencias a corto y largo plazo de no modificarse su situación.

Formulación. - Consiste en establecer los objetivos que se pretenden alcanzar, seleccionar los medios que se utilizarán para ello y determinar la compatibilidad entre los objetivos y los medios.

Discusión y decisión. - Una vez elaborado el plan, se somete a discusión de las áreas que se verán envueltas en su ejecución, con el fin de considerar su viabilidad, para de ahí analizar las posibilidades de éxito que se tendrán y decidir, por parte de autoridades responsables, la aprobación, corrección o anulación del mismo.

Ejecución.- "Es la adopción de decisiones y medidas concretas para asignar los medios a los objetivos. Consiste en poner en práctica el plan mediante acciones específicas, orientadas a la movilización de recursos reales, financieros y humanos para lograr los objetivos y metas".(1)

Control.- "Consiste en verificar el cumplimiento de las metas y extraer conclusiones sobre la validez del plan, se puede decir que el control del plan tiene dos funciones, la primera verificar periódicamente el alcance de cada meta específica con el fin de lograr el mejor cumplimiento del plan; y la segunda evaluar de manera analítica la conveniencia de continuar manteniendo el plan o modificarlo sustancialmente".(2)

Evaluación.- Son las acciones encaminadas a verificar los resultados de la aplicación del plan en la realidad, en un tiempo dado, así como el de analizar el costo-beneficio económico y social, y las repercusiones de la implantación de éste en la sociedad.

1.2 Antecedentes históricos de la planeación en México

Es a partir de la Constitución de 1917 dentro de los artículos 27 y 123 donde el Estado Mexicano se le otorgan las funciones de regular las relaciones entre los factores de la producción, el de condicionar la propiedad privada a una función social y el de establecer la supremacía del interés público. Esta es la base jurídica que permite al Estado establecer los primeros intentos de elaborar procesos e instrumentos de planeación, los cuales se originan con la promulgación de la primera Ley de Planeación General de la República, elaborada por Pascual Ortiz Rubio el 12 de julio de 1930, la

(1) González Meza María. "La Planeación en México y su Perspectiva de Aplicación" 1970-1983. Tesis Facultad de Economía, UNAM, 1983, p. 11

(2) Idem. p. 12

cual tenía como objetivo principal, atender a la necesidad de conocer en forma precisa los recursos naturales con los que contaba el país. Es durante la Campaña Presidencial del General Lázaro Cárdenas, con el establecimiento del Consejo Nacional de Economía y la participación del Partido Nacional Revolucionario que se elabora el primer Plan Sexenal para el periodo 1934-1940, en el que se reconoce que el Estado Mexicano surgido del periodo revolucionario, es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país, "este plan se inspiró en parte, en la política de intervención estatal, que surgía en los países occidentales más desarrollados como respuesta a la crisis económica mundial"⁽¹³⁾, y que tenía su origen en la teoría Keynesiana.

Por lo que toca al contenido del Plan, éste presentaba un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de administración de 1934, orientado en primer lugar, a lograr que el país saliera de las serias dificultades de origen externo a que se había visto sometido, después de la crisis de 1929 y el de poder encaminar al país al desarrollo económico.

El Presidente Lázaro Cárdenas y su gabinete, "tomaron del Plan Sexenal lo que se ajustaba a su propia lista de prioridades en cuanto a metas económicas y sociales y trataron de ejecutar esas partes del Plan de acuerdo con las circunstancias existentes y los medios financieros disponibles. Como las circunstancias eran muy difíciles y los recursos igualmente limitados, muy poco de lo que se proponía el Plan Sexenal se había llevado a la práctica hacia 1940, salvo en el campo de la irrigación y los transportes que recibieron la máxima prioridad, dado que el 77% de la Inversión Pública Federal en este periodo fue dedicada a estas" (4)

(3) Wionczek, M.S. "Antecedentes e instrumentos de la Planeación en México, en Bases para la planeación económica y social de México, Ed. Siglo XXI, México, 10 edición, 1980, p. 25 y 26.

(4) Idem, p. 28

Durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas se elaboró por parte de la nueva Secretaría de Gobernación el segundo Plan Sexenal correspondiente al periodo de la siguiente administración (1941-1946), este Plan representó una mejoría con respecto al primero en cuanto en que analizaba los problemas relacionados con la planeación y su coordinación con las diferentes instancias del sector público; se llamaba la atención para que el gobierno delineara un plan económico en términos cuantitativos y el establecimiento de un Consejo Nacional en que participarían todos los sectores económicos y sociales, sin embargo, todas estas sugerencias no añadieron nada en términos prácticos. En un grado aun más notable que el primero, el segundo Plan Sexenal tampoco pasó de ser un Plan en el Papel.

Las principales razones por lo que estos planes tuvieron pocos efectos prácticos se deben en primer lugar a que fueron elaborados sin conocimiento alguno de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía muy subdesarrollada, que sufría una escasez muy seria de técnicos y especialistas en todos los niveles. En segundo lugar, fueron preparados por administraciones salientes, en un país cuyo sistema político establece la transmisión pacífica del poder dentro del partido gobernante (que para todos los efectos prácticos es el único), pero no contiene disposiciones que permitan la continuidad de las políticas económicas, salvo en el sentido general del cumplimiento del espíritu de la Constitución. De esta manera, tanto el primer plan sexenal como el segundo hubiesen sido obligatorios para el presidente entrante, sólo en el caso de que los intereses y objetivos del nuevo régimen coincidieran por completo con los de su antecesor, siempre y cuando las condiciones generales internas y externas, hubiesen permanecido básicamente sin cambio⁽⁵⁾ pero en la realidad este no fue el caso.

(5) Idem, p. 27

Durante los gobiernos de Avila Camacho y Miguel Alemán (1941-1946,, 1947-1952), el país se ve envuelto en un proceso de industrialización debido en parte a que en los países industrializados sus economías se encontraban orientadas a la producción de armamentos destinados a la guerra mundial que en esos años envolvía al mundo, y por otra parte a que en el país existían ya las condiciones mínimas para iniciar un proceso de acumulación industrial, esto permitió que las inversiones públicas y privadas gozaran de una gran productividad y rendimiento económico lo que creó un ambiente en el que una planeación nacional ordenada pareciese innecesaria.

Los principales instrumentos de planeación que se crearon durante este período fueron, en el gobierno de Avila Camacho, el establecimiento de una Comisión Federal de Planeación que "se suponía iba a reunir hechos y cifras sobre la producción industrial del país y, evidentemente respondía a la creciente necesidad de mejorar la información estadística, cuya insuficiencia y falta de exactitud obstaculizaba claramente las actividades diarias, tanto del sector público como el privado". (6) Por lo que respecta al gobierno del Lic. Miguel Alemán, éste en su campaña presidencial introdujo una nueva faceta al proceso de planeación y, que fue el de organizar discusiones y debates en mesas redondas sobre problemas nacionales con diferentes grupos sociales representativos de la sociedad (algo así como lo que en el presente sexenio se denominó Foros de Consulta Popular), pero los materiales reunidos durante "la campaña electoral de 1946 no se tradujeron en ningún cuerpo organizado de política nacional ni en programas específicos". (7)

Debido al proceso de industrialización y crecimiento económico a que el país se ve sujeto en este periodo (1950-54), la

(6) Idem, p. 29

(7) Idem. p. 31

estructura institucional del Sector Público sufre un cambio radical al surgir una serie de organismos y empresas estatales que exigen un mínimo de programación, por lo que en 1947 se crea la Comisión Nacional de Inversiones dentro de la Secretaría de Hacienda, la cual es trasladada en 1954 a la Presidencia de la República, con el objeto de asesorar al Presidente en sus decisiones sobre gasto público.

"La Comisión de Inversiones pese a no operar como una oficina de planeación nacional y no tener facultades para señalar metas sectoriales o programas de mediano y largo plazo, logró sin embargo, ordenar y sistematizar eficazmente la Inversión Pública en forma coherente con la estrategia de desarrollo delineada. Su tarea central fue el control del gasto y la cuantificación de las necesidades financieras para los programas de Inversión del Estado, lo que constituyó al mismo tiempo su principal limitación ya que la Comisión operaba en el contexto de una política económica orientada fundamentalmente a facilitar un marco adecuado para la acumulación privada".(8)

En el año de 1958 es una fecha importante en la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, ya que se da vida a la Secretaría de la Presidencia con el encargo de elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo. De hecho la Secretaría de la Presidencia se convierte en la primera entidad explícitamente responsable de la planeación del país.

A principios de 1962, por acuerdo presidencial, se establece una Comisión Intersecretarial entre la Secretaría de Hacienda y de la Presidencia con el fin de que se elaboraran en forma conjunta, programas nacionales de desarrollo económico y social a corto y largo plazo.

(8) Carrasco Licea Pilar. "Planeación en México 1977-1984 Límites y Posibilidades". Tesis Facultad de Economía. UNAM, 1985, p. 13

Es en el marco de la estrategia conocida como la Alianza para el Progreso, propuesta por los Estados Unidos en la década de los sesentas que tenía el objetivo de que los países latinoamericanos aceleraran su desarrollo económico-social y encaminarlos a un crecimiento autosostenido, que se firma en 1961, en Uruguay, la Carta de Punta del Este por parte de dieciocho países latinoamericanos, entre los cuales se encontraba nuestro país.

Los países latinoamericanos participantes de la Carta convinieron en "implementar o en fortalecer sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de los Programas Nacionales de Desarrollo Económico y Social compatibles con los principios, objetivos y requisitos contenidos en ese documento". (9)

Bajo este telón de fondo y la aplicación en México de la estrategia del Desarrollo Estabilizador es que se elaboró en la década de los sesentas el Plan de Acción inmediata que cubriría el periodo 1962-64, y el Plan de Desarrollo Económico y Social para 1966-70.

Estos planes son elaborados con la participación de diferentes organismos internacionales como son, la nómina de los nueve de la Alianza para el Progreso, la OEA, el BIRF y el BID, ya que dentro de la Carta de Punta del Este se especificaba que los "Estados Unidos ayudarán a los países participantes cuyos programas de desarrollo establezcan medidas de ayuda propia, política, económica y social acordes con los principios y objetivos de esta Carta. Para completar los esfuerzos propios de esos países, Estados Unidos esta dispuesto a destinar recursos que junto con aquellos que se prevé obtener de otras fuentes externas, serán de una naturaleza y magnitud adecuadas para realizar los fines contemplados en esta Carta". (10)

(9) Idem, p. 14

(10) Idem, p. 15

Las metas y objetivos que se proponen en cada uno de estos planes son muy semejantes, ya que se encuentran enmarcados dentro de los lineamientos de la Alianza para el Progreso y con los objetivos generales a los cuales se habían comprometido los países latinoamericanos con la firma de la Carta de Punta del Este.

Las metas que se proponían en el Plan de Acción Inmediata eran, una tasa mínima de crecimiento del Producto Nacional Bruto en un 5%, para lo cual sería necesario incrementar la Inversión Bruta Fija de 15.5% en 1960 a un 18.4 en 1965, lo que suponía que la mitad del total proviniera del Sector Público y el resto fuera movilizad^o por las empresas privadas.

Los objetivos que se pretendían alcanzar con la distribución de la Inversión Pública eran los de dar prioridad a las inversiones sociales, aumentar de manera significativa la inversión en la agricultura y disminuir la inversión en el sector de comunicaciones y transportes. Respecto a la forma de financiamiento de la inversión "se esperaba que los recursos internos no inflacionarios significaran el 50% del financiamiento público requerido (un 25% del Gobierno Federal y un 25% del resto del Sector Público). El déficit previsto, equivalente a 1 600 millones o sea más de 500 millones de dólares al año, se esperaba que proviniera de las Instituciones Financieras Internacionales que cooperan en la Alianza para el Progreso y de diversos Programas Norteamericanos de Ayuda". (11)

Si bien las metas del Plan de Acción Inmediata referentes a la tasa de crecimiento de PIB, Monto, Participación y Financiamiento de la Inversión Privada y Pública fueron de alguna forma alcanzados, esto no implicó que el Sector Agrícola en general fuera favorecido y dinamizado, ni que se mejoraran sustan-

(11) Flores de la Peña, Wionczek, Op. Cit. p. 55

cialmente los servicios sociales básicos (alimentación, salud y educación) a la mayoría de la población.

Por lo que respecta al Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-70, los objetivos principales que se establecían eran:

- 1) Crecimiento del PIB a 6.5% en promedio en el período 1966-70.
- 2) Prioridad al Sector Agropecuario, mejorando las condiciones de vida rural.
- 3) Fomento al ahorro interno.
- 4) Mantener el tipo de cambio estable.
- 5) Eliminar presiones inflacionarias.

Para lograr estos objetivos, se estimó "un monto de inversiones que para 1970 debería ser de 95 mil millones, aunada a una inversión probable de la Iniciativa Privada de 180 mil millones, que alcanzarían 275 mil millones para 1970, cifra que representaría el 20% del Producto Nacional Bruto." (12)

Dado que el nivel de endeudamiento y déficit del Sector Externo, para mediados de los años sesentas tomaban una dinámica que se presentaba como alarmante, se introdujo dentro del Plan de Desarrollo Económico y Social la fijación de límites máximos, que para la Deuda Externa fue de 6 250 millones de pesos de créditos externos para todo el quinquenio 1966-70 y para la importación se estimó un tope de 23 750 millones de pesos acumulados a 1970.

(12) Guzmán Calafell, Rafael. El plan de acción inmediato y el Programa 1966-1970 como modelos de planes en México. Tesis Facultad de Economía, UNAM, 1970. p. 73

El resultado de la implementación de estos planes en la economía mexicana, se ve claramente con la situación que presenta la estructura económica nacional a principios de la década de los setentas, que de forma sintética es la siguiente:

- 1) Un reforzamiento en la concentración del ingreso, vía la poca diversificación de la estructura productiva, aunado a una creciente oligopolización y transnacionalización de las ramas punta de la economía, orientadas a la producción de bienes de consumo duradero para élites de mayor ingreso y sectores medios de la sociedad permeados de una ideología consumista.
- 2) La entrada al mecanismo de endeudamiento, tanto interno como externo, como una forma vulnerable de financiar el crecimiento (es en este periodo donde el crecimiento de la deuda tomará una dinámica que no se detendrá).
- 3) La sobrevaluación del tipo de cambio desde mediados de los sesenta hasta el año de 1975, que actuó como subsidio a las importaciones y como impuesto implícito sobre las exportaciones, acentuando el desequilibrio externo.
- 4) La crisis del Sector Agrícola, productor de bienes de consumo básico, provocada en parte por la política de precios de garantía que desestimuló la producción de básicos, sumado a la falta de apoyo técnico y de crédito por parte del Estado agudizó la polarización de la agricultura y estimuló la emigración del campo a la ciudad.
- 5) El gran déficit del Sector Público debido principalmente a los subsidios que el Estado otorgó a las clases propietarias, en el afán de industrialización, en contrapartida con una frigidéz en la política fiscal que se orientó sobre todo a gravar el consumo y las exportaciones.

- 6) La gran concentración del ingreso en las clases propietarias a expensas de la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores y la proletarización de los sectores medios, lo que produjo un desquebrajamiento de las formas de sujeción de las clases por el Estado.

Es bajo este panorama en que la crisis económica se viene gestando durante la década de los sesenta y se presentaría con toda su intensidad en los años setentas, cuando el gobierno de Luis Echeverría asume el poder político. El nuevo gobierno orienta su política económica denominada, "Desarrollo Compartido" a "propiciar un crecimiento económico con redistribución del ingreso, mejorar la situación de las finanzas públicas, buscar la reordenación del sector externo y la reactivación de la agricultura, todo ello en el marco de un impulso al papel del Estado en la economía".(13) Junto a estos lineamientos de política económica se encontraban dos objetivos primordiales a cumplir y que darían, el carácter de contradictorio e incoherente al programa de gobierno de Luis Echeverría, que fue el de "recuperar la senda transformadora y popular de la Revolución Mexicana perdida desde el gobierno Cardenista con la necesidad de recontrar una línea expansiva para el proceso de acumulación".(14)

La estrategia del Desarrollo Compartido, no fue plasmada en ningún plan económico global, sino que ésta, se instrumentó solamente a través de los Proyectos Anuales de Ingreso y Gasto del Gobierno Federal, complementándose con algunos planes y programas de sectores específicos, de los cuales destaca la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRADES), como uno de los primeros in-

(13) Carrasco Linea, Pilar. Op. Cit. p. 27

(14) González, Eduardo. "La política económica 1970-76 Itinerario de un proyecto inviable". Investigación Económica Núm. 3, Nueva Época, Jul-Sept. 1977

tentos de instrumentar un proceso de Planeación Regional.

Esto, aunado en la secuencia de los acontecimientos políticos y económicos que vivía el país condujo a la llamada política de Freno y Arranque, y de decisiones de última hora que propiciaron el apresuramiento y la improvisación en el diseño y aplicación de los Programas Gubernamentales, con lo cual perdían eficiencia, estimulaban el desorden y la corrupción administrativa.

"En suma, en el periodo 1970-76, si bien se dieron algunos avances en cuanto a la Programación de la Inversión Pública, el carácter difuso del proyecto oficial, la contradictoria política gubernamental y el accidentado desenvolvimiento de la economía y la sociedad, impidieron que hubiera algún avance de los mecanismos de planeación, a pesar de que en un principio se reconocieron los límites que enfrentaba ya el modelo de desarrollo y la necesidad de introducir modificaciones de fondo. Es más, puede decirse que la planeación como tal, nunca estuvo presente de manera importante en el proyecto gubernamental y que el conjunto de acciones orientadas a ampliar la participación del estado en la economía se vieron condicionadas por la coyuntura económica y la propia situación política". (15) Al iniciarse la gestión política López Postillista, esta se encaminó a intentar reestructurar el tipo de desarrollo económico seguido por México desde el período de la postguerra, el cual según se reconocía en el discurso oficial se había agotado. "Entendemos que la agonía de la estrategia seguida por México desde la Segunda Guerra Mundial reveló insuficiencias para estimular la producción y la capacidad de inversión. Reclamamos ahora delinear nuevas políticas". (16)

(15) Carrasco Licea, Pilar. Op. Cit. p. 29

(16) López Portillo, José. "Discurso de toma de posesión" en el Ejecutivo ante el Congreso. 1976-1982. SSP, p. 12

Los mecanismos que se proponían para superar las dificultades por las que atravesaba la economía mexicana eran en primer orden la utilización del potencial de recursos petroleros que el país tenía, dadas las circunstancias favorables del mercado internacional de hidrocarburos; además el llamado a la recuperación de la confianza por parte del sector privado con fines de promover su inversión y crecimiento económico, el llamado a los sectores sociales a la Alianza para la Producción, la reestructuración de la Administración Pública y la aplicación de acciones de programación de mediano y largo plazo.

Dentro de las modificaciones a la Administración Pública Federal, cabe destacar dentro del terreno que nos ocupa, la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto ya que esta dependencia del sector público tenía como objetivo "el de que una sola Secretaría se encargara de realizar los planes, programas, responsabilizarse de la elaboración del presupuesto, el control de ingresos y gastos paraestatales y servicios nacionales de información, funciones que anteriormente compartían diversas secretarías".(17)

Otras funciones de la nueva secretaría (SPP), se establecen dentro de la también nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, las cuales son la responsabilidad de programar presupuestos, controlar y evaluar el gasto en correspondencia a las directrices y planes nacionales efectuados por el ejecutivo a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Otras modificaciones a la Administración Pública Federal correspondieron a la agrupación de las empresas paraestatales bajo la coordinación de una determinada secretaría y el establecimiento

(17) Carrasco Licea. Op. Cit. p. 37

de una Ley General de Deuda Pública, que encaminaba al manejo de recursos provenientes del exterior con criterios de planeación, mecanismos de contratación y vigilancia de operaciones y de registros de las obligaciones adquiridas.

Por lo que toca al proceso de planeación como estrategia de desarrollo económico puede afirmarse que este no tuvo un papel importante dentro de los primeros años de gobierno, donde el objetivo central fue la recuperación económica basada principalmente en la explotación de recursos petroleros. Es hasta el año de 1978, cuando la recuperación era inminente, que la planeación tomaría un lugar importante en el programa de gobierno.

Al desaparecer los principales problemas de corto plazo y abrirse la perspectiva de un nuevo y largo periodo de crecimiento sostenido, el Estado se dio a la tarea de planear en un mayor grado que en el pasado, la forma y el ritmo del desarrollo que se esperaba. Los objetivos de esta tarea quedaron expresados en diversos documentos de política económica.^{*}

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD) que representa la culminación de los trabajos realizados dentro del sistema nacional de planeación, marca los objetivos fundamentales que se debían cumplir durante el periodo 1980-1982, último trienio de la administración lopezportillista, aunque también se hacía referencia a los grandes rasgos que se deberían contemplar para el año 1990 e incluso al año 2000. "Los principales objetivos planteados ahí, se referían a el fortalecimiento de la economía, al aumento de los mínimos de bienestar de la población y al mejoramiento de la distribución del ingreso, todo ello a

* Véase el Plan Global de Desarrollo 1980-82, SPP, 1980; Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-82, SPFI, 1975; Plan Nacional de Desarrollo Urbano; Plan Nacional de Desarrollo Pesquero; Planes anuales del Sector Agrícola y Forestal, SARH, y Programa Nacional de Empleo 1980-82, STPS, 1975.

través de un esfuerzo importante en la creación de empleos: el PGD preverá la generación de 2.2 millones de empleos en 1980-1982 equivalentes a un crecimiento promedio anual 4.2%. Este esfuerzo respecto a la creación de puestos de trabajo, implicaba que el producto debería crecer a una tasa promedio, durante el trienio señalado, no menor del 8% alrededor de dos puntos porcentuales por encima de la tendencia que el crecimiento del producto había mostrado durante las últimas cuatro décadas. Esta meta de crecimiento estaba asociada a un incremento importante en los ritmos tradicionales de inversión pública y privada: el plan preveía que la primera debería crecer a una tasa alrededor del 14% anual, mientras que la segunda cerca del 13%. El consumo privado por habitante crecería alrededor del 4.5% anual mientras que el público se le fijó una meta del 7.5%.

Para dar continuidad y garantizar estos ritmos, socialmente necesarios de actividad económica era necesario mantener otras variables del sistema económico, dentro de los límites tolerables, de tal suerte que su evolución no pusiera en peligro, de nueva cuenta, el proceso de crecimiento. Se fijaron así, metas para la evolución de las exportaciones e importaciones (20.8% del crecimiento anual), el déficit en cuenta corriente como proporción del Producto Interno Bruto (.7% en promedio), el déficit del Sector Público (4.2% como porcentaje del PIB) y la inflación, de tal suerte que para 1982 el diferencial de inflación con el exterior fuese tan solo de cuatro puntos porcentuales.")18)

Como puede apreciarse en el cuadro siguiente, "...el comportamiento de la economía nacional dista mucho de lo planteado por el PGD, si bien hasta 1981 las metas de crecimiento económico, de

(18) Varios autores. "Evolución Reciente y Perspectiva de la Economía Mexicana", en Economía Mexicana. Núm. 4. CIDE, 1982, pp. 9 y 10.

empleo y de inversión se cumplieron y en algunos casos se sobrepasaron, este proceso de expansión ha ido acompañado por deformaciones en el patrón de crecimiento, un desequilibrio creciente en las cuentas externas, un aumento sin precedentes del déficit público, una agudización en las presiones inflacionarias y un deterioro de la distribución funcional del ingreso.

Comparación entre metas del Plan Global de Desarrollo (PGD) y resultados en 1981.*

Indicador	Tasa de crecimiento	
	Planeado	Real
PIB	8.0	8.1
Empleo	4.2	5.4
Inversión pública	14.0	17.0
Inversión privada	13.0	13.6
Déficit cuenta corriente/PIB	0.7	4.9
Déficit Sector Público/PIB	4.2	14.0
Inflación	10.0	28.7

* Los datos planeados corresponden a las metas PGD y los reales al informe anual de 1981 del Banco de México.

Tomado de: "Evolución reciente y perspectivas de la economía mexicana" en Economía Mexicana No. 4, CIDE 1982.

La forma en que se expresa cuantitativamente la crisis de desembocaría en la devaluación de febrero de 1982, que puede resumirse como sigue: el déficit en cuenta corriente llegó a representar aproximadamente 5% del PIB; la inflación medida por el índice de precios al consumidor alcanzó un promedio anual de 28% el déficit del sector público alcanzó el nivel sin precedentes del 14% del Producto Interno Bruto. Como consecuencia la deuda pública externa se elevó considerablemente llegando a cercca de 50 000 millones de dólares en 1981 y ubicando al gobierno mexicano entre los primeros deudores del mundo".(19)

Hasta aquí hemos realizado un recuento general, de cual ha sido la experiencia mexicana en materia de planeación económica de la cual podemos concluir, que los planes y programas de corte nacional realizados en el transcurso de más de las cuatro décadas estudiadas, presenta como características principales el ser de contenidos muy generales e imprecisos, el de mezclar aspectos políticos con objetivos económicos, el de no cuantificar de manera precisa las metas a realizarse en los diferentes frentes de la economía, el de tener un tiempo de realización y aplicación irregular y circunstancial y el de ser elaborados exclusivamente por parte del grupo político en el poder con fuerte injerencia presidencial y de limitada participación de sectores más amplios de la sociedad.

Un aspecto importante de mencionar de la experiencia mexicana en la planeación económica es que al ser esta realizada por parte del estado, tiene un manejo muy limitado de las diversas variables que inciden en el proceso de planeación, ya que el carácter que asume está en referencia a los sectores que es tan fuera del ámbito gubernamental es tan solo de forma indicativa y conservadora.

Un factor común de los diferentes planes económicos nacionales desarrollados en el país, es que siempre los objetivos relacionados a elevar el nivel de vida de la mayoría de la población mexicana principalmente a lo que se refiere a salud, vivienda, educación y alimentación han sido los que han quedado más distantes entre lo que se planea y lo que se realiza.

2. LA ESTRATEGIA DE PLANEACION EN EL PERIODO 1982-1988

2.1. La planeación democrática

Una de las principales tesis políticas que se plantean en la actual administración, es la Planeación Democrática, que es definida por el gobierno como "el instrumento para transformar la realidad, de acuerdo con los valores del proyecto nacional y en respuesta a los retos de nuestro tiempo". (1) Con esto se pretende por un lado, reforzar el sistema político nacional y por otro efectuar los cambios cualitativos que hicieran frente a la situación económica, política y social, recuperando las bases para un "desarrollo dinámico, justo, sostenido y eficiente", esto queda claramente expresado en el Plan Nacional de Desarrollo donde se afirma, "planear en un momento de crisis, significa tomar la adversidad como oportunidad de cambio y circunstancia de superación. El plan traza el camino a seguir dentro de las instituciones para vencer la crisis y configurar un nuevo capítulo en la historia nacional". (2)

Con el fin de poder implantar la Planeación Democrática, el gobierno de Miguel de la Madrid, efectúa determinadas acciones que permitan su instrumentación en el contexto nacional, sectorial y regional.

Dentro de estas acciones resaltan las correspondientes a las modificaciones a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política y la elaboración de la Ley de Planeación.*

- (1) Discurso de la Campaña Presidencial del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado del 26 de abril de 1982.
- (2) Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-86, p. 29
- * Estas reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución del 3 de diciembre de 1982 y la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983 pueden encontrarse en el Diario Oficial de las fechas citadas.

Estas medidas se centran "en dos aspectos fundamentales, por un lado la definición precisa de lo que serían las nuevas pautas, definidas constitucionalmente, de la economía mixta que el nuevo gobierno proponía a la sociedad para el futuro; en segundo lugar y dentro de este contexto, la asignación al Estado de una responsabilidad fundamental precisamente para dar al desarrollo de una economía mixta un cauce más racional, es decir, la obligación de llevar a cabo por mandato constitucional un proceso de planificación.

Sobre la primera cuestión, no solamente se precisa en la Constitución las áreas que son de exclusiva responsabilidad del Estado, áreas que son denominadas estratégicas, sino con el pretexto de definir esas áreas estratégicas y otras que son llamadas prioritarias, se incorpora a la Constitución la idea de varios tipos de propiedad en contraposición con lo que justamente puede llamarse el espíritu fundador y originario de la Constitución Mexicana, según el cual solamente se reconoce como constitutiva, la Propiedad de la Nación". (3)

2.2. La Ley de Planeación

Por lo que toca a la Ley de Planeación, el contenido de esta se refiere, a que será el poder ejecutivo el medio para ejercer la rectoría del desarrollo en cuanto a fijar los objetivos y metas, estrategias y prioridades, asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar esfuerzos y evaluar resultados, así como el de conducir la Planeación Nacional con la participación democrática de los grupos sociales.

Las unidades administrativas de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal encargadas de las funciones de planeación formarán el Sistema Nacional de Planeación

(3) Cordera Rolando. "El desarrollo económico y social: referencias y temas de una propuesta alternativa en México ante la crisis". Tomo II Ed. Siglo XXI

Democrática y las normas de organización y funcionamiento del sistema, son las que se establecen en la ley en cuestión.

Por lo que toca a la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponden las siguientes atribuciones:

- 1) Coordinar la planeación nacional.
- 2) Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las entidades de la Administración Pública Federal.
- 3) Coordinar la Planeación Regional con la participación de los gobiernos estatales y municipales.
- 4) Cuidar la congruencia de los diferentes planes y programas que elabore el Sistema Nacional de Planeación
- 5) Elaborar programas anuales globales.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

- 1) Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.
- 2) Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, entidades paraestatales y la utilización del crédito público, considerando la necesidad de recursos para la ejecución de los planes y programas.

A las dependencias de la Administración Pública Federal le corresponden:

- 1) Intervenir en las materias que les correspondan, en el Plan Nacional de Desarrollo.
- 2) Elaborar programas sectoriales en congruencia con los planes y programas regionales, tomando en cuenta las propuestas de las entidades del sector, gobiernos de los estados y grupos sociales interesados.

- 3) Elaborar programas anuales para la ejecución de los planes sectoriales.

A las entidades Paraestatales les corresponde:

- 1) Participar en la elaboración de los programas sectoriales.
- 2) Cuando lo determine el Ejecutivo elaborar sus respectivos programas en congruencia con los planes sectoriales.

Por lo que se refiere a la participación social la ley apunta que "las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares: de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de planeación democrática relacionados con su actividad a través de Foros de Consulta Popular que al efecto se convocaran. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión". (4)

Para la instrumentación de los planes y programas, se definen en la Ley de Planeación cuatro mecanismos o vertientes:

- 1) La obligatoria, que se refiere al Sector Público Federal y se manifiesta mediante la programación de sus actividades.
- 2) La coordinación, que se establece entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas que se da respetando la distribución de competencias que establece la Constitución de la República y robusteciendo los mecanismos de acción estatal, municipal y regional (dentro de esta vertiente destaca el establecimiento de los Convenios Unicos de Desarrollo).

(4) "Ley de Planeación". Diario Oficial, 5 de enero de 1983.

- 3) La inducción de conductas particulares hacia los objetivos sociales y económicos en la sociedad que se deberá lograr mediante el uso de la amplia variedad de políticas de desarrollo de que dispone el Estado Mexicano, que signifiquen la posibilidad de que a partir de la comprensión de lo que se pretende con los planes y programas se logre su adhesión y la conjunción de sus esfuerzos con los del estado.
- 4) La concertación, que se establece a través de convenios libremente aceptados por gobierno y particulares, en el sistema de economía mixta.

Respecto a la Ley de Planeación descrita anteriormente se puede afirmar que "la atribución Constitucional al Estado para que lleve a cabo un proceso de planeación abre (al menos en principio) un nuevo campo de acción y participación política para las fuerzas populares y en general para el conjunto de la sociedad. Sin embargo, este mandato Constitucional establece con mucha claridad el carácter de sugerencia, de inducción, que tendrá la planeación con respecto al Sector Privado".(5)

La participación social queda muy limitada del proceso real de planeación ya que su inclusión queda en términos de indicación o sugerencia con respecto a la problemática a resolver, quedando el proceso de planificación de principio a fin en la exclusividad del Estado y en manos de la burocracia en turno.

2.3. El Sistema Nacional de Planeación Democrática

"El sistema de planeación democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del Sector Público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades

(5) Cordera Rolando. Op. Cit. p. 360

des de las entidades federativas a fin de efectuar acciones de común acuerdo". (6)

Dentro del sistema tiene lugar un proceso de planeación a través del cual se distinguen actividades específicas divididas en cuatro etapas:

- 1) **Formulación:** son las actividades que se desarrollan para la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo, a esta etapa corresponde la elaboración de diagnósticos, definición de objetivos, señalamiento de estrategias y prioridades de desarrollo, que serán elaboradas por todas las entidades de la administración pública federal.
- 2) **Instrumentación:** son las actividades encaminadas a traducir los objetivos y estrategias del plan y programas de mediano plazo en actividades a realizar en el corto plazo, con tal propósito se elaboraron los programas operativos anuales tanto sectoriales, institucionales y globales por parte de las dependencias del sector público.

La instrumentación de los programas anuales se realiza a través de las cuatro vertientes ya definidas en la Ley de Planeación: la obligatoria, la de coordinación, la de concertación y la de inducción.

- 3) **Control:** son las actividades encaminadas a vigilar el cumplimiento de las acciones que corresponden por normatividad a las entidades de la Administración Pública Federal y de lo establecido en planes y programas de mediano y corto plazo.

El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permi-

(6) "Sistema Nacional de Planeación Democrática". Principios y Organización, SPP, p. 15

tirá la oportuna detección de desviaciones o incongruencias en la instrumentación o ejecución de las acciones, para el cumplimiento de los objetivos señalados en los planes y programas.

Las actividades de control quedan divididas en dos tipos:

El control normativo que se refiere al cumplimiento de la normatividad en cuanto a aspectos administrativos, contables, financieros, jurídicos y normas en materia de planeación. Este control será realizado por el sistema de control y evaluación gubernamental (SICEG), coordinado por la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de Programación y Presupuesto en el ámbito de sus respectivas competencias.

El control económico y social que se refiere al cumplimiento de la congruencia de los diferentes planes y programas con la planeación nacional y a los efectos económicos y sociales que se deriven de la ejecución de estos y que efectivamente se encaminen al cumplimiento de los objetivos y prioridades de la planeación nacional. Este control será realizado por las Direcciones Generales de Programación Económica y Social, y de Programación y Presupuesto de la SPP.

- 4) Evaluación: "es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativamente y cualitativamente los resultados de los planes y programas en un determinado tiempo, así como el funcionamiento del sistema mismo." (7) El periodo de evaluación será de un año después de la aplicación de cada uno de los programas operativos anuales y para el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo se elaborará en lapsos más amplios.

(7) Idem. p. 23

definido son los informes que se deberán presentar al Congreso de la Unión y Comisión Permanente, y que no constituyen en sí un proceso de participación democrática de los sectores que han de verse afectados para la implementación de los planes y programas ya que el carácter general que suelen tener estos informes, limita la evaluación de aspectos específicos, además que las acotaciones o desacuerdos que se realicen en cuanto a la formulación e instrumentación de los planes y programas quedan solamente con el carácter de denuncias de asamblea.

Los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática quedan integrados de forma resumida de la siguiente manera:

- A) Normativos, de mediano plazo
 - a) Plan Nacional de Desarrollo
 - b) Programas de mediano plazo
 - * Sectoriales
 - * Estratégicos
 - regionales
 - especiales
 - * Institucionales

- B) Operativos de corto plazo
 - a) Programas anuales
 - * Programa operativo
 - anual macro
 - * Programa operativo
 - anual preliminar
 - * Programa anual definitivo
 - b) Ley de ingresos
 - c) Presupuesto de egresos
 - d) Convenios únicos de desarrollo
 - e) Contratos y convenios de concertación
 - f) Instrumentos administrativos

C) De control

- a) Informes trimestrales de la situación económica y social
- b) Informes de los gabinetes especializados
- c) Informes de la comisión gasto-financiamiento
- d) Informes de las auditorías gubernamentales

D) De evaluación

- a) Informes del gobierno
- b) Informes de ejecución del PND
- c) Cuenta pública
- d) Informes de los foros de consulta popular
- e) Informes sectoriales e institucionales
- f) Informes sobre áreas y necesidades específicas
- g) Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental.

De estos instrumentos, el Plan Nacional de Desarrollo se analizará en forma general dentro de este capítulo, para en el siguiente capítulo analizar el Programa de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 que queda enmarcado dentro de los Programas Sectoriales de mediano plazo.

2.4. El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento rector de la economía mexicana, en el que se enmarcan las orientaciones primordiales de política económica a seguir por el gobierno federal en el periodo 1983-1988. Constituyendo la pieza angular de todo el sistema nacional de planeación, por que es a partir de los objetivos, lineamientos, estrategias y metas que en él se anuncian donde se define el contenido general de planes y programas sectoriales.

De acuerdo con el documento, el propósito fundamental del plan es: "mantener y reforzar la independencia de la nación, para

la construcción de una sociedad que bajo los principios del estado de derecho, garantice libertades individuales y colectivas de un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social".(8)

Los objetivos específicos que se delinean en el Plan Nacional de Desarrollo son los siguientes:

- 1) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- 2) Vencer la crisis
- 3) Recuperar la capacidad de crecimiento
- 4) Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Estos objetivos se pretenden alcanzar a través de la implementación de los lineamientos fundamentales, la reordenación económica y el cambio estructural.

Por lo que hace a la reordenación económica esta se encuentra "contenida en el programa de ajuste de 1982, recogida y ratificada explícitamente por el propio Plan Nacional de Desarrollo, tanto a nivel de política económica general como sectorial. Así, la austeridad en el gasto público para inducir una restricción de la demanda interna y reducir el déficit público, el aumento de los ingresos por la vía tributaria indirecta y por ajustes en precios y tarifas, la revisión de tasas de interés, la moderación en las negociaciones obrero-patronales y la política de tipo de cambio "realista" son refrendadas e incluidas en la estrategia del plan".(9)

(8) Plan Nacional de Desarrollo, p. 12

(9) Carrasco, Licea, Op. Cit. p. 178

La segunda línea estratégica es la que se ha denominado como la del cambio estructural y que tiene como objetivo "dar prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y al fortalecimiento del mercado interno, fundamentalmente en alimentación, vivienda, educación, salud y asistencia social, transporte colectivo, recreación y calidad de vida."(10)

La instrumentación de estas líneas estratégicas implican de alguna forma una contradicción, ya que por un lado la política económica esta encaminada a recuperar los equilibrios financieros de la economía, como la fórmula para "vencer la crisis", en la que se encuentra el país y con ello poder recuperar las condiciones de un crecimiento estable. Este tipo de tratamiento de "shock", como lo denominan algunos autores, está ligado con la aplicación de programas de estabilización enmarcados en los convenios entre México y el Fondo Monetario Internacional, siendo pocas las oportunidades que ofrecen paquetes de esa índole, de satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población como lo pretende el segundo lineamiento, denominado como cambio estructural.

Esta contradicción queda manifiesta dentro del mismo plan de desarrollo cuando se reconoce "que mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social. En el corto plazo no existen las bases materiales para lograr la mejoría de los niveles de vida de población".(11)

Esto hace suponer que los objetivos trazados dentro del Plan Nacional de Desarrollo están delineados de una forma secuencial. Por lo que la recuperación de la economía y el inicio de los cambios estructurales, son etapas subsecuentes y dependientes de que el estado pueda vencer la crisis a través de la aplica-

(10) PND, p. 115

(11) PND, p. 212

ción de una política económica ortodoxa, que ha demostrado en la realidad no ser la receta más adecuada a las condiciones de la economía mexicana.

"Por otro lado, el PND es muy deficiente desde el punto de vista técnico, ya que su contenido es demasiado general e impreciso, y no contempla con la seriedad requerida el contexto internacional. Ahora, sin tomar en cuenta lo anterior y limitándose a analizar el plan desde el punto de vista de su orientación interna su mayor deficiencia consiste en que no es un plan para superar las carencias acumuladas y los estragos de la crisis, es decir, no existe en el PND un proyecto de rearticulación de la economía desde hoy en función de los requerimientos productivos que reclamará la sociedad mexicana en las próximas décadas para satisfacer el conjunto de necesidades productivas y sociales. Además de ello no están cuantificadas las metas para el sexenio en forma tal que en un plazo determinado se vaya reduciendo progresivamente la brecha entre necesidades satisfechas e insatisfechas". (12)

La explicación de estas limitaciones y deficiencias de el PND no deben atribuirse simplemente a una falta de capacidad de los encargados de la elaboración del mismo, sino de forma primordial al tipo de racionalidad política y económica en el que se encuentra enmarcado el documento. La que corresponde a una visión en que la intervención del estado dentro de la planeación dista mucho de ser de tipo dirigista e intervencionista del proceso económico y social, sino que se caracteriza por ser solo de índole coordinadora y concertadora de los diferentes intereses de los grupos sociales, lo cual desde un principio limita los alcances que pudiese tener la planeación realizada por el estado en un país como México.

(12) Carrasco Licea. Op. Cit. p. 186

3. LA PLANEACION EDUCATIVA Y EL PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE 1984-1988

3.1 La planeación educativa

3.1.1 Objetivos y características de la planeación educativa

La planeación educativa responde a un doble propósito que permite identificar, desde un principio, los dos campos o planos en que se colocan sus principales problemas o tareas:

- a) Articular la educación y las acciones indispensables para su desenvolvimiento con las necesidades del desarrollo general de una comunidad o país y con las decisiones que se adopten para impulsarlo. Así la educación comienza a desempeñar un papel funcional y directo dentro del cuadro de factores que se movilizan para alcanzar determinados objetivos del progreso cultural, social y económico.
- b) Sentar las condiciones que aseguren un proceso continuo de innovación y mejoramiento en todo el conjunto de factores que determinan la eficiencia de los sistemas educativos. Dichos factores son: la estructura, la administración, el personal, el contenido, los procedimientos y los instrumentos.

El objetivo esencial de la planeación educativa consiste en lograr conciliar, en el mayor grado posible dos tipos de eficiencia.

- a) La eficiencia externa de los sistemas educativos determinada por su respuesta a los requerimientos presentes y previsibles del desarrollo global de la sociedad; y

- b) la eficiencia interna que puede ser apreciada por la capacidad de dicho sistema para atender la demanda educativa, los niveles de escolaridad que alcanza la población, la atención que presenten a las necesidades individuales de los educandos, los niveles de calidad de los resultados del proceso educativo y el uso óptimo de los recursos puestos a su disposición.

La idea y la práctica de la planeación educativa no se han originado por azar y su rápida extensión tampoco puede atribuirse a razones circunstanciales. Han surgido como respuesta necesaria a problemas y exigencias que, cabe prever se acentuarán en el futuro y pueden agruparse en tres categorías:

- a) El proceso reciente de evolución y replanteamiento del concepto acerca del papel que puede y deba desempeñar la educación en el desarrollo de los países, y sobre los requisitos que debe satisfacer para que su contribución se efectúe en condiciones óptimas.
- b) La repercusión de una serie de circunstancias sociales y económicas que inciden sobre la educación agudizando sus problemas, particularmente en los países en vías de desarrollo, exigen ser encarados con nuevos enfoques y métodos de acción.
- c) La necesidad de imprimir mayor eficacia a la administración educativa, para eliminar el agudo contraste comprobado en muchos países entre la extensión y complejidad crecientes de la tarea y las responsabilidades que se asignan a los gobiernos con respecto a la misma, de un lado, y la capacidad para llevarlas a cabo, de otro.

Puede definirse a la planeación educativa como "el método y el

proceso para formular y ejecutar una política que responde a las características siguientes:

- a) Objetivos explícitos a ser alcanzados en plazos precisos.
- b) Objetivos referidos al conjunto de la educación.
- c) Objetivos coherentes con los de las políticas de desarrollo general.
- d) Objetivos identificados mediante análisis y previsión metodológicos realizados sobre la situación y las necesidades educativas.
- e) Objetivos derivados de la confrontación de las necesidades educativas y los recursos disponibles para satisfacerlas.

3.1.2 Principales enfoques de la planeación educativa

Existen cuatro enfoques clásicos sobre la planeación educativa⁽¹⁾ los cuales son:

- 1) El enfoque de Estimación de la demanda, que se basa en los propósitos nacionales de ofrecer algún tipo de educación generalmente conocida como básica a toda la población de determinado grupo de edad, esto se realiza a través de pronósticos demográficos de la población a la que supuestamente se piensa ofrecer la educación universal. Los pronósticos se efectúan mediante operaciones matemáticas de los siguientes parámetros tradicionales: la población en un año base, índices de fertilidad, mortalidad, migración y emigración.

(1) Estos enfoques fueron extraídos en forma de resumen de: Juan Prawda. "Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México". México, 1984. Edit. Grijalbo, 365 p.

Este enfoque trabaja adecuadamente para planear la educación básica, pero tiene serias limitaciones para la educación postsecundaria: condiciones económicas y culturales, costos y modalidades de la educación media y superior, oportunidades de trabajo y otros parámetros afectan significativamente el comportamiento de la población que supuestamente demandaría educación postsecundaria, por lo que para este tipo de población la metodología no puede reducirse únicamente a contar personas.

La planeación educativa por demanda social requiere una buena base censal y estadísticas educativas continuas a nivel nacional, regional, estatal y local, que sean oportunas, confiables y relevantes para este propósito.

- 2) El enfoque de Recursos Humanos, tiene su origen en los modelos elaborados por Tinbergen y Bos, así como los trabajos de Correa y Tinbergen. Estos modelos estiman los recursos humanos requeridos por los diferentes sectores de la economía de un país, en función del pronóstico agregado del crecimiento de la economía del mismo.

El primer paso consiste en establecer un pronóstico convencional del crecimiento que experimentarán los diferentes sectores económicos del país. Este crecimiento se traduce después a una distribución de ocupaciones. Como se supone que cada ocupación requiere de un perfil educativo determinado, se tiene a final de cuenta una estimación del tipo de recurso que el sistema educativo deberá formar. Entre las limitaciones de este enfoque, sobresale la que se refiere al supuesto de considerar estructuras rígidas de ocupación en un determinado sector, lo que es fácilmente debatible, ya que estas cambian en función de aportes tecnológicos, escala de empresas en el sector correspondiente, patrones orgánicos, disponibilidad de capital, valores culturales, etc.

Otras deficiencias de este enfoque, es ignorar el costo laboral, y la influencia de la oferta y la demanda en el mercado tanto de empleos como de personas para ocupar las vacantes.

- 3) El enfoque de Tasa de Retorno, tiene su origen en las teorías económicas de capital humano y en las financieras de costos descontados en un horizonte de tiempo determinado. El supuesto básico de este enfoque es, que la educación genera beneficios al incrementar la productividad de los trabajadores, por lo que la educación no es vista como un gasto sino apreciada como una inversión.

Su metodología consiste en calcular para diferentes individuos con diversos grados de escolaridad, la tasa interna de retorno que se generaría en la vida útil o productiva de esta persona.

La tasa interna de retorno se compara con las tasas internas de retorno de otras inversiones, como por ejemplo del Sector Siderúrgico, Manufacturero, Bancario, etc., para inferir el beneficio de la educación en relación a otros sectores.

Los supuestos de que parte este enfoque, han sido muy criticados. Para empezar, el análisis de la tasa interna de retorno jamás pretende mostrar que la educación conduce al aprendizaje, lo que lleva a una mejor actuación o desempeño en el trabajo lo que por ende se traduce en una mayor productividad y a mayores ingresos con el tiempo. Sin embargo, este ingreso no depende totalmente del nivel de escolaridad, pues muchos factores intervienen y determinan la obtención de dicho ingreso, lo que también ignora este enfoque.

- 4) El enfoque de Costo Beneficio, también conocido como costo efectividad es un procedimiento de planeación que se utiliza a nivel micro, a diferencia de los tres anteriores. Se calcula como el cociente de los valores esperados descontados o valor presente del beneficio entre el costo de un proyecto o actividad educativa. El beneficio no necesariamente se mide en términos monetarios sino que pueden utilizarse medidas de habilidad, destreza, capacidad, conocimiento, aptitudes, valores, etc.

La gran limitación de este enfoque estriba precisamente en la medida del beneficio o de la efectividad. No existe un acuerdo generalizado sobre que objetivos de la educación son efectivos: Efectivos en relación a qué? algunos autores miden la efectividad en función de parámetros internos del individuo como conocimientos, habilidades, etc. Otros pretenden medir la efectividad del sistema educativo en función del comportamiento social del sujeto.

Recientemente se ha enriquecido este enfoque de planeación trabajando unidades de costo no monetarios a raíz del desempleo observado a fines de la década de los setenta de individuos de alta escolaridad.

Los enfoques de costo beneficio o costo efectividad, han dado origen a la llamada función de productividad educativa, que examina la relación entre insumos de la educación y sus productos. El aprendizaje, por ejemplo, es un producto típico de la educación, mientras que los servicios docentes, la currícula, materiales y apoyo didáctico, instalaciones, mobiliario escolar etc., son algunos insumos educativos. El subenfoque de la función de productividad pretende determinar el grado de dependencia del producto educativo (aprendizaje) en función de todas las variables independientes; por lo general se utilizan métodos de regresión multivariable.

El suponer una relación lineal entre las variables, se presenta como una deficiencia de este subenfoque, ya que esto no necesariamente se da. Un mismo método de enseñanza puede tener efectos positivos en un estudiante y negativos en otros y estas diferencias si se promedian, se pierden en el análisis.

3.1.3 Diferentes niveles de la planeación educativa

Aunque la planeación educativa es un proceso único, se distinguen en él diversos niveles correspondientes a otros tantos planos de abstracción y detalle diferentes.

Los niveles que pueden distinguirse son:

- a) Planeación global
- b) Planeación por sectores de la educación
- c) Planeación regional
- d) Planeación de los diferentes niveles educativos

Una de las deficiencias que presenta la planeación educativa en muchos países y que resta eficacia real al proceso, es el descuido en delimitar niveles como los enunciados; esto impide no solamente abarcar los problemas de la educación en toda su extensión, profundidad y variedad, sino más aún, dificulta organizar y distribuir convenientemente las responsabilidades en la realización del proceso de planeación educativa.

En algunos casos, la planeación se limita a la formación de planes globales, a esquemas de imposible aplicación por falta de diagnósticos y programas específicos de acción por sectores y regiones. En otros casos, la planeación opera por sectores aislados, por ello los problemas de compatibilidad, articulación y complementariedad no se abordan ni resuelven, por falta de un diagnóstico y una programación globales. En la mayoría

de los casos, los problemas concretos de desequilibrio y de implantación regionales se omiten o quedan abandonados al azar.

Es necesario, sin embargo, prevenir contra el peligro de apreciar y abordar estos tres niveles del diagnóstico y la programación (global, sectorial y regional), como fases independientes y sucesivas; en realidad se trata de planes interdependientes que se condicionan mutuamente, que integran un mismo proceso y es preciso realizar con un mínimo grado de simultaneidad.

3.1.4 La evolución de la planeación educativa en México

En los diferentes periodos por los que ha transcurrido el desarrollo económico y social del país, la educación y la planeación de esta han tenido diferentes conceptualizaciones, si bien todos se han mantenido en relación con los objetivos delineados dentro del tercer constitucional, se distinguen diferentes interpretaciones y matices de cómo y bajo qué mecanismos se deben alcanzar estos.

Estas diferencias se encuentran estrechamente relacionadas con el contexto interno y externo en que se desenvuelve el país en general. Es por esto que hemos intentado elaborar un esquema de periodización de la política educativa en la historia contemporánea de México, a través del análisis de comportamiento de las siguientes variables:

- 1) Presupuesto Federal proyectado al sector educativo (P.P.)
- 2) Presupuesto Federal ejercido en el sector educativo (P.E.)
- 3) Porcentaje de participación del presupuesto educativo en el gasto total (PE/GT)
- 4) Porcentaje de participación del presupuesto educativo en el producto interno bruto (PE/PID)

- 5) Presupuesto educativo percapita (P.E/HAB)
- 6) Tasas medias de crecimiento del presupuesto educativo (TMCP)

Con lo cual se distinguen bajo esta orientación cuatro periodos fundamentales que son:*

- 1) PRIMER PERIODO (1935-1940) "El Gran Impulso al Sector Educativo".

Dentro del período cardenista el impulso a la educación fue primordialmente a la de tipo nacional-socialista, la cual jugó un papel importante en la consolidación del estado nacional, sirviendo como factor de integración de los diferentes grupos sociales, unificándolos a través del arraigo de valores culturales e ideológicos comunes que sirvieron como la base para la conformación de un sector que sustentara la hegemonía de la sociedad mexicana.

Este fuerte impulso a este tipo de educación se manifestó en la alta relación (PE/GT) media del periodo que fue de 12.68%, la que no es superada hasta mediados de los años sesentas, correspondiendo a los tres primeros años un fuerte crecimiento hasta el año de 1938 en que este indicador se vuelve negativo para después repuntar en el último año del gobierno cardenista, la relación entre (GASTO/PIB) en este periodo es cercano a la unidad y en cuanto al presupuesto percapita este fue de 10.40 pesos de 1950, elevado principalmente por el fuerte impulso que durante este periodo se le dio a la educación rural.

* Estos periodos también tienen referencia al contexto económico del país, ver en Cordera Rolando y Ruiz Clemente. Esquema de Periodización del Desarrollo Capitalista en México. Investigación Económica # 175. Facultad de Economía, UNAM.

CUADRO 1

1er. PERIODO 1935-1940

Gasto en el Sector Educativo*

AÑOS	PE/GT % (1)	PE/PIB %	T.C. % (2)	PE/HAB (2)
1935	12.6	0.88		8.4
1936	12.8	1.00	29.34	10.7
1937	13.6	1.09	5.65	11.1
1938	13.0	0.95	-3.72	10.5
1939	11.2	0.89	1.23	10.4
1940	12.4	0.93	9.26	11.3
\bar{x} período	12.68	0.94	6.45 ⁽³⁾	10.4

FUENTE: Wilkie W. James. La Revolución Mexicana Gasto Federal y Cambio Social. F.C.E. México 1978, 559 p.

(1) Gasto Central (sin contar el de entidades paraestatales)

(2) A pesos de 1950

(3) Se refiere a la tasa de crecimiento media de obtenido con la fórmula

$$\left(\sqrt[N]{\frac{\text{año de estudio}}{\text{año base}}} - 1 \right) \times 100 \text{ donde } N = \text{número de años}$$

* Se refiere al Gasto Federal

2) SEGUNDO PERIODO (1941-1958) "La Reorientación del Sector Educativo"

En el periodo que va de inicios de los años 40's hasta finales de los 50's "tres ideas fundamentales orientan la política educativa: mexicanidad, o sea sentido de unidad nacional y arraigo a nuestras tradiciones, hincapié en la formación moral y cívica y contribución de la escuela en la consolidación de la familia.

Este periodo puede caracterizarse de conciliador, ya que dio cabida considerable a la participación de la iniciativa privada (2) y a sectores relacionados con grupos religiosos en

(2) Idem, pág. 68

la prestación de los servicios educativos. Este tipo de orientación política se cristalizó con el tipo de reformas que se le ejecutaron al tercero constitucional en este periodo.

Este tipo de políticas y la disminución del presupuesto educativo en relación al gasto total que se situó en 9.16% perdiendo 3.5 puntos porcentuales en comparación con el periodo anterior, lo que repercutió en que la participación del (P.E/PIB) cayera hasta 0.79% en los años 1941-1958 son muestras claras que la política educativa se reorientó hacia un modelo de menor participación estatal en este sector. Prueba de ello es que la tasa de crecimiento media en el periodo del presupuesto ejercido en educación fue de 6.34% que es menor a la presentada en periodo previo. Además que los aumentos en el presupuesto en la Secretaría de Educación Pública durante la administración de Ruiz Cortines tuvieron que ser dedicados más a la recuperación del poder adquisitivo de los maestros que se habían deteriorado por altos índices inflacionarios de la década de los 50's, que a la extensión de servicios educativos y a la apertura de nuevas plazas.

En la década de los 50's el Estado mexicano creó el Consejo Técnico de la Educación como un intento de que los procesos de planeación y programación de los recursos educativos estuviesen respaldados de alguna racionalidad que permitiese la optimización de los mismos.

Algo importante a resaltar en este periodo es que el sector educativo tuvo el menor peso dentro del gasto total del gobierno y dentro del producto interno bruto y que las tasas reales de crecimiento del presupuesto educativo fueron inferiores a las de otros años. Esta situación puede ser explicada en gran parte al tipo de orientación que se dio a la intervención estatal en el periodo donde el gasto social fue gravemente descuidado

en pro de el gasto económico principalmente el orientado al fomento de un tipo de industrialización dependiente de las economías centrales y excluyente para la gran mayoría de los mexicanos.

El gran descuido en el gasto social, en particular en educación, tuvo como resultado la insatisfacción de necesidades esenciales para la mayoría de la población y contribuyó a que el país no pudiese desarrollar proyectos de carácter científico de manera amplia que sirviesen de base para la elaboración de tecnologías propias que fueran el sustento de un proceso de industrialización más independiente.

CUADRO II
2o. PERIODO (1941-1958)
Gasto en el Sector Educativo*

AÑOS	PE/GTC (1)	FE/PIB (2)	T.C.P. (2)	PE/HAB (2)
1941	11.2	0.85	-3.9	10.5
1942	10.2	0.58	1.07	10.4
1943	8.8	0.74	-7.3	9.4
1944	8.9	0.71	6.59	9.8
1945	10.8	0.84	19.36	11.4
1946	11.2	0.73	-0.36	11.1
1947	10.1	0.72	6.96	11.5
1948	8.5	0.73	2.63	11.5
1949	7.5	0.79	12.39	12.6
1950	9.1	0.76	1.10	12.2
1951	7.3	0.68	-4.16	11.8
1952	7.1	0.76	14.67	12.6
1953	9.3	0.82	9.03	13.4
1954	8.7	0.93	25.23	16.3
1955	8.2	0.82	-8.34	14.4
1956	8.8	0.90	16.90	16.4
1957	9.1	0.89	7.19	17.0
1958	9.6	1.02	18.56	19.6
\bar{x}	9.16	0.79	6.34 (3)	12.88

FUENTE: Wilkie W. James. La Revolución Mexicana Gasto Federal y Cambio Social
F.C.E. México, 1978. 559 pág.

(1) Gasto Central (sin contar el de entidades paraestatales)

(2) A pesos de 1950

(3) Se refiere a la tasa de crecimiento media de obtenido con la fórmula

$$\left(\frac{\text{año de estudio}}{\text{año base}} - 1 \right) \times 100 \text{ donde } N = \text{número de años}$$

* Se refiere al Gasto Federal

3) TERCER PERIODO (1959-1970) "La Estabilización del Sector Educativo"

Durante los periodos presidenciales de Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) siendo Secretarios de Educación Jaime Torres Bodet y Agustín Yañes respectivamente, se implementó el Plan de Once Años "cuyo objetivo fue ofrecer a todos los niños de México la educación primaria gratuita y obligatoria, este plan además de las metas de Mejoramiento Cuantitativo contenía una reforma cualitativa a la enseñanza"⁽³⁾ por lo cual se procedió a revisar los planes y programas de estudio que dieron origen a las reformas como la implantación de la enseñanza en los niveles de preescolar y primaria por áreas. la intensificación de horas de estudio por semana en materias como español, matemáticas y lengua extranjera; para el nivel correspondiente a secundaria, se abrieron opciones en actividades artísticas y se ampliaron las tecnológicas con miras a desarrollar habilidades prácticas que facilitarían el desempeño de los alumnos en el mundo laboral, lo cual no pudo lograrse plenamente por que el tipo de conocimientos que se impartieron eran de índole muy general. Por lo que hace a la educación media, se intentó que esta estuviese más vinculada al tipo de desarrollo económico y al tipo de estructura productiva que se desarrollaba en el país, en estos años de pleno desarrollo estabilizador, con lo cual se dividieron los bachilleratos en tres tipos: el de ingeniería y ciencias físico-matemáticas, el de ciencias sociales, y el de médico biológicas, las cuales se complementaban con materias de cultura general.

Durante la administración del presidente Gustavo Díaz Ordaz se creó el Centro de Adiestramiento Rápido de Mano de Obra

(3) *idem*, pág. 69

(ARMO) con objeto de preparar personal en diferentes campos de la tecnología aplicada requerida por la industria mexicana y capacitar a los instructores para poder echar en marcha sus programas dentro de cada empresa.

"En esa administración se experimentaron la alfabetización por televisión, la telesecundaria y la radio primaria, la cual por desgracia no logró que sus contenidos fueran relevantes para los campesinos e indígenas a quienes se destinaba. La telesecundaria tuvo una buena relación costo-beneficio, pero su impacto no fue muy considerable en dicha administración.

Durante los últimos años de aquel sexenio, se preparó un nuevo plan de estudios de enseñanza normal, el cual fue aprobado por el Consejo Nacional Técnico de la Educación y entró en vigor. El plan señaló ocho campos de formación del maestro a partir de simples reajustes de asignaturas y en definitiva no aportó innovación alguna a las técnicas de elaboración curricular vigentes entonces.

Las reformas emprendidas a raíz de los sucesos estudiantiles de 1968 distaron mucho de satisfacer las expectativas creadas. El gobierno prefirió dejar pasar sin pena ni gloria la empresa e reformar íntegramente la educación en las postrimerías de esa administración. Lo más positivo de esos años quizá haya sido que por primera vez se criticó públicamente el estado de la educación en el país y que reconocieran sus deficiencias incluso algunos funcionarios". (4)

Se intentó, también, la introducción de nuevos métodos pedagógicos, pero las innovaciones no fueron suficientemente experimentadas, ni sistemáticamente empleadas y nunca estuvieron basadas en teoría alguna o corriente pedagógica en particular, además que su implementación no fue apoyada con recursos financieros suficientes.

(4) Idem, pág. 7

Una limitante trascendental dentro del proceso de planeación educativa ejercida dentro de este periodo, fue la inexistencia de un sistema homogéneo de información educativa a nivel nacional, ya que lo que existía eran pequeños sistemas con diferentes procedimientos, por los cuales cada una de las escuelas fluía su información. Así cada una de las dependencias de acuerdo con sus propias necesidades, circunstanciales o periódicas, solicitaban a cada una de las escuelas del país información: Esto ocasionaba que los centros de estudios y de análisis de la información estuvieran abrumados por la gran cantidad de solicitudes de información y que por lo general no se tuviera capacidad para el procesamiento de la misma, ya que esto se hacía de forma manual con lo que se impedía tener una información sistemática y oportuna que sirviese como un insumo fundamental del proceso de planeación.

En cuanto al comportamiento de las variables relacionadas con el presupuesto educativo dentro de este periodo, la tasa de crecimiento media del presupuesto educativo se elevó de forma importante llegando a ser de 12.34% en el periodo; lo cual constituye el doble de la presentada en los dos periodos anteriores. Este crecimiento no representó ningún cambio importante en la relación (PE/GT) ya que este fue de 12.8%, casi similar al del periodo 1935-1940; la participación del gasto educativo en relación al PIB se elevó a 1.5%, con lo cual superó la registrada en los periodos anteriores, pero demasiada baja en comparación a lo que organismos internacionales como la ONU recomiendan con proporción óptima, que es de alrededor de 8% del PIB. Lo cual nos da idea de la gran brecha que presenta este indicador en el periodo y no es más que otra demostración del gran atraso económico y social que caracterizan a países como el nuestro.

CUADRO III
3er. PERIODO (1959-1970)
Gasto en el Sector Educativo*

AÑOS	PG/GT % (1)	PF/PIB %	T.C. % (2)	PF/HAB (2)
1959	10.6	1.11	16.00	22.1
1960	9.70	1.11	23.18	26.4
1961	10.8	1.54	11.51	28.5
1962	12.4	1.42	12.43	30.1
1963	14.2	1.47	12.80	33.2
1964	13.2	1.61	25.47	41.09
1965	11.1	1.61	4.81	41.78
1966	14.5	1.68	14.50	46.31
1967	12.9	1.72	11.79	50.12
1968	14.1	1.70	8.13	52.46
1969	14.2	1.88	20.56	61.22
1970	14.8	1.86	5.34	62.61
\bar{x}	12.70	1.55	12.33 (3)	41.32

FUENTE: Wilkie W. James, La Revolución Mexicana Gasto Federal y Cambio Social. F.C.E., México, 1978. 559 pág.

(1) Gasto Central (sin contar entidades paraestatales)

(2) A pesos de 1950

(3) Se refiere a la tasa media del periodo obtenida con la fórmula

$$\left(\frac{N}{\text{año de estudio} - 1} \right) \times 100 \text{ donde } N = \text{número de años} \\ \text{año base}$$

* Se refiere al Gasto Federal

4) PERIODO (1971-1982) "La Institucionalización de la Planeación Educativa"

Durante el régimen de Luis Echeverría (1970-1976), condujo la Secretaría de Educación Pública, Víctor Bravo Ahuja. Una nueva filosofía educativa, reformas legales, intentos de modernización administrativa, investigación y planeación, flexibilidad y renovación pedagógica y nuevas posibilidades de enseñanza media superior caracterizaron este periodo.

"En noviembre de 1973 apareció la Ley Federal de Educación donde se define con mayor precisión la filosofía de este régimen. Establece la ley que la educación debe corresponder a la etapa

de cambios por la que atraviesa el país y al momento de desarrollo científico y tecnológico mundial. En vez de promover la adaptación promueve la conciencia crítica; en vez de favorecer un orden estático estimula el cambio. Los métodos educativos serán flexibles y acentuarán la experiencia; no insistirán en la memorización sino en la capacidad de observación, el análisis, las interrelaciones y la inducción; no darán el conocimiento elaborado sino conducirán al educando a aprender por sí mismo.

En el plano de los valores se acentuaron los coherentes con la apertura proclamada, pluralismo, diálogo, pensamiento crítico, solidaridad social y participación; se hizo hincapié en la necesidad de luchar por la justicia y el respeto a la libertad y a la disidencia, la responsabilidad de la comunicación entre educandos, maestros y padres de familia.

Esta ley también pretende establecer, aunque con insuficiente claridad las prerrogativas del gobierno federal en materia educativa y los ámbitos de competencia de los estados y municipios; concibe el sistema educativo nacional en niveles y modalidades escolares y extraescolares; se esfuerza por abrir las puertas de la educación a todos y por capacitar a los educandos lo mismo para continuar estudios superiores de educación que para incorporarse a una actividad productiva. Establece que la educación requiere una participación activa y responsable de los educandos y el diálogo entre estudiantes, profesores, padres de familia, instituciones públicas y privadas; debe insistirse en la observación, el análisis, la reflexión crítica, el trabajo socialmente útil y en la capacidad de aprender por sí mismo. Los planes y programas deben responder a objetivos específicos de aprendizaje y establecer procedimientos para evaluar si los educandos los han alcanzado.

En dicha administración se crea la ley que da vida al Consejo

Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); se crean por decreto presidencial el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (CENPAE), que habría de liquidarse en 1983, y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Se reforma la Ley sobre el ejercicio de las profesiones.

Durante ese sexenio se estableció la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa y las Unidades Regionales de Servicios Administrativos. Se estructuró y mecanizó el registro de control escolar en el nivel elemental que más tarde daría origen a las estadísticas educativas continuas; se instrumentó un modelo de asignación de maestros de primaria, más tarde extendido para los de preescolar y otro de asignación de escuelas a localidades sin servicio; se elaboraron diversos instrumentos de predicción y simulación de la corriente escolar; se tecnificaron los criterios para elaborar el presupuesto general para educación y el nuevo reglamento de escalafón de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública y se emitieron diversos acuerdos sobre titulación y regularización de maestros.

Cobran vida varios centros de investigación educativa, como el Departamento de Investigación Educativa del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, el Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia, y otros organismos. Uno de los frutos de estos trabajos de investigación fueron los libros de texto gratuitos de primaria en las áreas de matemáticas, español, ciencias sociales y naturales.

El núcleo de la reforma educativa de esta administración se sitúa en el campo de la renovación pedagógica, fundamentalmente de la enseñanza primaria. Los programas y textos fueron totalmente reformados. La concepción de la educación como un proce-

so personal de descubrimiento y exploración y como asimilación de métodos y lenguajes más que de información quedó plasmada en los nuevos textos escolares que representaron una labor ingente y encomiable. Menor fue la atención puesta en actualizar a los maestros, a quienes se trató de abarcar en cursos y seminarios de muy diversa duración y calidad. En esto radica sin duda la causa principal de las limitaciones efectivas de la reforma educativa.

Se emprenden programas tentativos de primaria acelerada, primaria intensiva, cursos comunitarios, sistemas abiertos en secundaria, preparatoria y estudios profesionales del magisterio. Se crean el Colegio de Bachilleres y la Universidad Autónoma Metropolitana. Se fomenta como nunca antes el crecimiento de la educación superior.

La reforma educativa de este régimen trató de reestablecer el equilibrio roto en 1968, pero ese intento ha sido juzgado alguna vez como una acción mediatizadora, adaptadora y funcionalista. La reforma no constituyó un plan integrado de acciones con programas y metas precisas. Más bien se fue elaborando y dando a conocer sobre la marcha. La práctica de las acciones emprendidas tampoco acentuó los efectos de la educación en la transformación social. La intencionalidad objetiva de algunas acciones de esta reforma fue frustrada en parte por el uso de los beneficios educativos como factores de negociación política por los diversos sectores sociales". (5)

El Plan Nacional de Educación (1977-1982) formulado por la Secretaría de Educación Pública surge durante el tercer tercio de la década de los setenta, en el sexenio del presidente José López Portillo y es dentro de este periodo en que se institucionaliza y llega a hacerse efectiva la planeación del sector educativo

(5) Idem, págs. 71, 72 y 73

la Subsecretaría de Planeación y la Dirección General de Planeación y de Programación han sido creadas desde el principio de la administración 1970-1976.

El Plan Nacional de Educación (PNE) representa uno de los primeros esfuerzos de congruencia del sector educativo al principio de una administración que hace obligatoria la programación en su sentido más amplio para todas las secretarías de estado, a través de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, que tiene funciones de coordinar la planeación y programación de los recursos de los diferentes sectores de la administración pública.

El desarrollo del Plan Nacional de Educación (PNE) muestra dos etapas definidas por el contenido político que representaron las administraciones de la SEP, la del Lic. Muñoz Ledo que duró escasamente un año (Dic. 1976 a Dic. 1977), que se caracterizó por las presiones magisteriales y de otros sectores sobre el propio Secretario de Educación y continuó con su remoción; y la del Lic. Fernando Solana, en la que se logró disminuir o controlar las presiones magisteriales y promover el apoyo social de otros sectores para una nueva política educativa que se apoyó en el Plan Nacional de Educación.

La organización para la planeación como ya se ha anticipado se inició prácticamente desde principios de la administración 1970-1976, periodo en el que se fue formando y consolidando la infraestructura organizacional y de recursos humanos y materiales que han hecho posible el desarrollo de la planeación educativa.

Los organismos de planeación en general han adoptado una organización funcional y flexible, lo mismo que han asimilado uni-

dades antiguas, como el Departamento de Estadística, que ha creado nuevas unidades o liquidado a otras, un acontecimiento de suma importancia fueron las medidas que se tomaron para lograr el control de la asignación de recursos para la educación y en concreto para que la función presupuestaria quedara a cargo de unidades dependientes de la Subsecretaría de Planeación, ya que anteriormente estas funciones correspondían a la Oficialía Mayor de la Secretaría.

Resultando de particular interés las relaciones establecidas entre las Direcciones Generales de Planeación y Programación cuyos titulares alternaban funciones de titular y suplente, de acuerdo a la fase en que se encontrase el proceso de planeación.

En la primera etapa de la formulación del Plan Nacional de Educación, se creó una comisión especial en la que participaron representantes de las diferentes áreas de la SEP, del Consejo Nacional Técnico de la Educación y la Subsecretaría de Planeación y representantes de las diferentes dependencias y áreas al servicio de la SEP. Hubo poca participación de los usuarios de la educación, padres de familia y población en general.

La fase de diagnóstico pudo cumplirse rápidamente en la mayor parte de las comisiones, gracias a la información que se tenía reunida con anterioridad por parte de la Dirección General de Planeación. Se disponía prácticamente de toda la información estadística necesaria con excepción de la información demográfica, sobre lo que no había acuerdo entre las instituciones responsables: Dirección General de Estadística (SPP), la UNAM, y el Colegio de México.

Esta situación motivó que el sector educativo elaborara sus propias proyecciones demográficas, con supuestos un tanto optimistas sobre efectos relativamente tempranos de la política de control natal.

Durante la primera etapa del PNE 1977 se plantearon en la presentación general del Plan, cuatro grandes objetivos que marcaban la política general del plan y que guardaba cierta relación con los elementos del diagnóstico que introdujo el primero de los siete volúmenes del Plan. Se formularon también programas y subprogramas, tomando en cuenta los problemas y necesidades detectadas por las diferentes comisiones; pero no se llegaron a definir prioridades, ni se pudieron comprometer metas.

La segunda etapa del Plan, aunque no se continuó hablando explícitamente del Plan Nacional de Educación, sino de Programas y Metas del Sector Educativo (1979-82), hizo énfasis en la programación; se plantearon cinco objetivos programáticos, más fuertemente relacionados con los antecedentes de los estudios de diagnóstico. Se definieron doce programas prioritarios de un total de 52 y se comprometieron metas a corto, mediano y largo plazo (ver cuadro comparativo).

Si en la primera etapa los objetivos programáticos contenían elementos demasiado generales y un tanto declaratorios, en la segunda, los objetivos son más concretos, para orientar una política más definida y de alguna manera más relacionada con los principales problemas de la educación nacional.

Durante esta segunda etapa se inició un movimiento de desconcentración en la SEP, mediante la creación de delegaciones generales en todos los estados de la República y se lanzó el Programa de Educación para Todos y el Programa Primaria para Todos los Niños, de los cuales no se realizó una evaluación oportuna que arrojara resultados que pudieran servir como base para la implementación de programas posteriores donde se retomaran los logros de estos y se sopesaran las deficiencias de los mismos. Es en

MODIFICACIONES OBSERVADAS EN EL PLAN NACIONAL DE EDUCACION

PRIMERA FORMULACION DEL PLAN
NACIONAL 1977

PRIMERA ETAPA

No. O B J E T I V O S

1. Fortalecer el carácter democrático popular de la educación.
2. Elevar la calidad de la educación y orientarla al desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano.
3. Vincular la educación a los objetivos nacionales y necesidades del desarrollo.
4. Comprometer y organizar los esfuerzos sociales en favor de la educación.

PROGRAMAS Y METAS DEL SECTOR EDUCATIVO
(1979-82)

SEGUNDA ETAPA

No. O B J E T I V O S

1. Asegurar la educación básica (primaria y secundaria) para toda la población.
3. Elevar la calidad de la educación (cambios en los contenidos y en la formulación del magisterio)
2. Vincular la educación terminal al sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente útiles.
5. Aumentar la eficiencia del sistema (Descentralización, racionalización, participación y articulación de sectores).
4. Mejorar la atmósfera cultural del país. (Bibliotecas, salas de lectura, publicaciones).

NOTAS:

- Sus objetivos son demasiado generales con poca relación a los problemas y necesidades detectadas por el diagnóstico.
- Énfasis en aspectos funcionales y de equilibrio.
- No define prioridades ni metas.

NOTAS:

- Sus objetivos son más concretos y con relación a los problemas y necesidades detectadas en el diagnóstico.
- Énfasis en aspectos de eficiencia, eficacia, y en cambios cualitativos.
- Define prioridades y compromete metas.

este segundo periodo de la SEP (1979-1982) que se crea el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) como un instrumento que pudiese contribuir de forma importante en el logro del segundo objetivo de los programas y metas (1979-1982) del sector educativo. De esta experiencia al igual que en los programas anteriores no existe una evaluación seria de cual ha sido el papel que han jugado los CONALEP's como medio para vincular al sistema educativo con el aparato productivo nacional de una forma más estrecha y eficaz.

Es también en este periodo cuando se promueve en las instituciones de educación superior la creación de un sistema propio de educación superior la creación de un sistema propio de planeación para este nivel educativo en México.

El comportamiento del Gasto en el Sector Educativo en este cuarto periodo (1971-1982), de la Historia Contemporanea del país, presenta las siguientes características, la relación entre el presupuesto ejercido y el gasto central total durante el periodo fue de 14.87%, esta relación presenta la más alta de los diferentes periodos, ya que la institucionalización del proceso de planeación educativa permite que con la definición de prioridades y metas se estableciera un claro marco de referencia para negociar la Asignación de Recursos de forma más favorable, cabe mencionar que esta relación se mantuvo en ascenso desde el año de 1971 hasta 1977 donde alcanzó su punto máximo en 17.41%, para de ahí en adelante descender hasta un 10.89 en el año de 1982.

Por lo que respecta a la relación entre presupuesto federal ejercido y Producto Interno Bruto el promedio en el periodo fue de 3.01%, mayor a la de periodos anteriores, pero todavía lejana a una relación óptima. El año en que esta relación tuvo su punto máximo fue en 1982, donde alcanzó un 3.91%, en contraste con la relación presupuesto ejercido, gasto total en ese mismo año don

de la crisis económica por la que atravieza el país en ese periodo tiene su impacto más fuerte, lo que se denota en el crecimiento negativo del PIB en un -0.54% (medido a pesos de 1970) lo que permite que el gasto en el Sector Educativo al mantenerse con una tasa de crecimiento positivo de 3.99% aumente su participación en la producción, aunque la proporción del gasto total destinado al sector educativo desciende en términos de porcentaje.

La evolución de la tasa promedio de crecimiento del gasto educativo en el periodo es similar a la del anterior, ya que ésta se mantuvo en un 12% , presentándose las tasas más altas de crecimiento en 1975 con un 31.07% , esto como respuesta al crecimiento negativo de -1.33% que había presentado este indicador en el año anterior, explicándose esto por la política de freno y arranque a la que se vió sujeto el gasto público en el sexenio echeverrista, el año en que la tasa de crecimiento de gasto educativo tuvo su nivel más bajo en este periodo, exceptuando la del año de 1974, fue durante el último año de gobierno del sexenio López-portillista debiéndose esto a la drástica reducción del gasto público como la forma de aliviar el déficit público y desalentar la demanda, factores a los que se les atribuía en gran medida el proceso inflacionario y la crisis económica que caracterizaban al país en este periodo.

CUADRO IV
40. PERIODO 1971-1982
Gasto en el Sector Educativo*

AÑO	PE/GT (1)	PE/PIB	T.C. (2)	PE/HAB (2)
1971	15.9	1.96	7.43	165.20
1972	14.4	2.17	18.02	188.44
1973	14.0	2.31	28.70	234.40
1974	14.4	2.40	-1.35	223.49
1975	14.8	2.96	31.07	283.16
1976	14.4	3.24	11.63	305.56
1977	17.41	3.33	19.59	344.14
1978	17.34	3.31	7.59	361.17
1979	15.76	3.34	10.04	385.73
1980	14.88	3.48	12.79	422.71
1981	14.13	3.74	15.95	477.39
1982	10.89	3.91	3.99	483.73
\bar{x}	14.87	3.01	12.75 (3)	322.92

FUENTE: De 1971 a 1976 Wilkie W. James. La Revolución Mexicana Gasto Federal y Cambio Social, F.C.E. México, 1978, 559. pág.
A partir de 1972, 40. Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid, Presidencia de la República

(1) Gasto Central.

(2) A pesos de 1970

(3) Sacado con la fórmula $\left(\frac{N}{\text{año estudio}} - 1 \right) \times 100$ N = número de años
año base

* Se refiere al Gasto Federal

Del análisis de la evolución histórica de la planeación educativa en México podemos resaltar como características generales los siguientes aspectos:

- 1^o La baja proporción de recursos que se destinan al sector educativo con respecto al gasto central y el producto interno bruto, ya que dichas proporciones oscilan desde un 7.1 en 1952 a un 17.54 en 1978 respecto del gasto, y de un 0.58 en 1942 a 3.91 en 1982 respecto al PIB.
- 2^o Existe una diferencia entre el presupuesto proyectado y ejercido dentro del ámbito educativo, donde el ejercicio siempre queda por debajo del proyectado, a la inversa de lo que sucede en el gasto total.
- 3^o El aumento de las partidas presupuestales al sector educativo, en uno de los últimos años de cualquier periodo presidencial, demuestra que dicho gasto también está sujeto a un ciclo político.
- 4^o La ausencia dentro de los planes y programas de metas forma cuantificable, de tal manera que pudiese observarse el tipo y monto de necesidades a satisfacer.
- 5^o La imposibilidad de planes y programas educativos que trasciendan objetivos, programas y metas de más de largo plazo, que trasciendan el corte sexenal que caracteriza a estos.
- 6^o La escasez de procesos de evaluación que sirvan de base para la elaboración de planes y programas educativos posteriores.
- 7^o La poca o nula participación en la planeación educativa de los sectores involucrados o interesados en esta.

3.2 El Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988

Dentro de la administración de Miguel de la Madrid la política educativa se encamina a lo que se denominó dentro de este sexenio como la "Revolución Educativa" la cual es planteada desde la campaña presidencial y pretende cambiar de forma importante el desempeño del sector educativo nacional.

Durante el periodo de Miguel de la Madrid la Secretaría de Educación Pública es conducida primero por el Lic. Jesús Reyes Heróles el que ocupa este cargo desde principios de la administración hasta su fallecimiento en marzo de 1985, por lo que es relevado por el Lic. Miguel González Avelar, líder de la Cámara de Senadores, hasta ese momento y el cual ocupa el cargo de Secretario de Educación Pública actualmente. Estos dos periodos que se presentan en la dirección de la Secretaría están caracterizados en que el primero de ellos corresponde a la etapa de elaboración y presentación de lo que será el Programa Sectorial de Educación, donde se plasman los objetivos de la Revolución Educativa en programas específicos y el cual es dado a conocer públicamente el 15 de agosto de 1984, con el nombre de Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 (el cual se expondrá en páginas posteriores), es durante este periodo donde se llevarán a cabo las primeras acciones que marca dicho plan, de las que destaca el fuerte impulso al proceso de descentralización de la educación básica ya que en el periodo se descentralizan 13 estados de la república de los 18 en que actualmente se ha llevado a cabo dicho proceso.

En el segundo periodo que corresponde a la gestión del Lic. Miguel González Avelar toca de manera primordial el implementar las acciones y mecanismos que aseguren el logro de los objetivos de la denominada Revolución Educativa y el cumplimiento de

las metas planteadas por el Programa Nacional de Educación (1984-1988), la evaluación del cumplimiento de esta tarea dentro del programa de educación básica será tema a tratar en el quinto y último capítulo de este trabajo.

3.2.1 Contexto general y objetivos de la Revolución Educativa

El Plan Nacional de Desarrollo establece las líneas más generales de política que han de ser desarrolladas y descargadas en Programas Sectoriales, que definan y especifiquen los mecanismos, objetivos y metas orientadores de la acción de los diversos sectores.

En el caso del sector educativo el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 es el instrumento normativo que define en detalle los lineamientos de estrategia de la Revolución Educativa.

"El Plan Nacional de Desarrollo hace explícitos los elementos que configuran las estrategias necesarias para la reordenación económica y el cambio estructural.

La estrategia de cambio estructural implica todo un proceso de reorientación en los patrones de conducta, y debe regirse por un propósito eminentemente social para hacer más eficaz y justo el desarrollo.

En esta estrategia, la educación cumple una función de primer orden: el futuro del país está asociado al destino que ella tome. De esta manera, se considera que el progreso de la Nación, así como los esfuerzos por afianzar la soberanía, la libertad, la democracia y la justicia, deben enmarcarse en una política educativa revolucionaria.

La Revolución Educativa deberá erradicar los desequilibrios,

las ineficiencias y deficiencias que se han generado a través de nuestra evolución histórica. Sólo así se podrá elevar y preservar un alto nivel de calidad en la enseñanza, y ampliar el acceso a la educación a todos los estratos y grupos sociales. La educación debe contribuir a consolidar paulatinamente la Sociedad Igualitaria, la Renovación Moral, el Nacionalismo Revolucionario, la Descentralización de la Vida Nacional y la Democratización Integral. Para ello se debe valer, como ya lo hace, de la Planeación Democrática.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, el sistema educativo ha de contribuir de manera significativa al establecimiento de tres de las seis orientaciones que constituyen la estrategia del cambio estructural: dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; descentralizar las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social; y preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional.

En relación a la primera orientación, se han identificado la educación, la cultura, el deporte y la recreación como algunas de las necesidades básicas de la población que requieren atención prioritaria. Consecuente con este énfasis, la acción del gobierno ha de consistir en ampliar el acceso de la población a estos campos, resaltando los aspectos de mejor calidad y de mayor difusión, especialmente las zonas más desfavorecidas.

En la segunda orientación, se señala la necesidad de llevar a cabo cambios profundos en la organización territorial de las actividades económicas y sociales para poder proporcionar, a mediano y largo plazos, empleo, satisfactores básicos y un ambiente de vida digno a toda la población. La transferencia a los gobiernos estatales de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal constituye una parte esencial para lograr los objetivos de Descentralización de la Vida

Nacional. Con ello se busca contribuir, mediante la participación de la comunidad, al desarrollo integral de los estados, fortaleciendo así el Pacto Federal y el Municipio Libre.

En cuanto a la tercera orientación, el Plan Nacional de Desarrollo apunta varios aspectos relacionados con el sistema educativo, que requieren atención especial dada su importancia y capacidad de contribución a largo plazo en el desarrollo del país. Estos son: acrecentar el potencial de los recursos humanos con atención prioritaria a la calidad de la educación y a la capacitación de los jóvenes; integrar la ciencia y la tecnología a las tareas del desarrollo nacional, mediante el impulso a la investigación, su articulación con la educación y con problemas concretos, a fin de alcanzar la autodeterminación tecnológica; y fortalecer la cultura nacional, con una mayor participación de la sociedad, eliminando el centralismo y respetando la diversidad de los valores regionales y étnicos. Los medios de comunicación masiva habrán de cumplir una función importante en esta tarea.

El Plan Nacional de Desarrollo establece para el sector educativo tres propósitos fundamentales: promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación; y mejorar la prestación de los servicios en estas áreas.

La Revolución Educativa persigue, de acuerdo a estos propósitos generales y en concordancia con la estrategia del cambio estructural, los siguientes objetivos específicos:

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

2. Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos.
3. Vincular la educación y la investigación científica, la tecnológica y el desarrollo experimental con los requerimientos del país.
4. Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal. Regionalizar y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura.
5. Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación.
6. Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo".⁽²⁾

Los objetivos de la Revolución Educativa se plasman en 17 programas específicos que son:

- 1) Coordinación de las Acciones del Sector
- 2) Planeación y Programación Educativa
- 3) Educación Básica
- 4) Educación Rural e Indígena
- 5) Educación Inicial y Especial
- 6) Educación para Adultos
- 7) Formación y Actualización del Magisterio
- 8) Investigación Aplicada y Desarrollo Experimental en Educación

(2) Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, Poder Ejecutivo Federal, SEP, México, 1984, 100 págs.

- 9) Descentralización de los Servicios Educativos
- 10) Reordenación del Sistema de Educación Universitaria
- 11) Impulso al Sistema de Educación Tecnológica
- 12) Vinculación de la Investigación Tecnológica y Universitaria con las Necesidades del País.
- 13) Preservación, Impulso y Difusión de la Cultura
- 14) Impulso a la Educación Física, el Deporte y la Recreación
- 15) Ampliación y Mejoramiento de la Planta Física
- 16) Servicios de Apoyo
- 17) Administración de los recursos del sector

Estos programas están orientados a que el sector educativo pueda dar cumplimiento a los objetivos de la Revolución Educativa, a través de la definición de objetivos concretos, acciones específicas y cumplimiento de metas precisas, delineadas en cada uno de los programas, asignándoles unidades responsables para su ejecución.

Por lo que se refiere a la temática que se desarrolla en este trabajo, el programa que nos interesa profundizar es el de Educación Básica el cual se expone enseguida.

Programa Nacional de Educación Básica 1984-1986

Caracterización

"A través de este programa se ofrecen los servicios educativos, en preescolar, primaria y secundaria. En estos niveles se ubican las acciones institucionales con que se atiende al mayor número de mexicanos.

La educación preescolar se brinda a niños de cuatro y cinco años de edad. El servicio adopta tres formas de organización: jardines regulares, jardines comunitarios y preescolar indígena. La primera se ofrece en poblaciones urbanas y rurales con una alta concentración demográfica; la segunda funciona en poblaciones rurales pequeñas y dispersas. La educación preescolar indígena se ofrece exclusivamente a los niños de los grupos étnicos.

La educación primaria regular cubre a la población de seis a 14 años de edad y asume tres formas de organización: para comunidades con 30 ó más niños, para comunidades rurales con 29 niños o menos y para comunidades indígenas.

La educación secundaria se ofrece a los jóvenes que terminaron primaria, a través de la secundaria general, la técnica, la secundaria de trabajadores y la telesecundaria. En la primera aún coexisten dos planes de estudio: por materias y por áreas. La secundaria técnica ofrece educación orientada a las áreas agropecuaria, forestal, industrial y pesquera. La tercera atiende a la población de 15 o más años que trabaja. Por último, la telesecundaria se transmite fundamentalmente a poblaciones pequeñas del medio rural.

Diagnóstico

Pese al fuerte impulso que se ha dado a la educación preescolar en épocas recientes, en el ciclo 1963-1964, sólo se pudo atender a 47% de los niños de cinco años y al 32% de los de cuatro. Esto destaca la necesidad de ampliar la cobertura en este nivel, sobre todo si se toma en cuenta que los elevados índices de reprobación en los primeros tres años de la primaria disminuyen cuando el alumno ha cursado dicho nivel.

Actualmente se atiende a 49 mil niños en educación preescolar

comunitaria. Esta se ofrece en localidades rurales donde hay más de nueve o menos de 30 niños de cinco años de edad, y que cuentan con escuela primaria; si el número de niños es mayor se proporciona el servicio regular. La cobertura de educación preescolar comunitaria es insuficiente dada la demanda potencial de las zonas rurales. Cabe destacar la escasa concientización de los padres de familia acerca de la importancia de la educación preescolar en el desarrollo del niño, situación que se observa aún en grupos de población de las zonas urbanas.

En la educación primaria, en 1980 se logró la capacidad para satisfacer la demanda efectiva. Ese año la matrícula alcanzó los 14.7 millones de escolares. Desde entonces se ofrece el servicio a todo el que lo demande. Sin embargo, persiste un problema de fondo que atañe a la eficacia de este nivel. El esfuerzo concentrado en la cobertura del servicio, postergó a un segundo plano la atención al aprovechamiento escolar.

Respecto a la educación indígena, en el ciclo 1983-1984 se brinda el servicio a 155 592 niños en preescolar y a 432 309 en primaria. En el período 1979-1983 la matrícula escolar de estos servicios creció a tasas anuales promedio de 14 y 17%, respectivamente. Este notable dinamismo no corrió al parejo con el mejoramiento cualitativo del servicio, entre otras causas, por la ausencia de una definición clara de objetivos, que tomara en cuenta la formación integral de los educandos y el respeto y preservación de sus culturas. Es patente, asimismo, lo inadecuado de planes y programas de estudio para responder adecuadamente a las características y necesidades educativas y culturales de las etnias. Además, no sólo son insuficientes los apoyos didácticos y asistenciales, sino que la preparación de los docentes es improvisada y defectuosa.

En comunidades rurales de difícil acceso donde hay entre cinco

y 29 niños cuya edad es de seis a 14 años, se implantaron desde hace más de una década en los cursos comunitarios de educación primaria. Actualmente se atiende una matrícula de 123 mil niños en 10 107 localidades. El bajo índice de retención, rasgo principal del sistema de estos cursos, se debe, entre otras causas, a que la población utiliza la fuerza de trabajo infantil en las tareas agrícolas. Esto hace que se conceda poca importancia a la asistencia de los niños a la escuela y a la continuación de sus estudios más allá de los primeros grados. Situación que se presenta también, con características más acentuadas en el medio indígena.

Los instructores que tienen a su cargo los cursos comunitarios, se seleccionan entre los egresados de secundaria del propio medio rural. Estos acusan deficiencias en su formación, mismas que obstaculizan su desempeño magisterial. A ello se suma el precario apoyo para su capacitación y actualización y la exigua asistencia técnica que se les brinda.

Con el objeto de atender a las pequeñas comunidades rurales dispersas y marginadas, en donde hay menos de cuatro niños en edad escolar que no tienen otra alternativa de educación, operan las casas-escuela. Estas se encuentran en localidades que cuentan con servicios completos de educación primaria. En ellas los niños reciben alimentación, hospedaje, vestido y servicio médico lo que posibilita su asistencia a la primaria de la localidad. No obstante la disponibilidad de este servicio, es frecuente la negativa de los padres de familia para enviar a sus hijos a las casas-escuela. Por otra parte, la inobservancia de los criterios de admisión establecidos ha ocasionado que en estos servicios se matriculen niños que no cumplen con el perfil requerido.

La educación secundaria ha experimentado una expansión conside-

able. En 1950 había inscritos 69 547 alumnos en 411 escuelas. Entre ese año y 1970 la matrícula aumentó 16 veces y las escuelas 10; de 1970 a 1983 las cifras absolutas pasaron de 1.1 a 3.8 millones de alumnos, y de 4 123 a 13 590 escuelas. Para 1983 el índice de atención a la demanda llegó al 85% y la eficiencia terminal alcanzó el 74%.

Coexisten en educación secundaria cuatro opciones: la secundaria general, la técnica (industrial, agropecuaria, forestal y pesquera), la de trabajadores y la telesecundaria. Las dificultades de integración y coordinación interna entre ellas empieza a manifestarse como uno de los problemas a resolver en este nivel.

En el ciclo escolar 1983-1984, de los 3 841 673 alumnos que se matricularon en secundaria, el 64% correspondió a la general; el 23.4% a la técnica; el 7.2% a la telesecundaria; y el 5.4% a la secundaria para trabajadores. La proporción relativamente baja en la secundaria técnica se debe, en parte, a la promoción todavía escasa que se le ha dado entre los estudiantes de primaria.

El cambio de un esquema de enseñanza por asignaturas a otro por áreas, todavía no se ha llevado a cabo en forma total. Si bien en la telesecundaria y en las secundarias técnicas el esquema por áreas ya está en operación, en las secundarias generales todavía no se ha logrado. Además, la implantación de este esquema no se ha realizado en las mejores condiciones, pues hasta 1983 la Escuela Normal Superior seguía formando maestros por asignaturas. Aun así y a pesar del énfasis que se dio en el pasado a la formación por asignaturas persiste una carencia notable de maestros debidamente capacitados en matemáticas, física, química, biología, español y ciencias naturales. En este nivel también es patente la falta de actualización y mejoramiento

to profesional apropiados, lo que se traduce en una práctica docente orientada por criterios estrechos, en la que se considera al alumno como un mero receptor de información. En las secundarias técnicas, además de los problemas arriba anotados, se advierte una inadecuada atención al abastecimiento de maquinaria, equipo, mobiliario y herramientas, así como el mantenimiento de las instalaciones.

Para compensar las limitaciones del servicio escolarizado se estableció la telesecundaria, la cual ha desempeñado un papel importante en la atención a poblaciones aisladas. Sin embargo, presenta deficiencias en cuanto al mantenimiento de los aparatos receptores, los materiales didácticos y la preparación del personal docente.

Todo lo anterior reseña, en términos del personal docente, carencias, inercias y distorsiones de lo que en rigor constituye la educación básica. Un análisis más profundo de los contenidos, metodología, organización y finalidades de la educación preescolar, primaria y secundaria, muestra la falta de coordinación, sistematización y articulación pedagógica entre estos niveles. Los programas no responden en forma adecuada a las peculiaridades regionales ni a los requerimientos de la sociedad, dada la deficiente enseñanza de las ciencias, la tecnología, la historia nacional, la literatura, la gramática y la formación de la sensibilidad artística de los educandos. Es particularmente grave el caso de las matemáticas, que son una de las causas fundamentales de reprobación y deserción". (3)

(3) Idem, págs. 16, 17, 18 y 70

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION BASICA 1984-1988

OBJETIVOS	LINEAS DE ACCION	METAS
<p>Avanzar en la integración pedagógica de la educación básica</p>	<p>Para el desarrollo del nivel básico se formularán los planes y programas de estudio, los libros de texto para los educandos y los de apoyo para los maestros, y se asegurará que los docentes tengan la capacitación requerida, todo ello a fin de lograr la coherencia pedagógica y programática.</p>	<p>Para 1983, integrar los planes y programas, establecer los métodos de enseñanza y diseñar los apoyos didácticos que requerirá la educación básica, considerando los contenidos mínimos comunes para todo el país y los correspondientes regionales.</p>
<p>Elevar la calidad de los servicios educativos del nivel básico</p>	<p>Para elevar la calidad de la enseñanza se establecerá un sistema de evaluación y se reformularán los sistemas de información, supervisión, participación social y administración escolar. Además, se dotará a los alumnos, maestros y padres de familia de los materiales didácticos necesarios.</p>	<p>Poner en marcha un nuevo esquema de supervisión y evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje en el nivel básico.</p> <p>Elaborar los libros de texto para alumnos y los de apoyo para maestros y padres de familia, del nivel de educación básica.</p> <p>Fortalecer e incrementar las acciones de capacitación, actualización, apoyo y estímulo a los profesores, con el propósito de favorecer la permanencia en un centro de trabajo y elevar su eficiencia.</p> <p>Incorporar medios electrónicos como apoyo del proceso enseñanza-aprendizaje e introducir la enseñanza del cómputo en los planes y programas correspondientes.</p> <p>Afinar los métodos y criterios estadísticos que miden el rendimiento general del Sector.</p> <p>Promover la participación de los padres de familia en apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje.</p>

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION BASICA 1984-1988

OBJETIVOS	LINEAS DE ACCION	METAS
<p>Mejorar la eficiencia terminal de la educación básica</p> <p>Mantener la cobertura en la educación primaria y ampliarla sustancialmente en preescolar y secundaria</p>	<p>Para elevar la eficiencia terminal de la educación básica se desarrollarán programas de prevención y recuperación, dirigidos a alumnos con retraso escolar. Además, se aumentarán los programas de capacitación a docentes y de sensibilización a los padres de familia, para atender problemas menores de aprendizaje en estrecha vinculación con la educación especial.</p> <p>En la expansión de la educación preescolar se dará atención preferente a los niños de cinco años en zonas aún no favorecidas por el servicio. En secundaria, se impulsará el desarrollo de las técnicas en zonas marginadas.</p> <p>Se implantarán criterios de ubicación e instalación de servicios educativos, que permitan orientar preferentemente el crecimiento de la educación básica en las áreas marginadas urbanas y rurales.</p>	<p>Coordinar las acciones tendentes a lograr que en el ciclo escolar 1988-1989 la eficiencia terminal en primaria se eleve al 70% y en secundaria al 85%.</p> <p>Lograr que todas las escuelas primarias, rurales, donde la demanda lo justifique, cuenten con los seis grados correspondientes. Asimismo, abandonar el esquema de las escuelas unitarias atendiendo criterios de calidad y carga docente</p> <p>Instrumentar un nuevo concepto de educación rural, acorde con los requerimientos y características específicas del medio.</p> <p>Desarrollar opciones en la educación básica para atender de manera eficaz las necesidades de los grupos urbanos marginados.</p> <p>Buscar que el Sector esté en capacidad de ofrecer un año de educación preescolar y la secundaria a todo el que la demande, así como mantener al 100% en primaria.</p> <p>Lograr para el ciclo 1988-1989 que la atención a la demanda en el nivel de preescolar sea de 90% para los niños de cinco años de edad*.</p> <p>Lograr para el ciclo 1988-1989 que el 90% de la egresión de las primarias sea atendido por la educación secundaria en sus cuatro modalidades*.</p>

* Estas metas fueron planteadas por parte de SEP como una forma de cuantificar de forma más precisa el objetivo de ampliar sustancialmente la cobertura en preescolar y primaria.

3.2.3 Algunas consideraciones críticas al Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte

El Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, adolece de las mismas deficiencias que caracterizan al Plan Nacional de Desarrollo, el de ser un programa demasiado general donde los objetivos, líneas de acción y programas ni en su nivel específico tienen la precisión y coherencia adecuada, ya que de las metas propuestas, pocas son las que se manejan en términos cuantitativos.

En cuanto a los objetivos de la denominada Revolución Educativa los únicos cambios que se aprecian en la política educativa, en comparación a la de años anteriores, es que se intenta priorizar los aspectos referentes a la calidad de la educación, sin definir claramente lo que por ésta se entiende y los mecanismos precisos de cómo alcanzar mejores niveles de calidad educativa. Otro aspecto innovador es el empeño por parte del Gobierno Federal de llevar a cabo un proceso de descentralización de la educación básica, el cual es explicado de alguna forma, por la gran carga que significa a la administración central la erogación de recursos destinados por la federación al rubro de educación básica, por lo que en términos de saneamiento de las finanzas públicas se opta por trasladar parte de estos gastos a los gobiernos estatales.

El objetivo de vincular la educación y la investigación científica, la tecnología y el desarrollo experimental con los requerimientos del país, es el punto más controvertido de este programa, ya que a través de este objetivo se intenta priorizar un tipo de educación que se encuentre más vinculado a la estructura productiva del país. Lo cual incorpora al proceso educativo el enfoque de "recursos humanos" y su evaluación se hará en tér

minos de la eficiencia externa que este incorpore al aparato productivo medido a través de la "función costo-beneficio". Lo más relevante dentro de la discusión de este objetivo es el de definir que tipo de estructura productiva es la que se pretende que tenga el país en los próximos años, lo cual queda definido por el tipo de orientación política y económica que se le imprima al desarrollo del país, y de la forma en que integre éste a la economía internacional, ya que a partir de esto es de donde se desprenderá la orientación que tendrá la política educativa en general.

La lógica del desarrollo económico del país en los últimos años manifiesta claramente que la orientación del aparato productivo está encaminado a estimular: la privatización de la economía, la producción orientada a la exportación, la transnacionalización del aparato productivo y la reconversión industrial en términos de incorporar las tecnologías más recientes e innovaciones científicas relacionadas con aspectos como la informática y la robotización en los procesos productivos. Acciones que incrementa la intensidad del factor capital en decremento del factor trabajo, así como la especialización de éste, características que aplicadas a la economía mexicana generan fenómenos de explotación intensiva del trabajo, desempleo, marginación y miseria para grandes grupos de la sociedad.

Otro objetivo de la Revolución Educativa es el que se encuentra enmarcado dentro de la política de austeridad implementada por el Gobierno Federal y es el que hace referencia a la racionalización de los recursos junto con el objetivo de ampliar el acceso a los servicios educativos a la población mexicana.

Aspectos que de alguna forma son contradictorios ya que por un lado se hace referencia a la disminución de los recursos que se destinarán al sector educativo dadas las circunstancias de

crisis económica por la que atraviesa el país y por otro lado, se pretende solamente a través de la vía de la racionalización y la optimización de los recursos, mejorar cuantitativamente y cualitativamente la atención educativa a la mayoría de la población mexicana, "Hacer más con menos". Así lo definía Reyes Heróles, Secretario de Educación en esos años, en sus discursos políticos,

Esta contradicción fue tema de polémica por parte de varios especialistas en planeación educativa, los que afirmaban que "debido a la crisis económica los objetivos de la Revolución Educativa con inviábiles, debido a la estrechez de recursos", así Giac Fuentes Molinar calificaba al Programa de Educación como un "discurso y paquete de propuestas esencialmente ideológico" por su parte Edilberto Cervantes, coordinador de asesores de la Subsecretaría de Planeación Educativa respondía a estas afirmaciones que "aceptar esa aptitud pesimista equivaldría a reconocer que el país y con él, la educación carece de salidas, sin embargo, hay que entender que el propósito de establecer un conjunto global y coherente de líneas de acción en lo educativo, facilita la racionalización de los recursos disponibles.

El principal reto se concentra en este esfuerzo de racionalización ya que son múltiples los rezagos, los déficits y las deficiencias que deben ser solventadas".⁽⁴⁾

El conocer hasta que grado con la racionalización de los recursos se puede realizar el objetivo de ampliar y mejorar la calidad de la educación en el nivel básico es la parte medular de este trabajo y lo cual será analizado en el capítulo quinto cuando se realice la evaluación del programa de Educación Básica a dos años de su aplicación y se pueda conocer la eficiencia interna del sector en este nivel.

(4) Cervantes, Edilberto. Varios, sobre las posibilidades de la Revolución Educativa, Revista Nexos, Núm. 86, México, 1985, pág. 43.

Por lo que toca al programa de educación básica en específico el cual está construido principalmente a través de un enfoque de estimación de la demanda, ya que los objetivos que se pretenden alcanzar están orientados primordialmente a mantener y ampliar la atención en la educación básica, así como el de avanzar en la investigación pedagógica de este nivel y mejorar la calidad de la enseñanza.

En cuanto a los objetivos de atención a la demanda el programa plantea como metas el mantener la oferta del 100% en el nivel primaria y ampliar el acceso a la educación preescolar y secundaria a todo el que la demande. Sobre esto se puede mencionar que el mantener en un 100% la oferta en el nivel primaria no garantiza que toda la población en edad de escolarización (6-14) se encuentre atendida, ya que solo se ofrece a los grupos poblacionales que la demanden, esto es, no se habla de una cobertura total a la demanda real (toda la población en edad 6-14), sino de una atención de 100% a la población que lo demanda efectivamente, poblaciones que cumplen con los criterios mínimos para programar este tipo de recursos. Dentro de esta misma concepción queda enmarcado el objetivo de ampliar el acceso en los niveles de preescolar y secundaria.

Estos objetivos de atención a la demanda se encontraban encaminados a estar en posibilidades para el ciclo escolar 1988-89 de ofrecer un ciclo de educación básica de diez años (1 preescolar, 6 primaria, y 3 de secundaria) a la población que lo demandara (idea que fue manejada por los funcionarios de las áreas de planeación y programación de la Secretaría de Educación Pública y que entró en contradicción con los intereses del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que vieron en esta medida que al reducirse al nivel preescolar de dos años a uno implicaba problemas de tipo laboral ya que reduciría el número de plazas para este nivel, este desacuerdo solo manifestó claramente como en la planeación y elaboración del programa de

educación básica, así como otros programas del sector educativo no se consideró la participación democrática a través de la consulta popular de los diferentes sectores involucrados en el ámbito educativo, como lo marca la Ley de Planeación.

Ante la imposibilidad de llevar adelante el ciclo de educación básica de diez años para la población que lo demandara efectivamente por el conflicto antes mencionado, se optó por concretizar las metas de atención a la demanda por nivel educativo, y así quedaron como metas para el ciclo 1988-89, el atender al 90% de la población de cinco años en promedio nacional en el nivel de preescolar, atender al 90% de los egresados de primaria en promedio nacional en el nivel de secundaria y mantener la atención de 100% en el nivel primaria como promedio nacional a la población que lo demande.

Como las metas quedaron establecidas en forma de promedios nacionales sin que se concientizaran en metas estatales o regionales se formuló el objetivo de dar prioridad en la atención educativa a las zonas rurales y marginadas del país.

En cuanto a los objetivos de mejorar la calidad de la educación en el nivel básico, se postularon como metas cuantitativas para el ciclo 1988-89 el de alcanzar una eficiencia terminal para el nivel primaria de 70% y para el nivel secundaria de 85% lo cual daría una idea en forma numérica de si las demás acciones encaminadas al cumplimiento de este objetivo estarían funcionando adecuadamente.

La forma de poder dar cumplimiento a estas orientaciones de política educativa en el nivel básico sería a través de incorporar estos objetivos en los programas operativos anuales de las diferentes áreas involucradas con estos niveles educativos y el de elaborar una metodología de programación de recursos que garantizara de la mejor manera posible el cumplimiento de los mismos, la exposición de dicha metodología será el tema que se analizará en el capítulo siguiente de este trabajo.

4. METODOLOGIA PARA LA PLANEACION Y PROGRAMACION DE LOS RECURSOS DE LA EDUCACION BASICA

Esta metodología es el resultado del esfuerzo de un grupo de trabajo de la Secretaría de Educación Pública en el cual participamos de manera activa tanto en la fase de gabinete como en la investigación de campo. Es una versión en proceso de acabado que se instrumentó en todas las entidades del país durante 1986; intentando estar en apego a los objetivos, lineamientos y estrategias que el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 establece para la educación básica; * pretendiendo desarrollar un proceso de planeación-programación y presupuestación de recursos que posibilitará el cumplimiento de las metas propuestas por la actual administración; sin desatender el objetivo de racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos ya que por un lado, los recursos a la educación siguen siendo limitados y por otro, existen grandes desequilibrios de atención educativa tanto a nivel entidad como entre las entidades del país. En este sentido es también un intento de planeación-programación que aborda por separado y con tratamiento distinto y preferencial a las áreas rurales sobre las urbanas, sin embargo, debiese considerarse un tipo de metodología regional que favoreciera determinante a aquellas entidades que por tradición han venido siendo desfavorecidas, y no como se ha dado hasta la fecha en donde se utilizan los mismos criterios de programación para situaciones educativas distintas.

Esta metodología incide en la programación y presupuestación de recursos ya que en la elaboración del Programa-presupuesto que desarrolla anualmente la Secretaría de Educación Pública, se

* Por educación básica se entiende los niveles educativos de preescolar, primaria y secundaria.

debe plasmar la compatibilidad de los propósitos y metas nacionales con las características y prioridades de cada entidad federativa. Además, busca, sobre todo una correspondencia más realista entre las necesidades y la disponibilidad de recursos; una identificación más precisa de prioridades en función del trabajo de campo, así como suscitar la articulación plena y efectiva del proceso plan-programa-presupuesto.

Debe quedar claro que esta metodología no está acabada, su puesta a prueba en las entidades permitirá la suficiente retroalimentación para su superación y que los responsables de instrumentarla en las entidades vayan adecuándola cada vez más a sus muy peculiares características. De ahí que esta metodología es flexible y susceptible de adecuarse y enriquecerse atendiendo a las necesidades, información y experiencia de cada entidad del país.

Los objetivos particulares que se pretenden lograr con la aplicación de la metodología son:

- Incrementar la atención a la demanda del servicio de educación preescolar.
- Incorporar al servicio educativo de educación primaria, localidades dispersas y sin atención.
- Incrementar y mejorar la atención de primer grado de las escuelas en localidades rurales.
- Disminuir sustancialmente el número de escuelas unitarias e incompletas.

- Incrementar el índice de absorción de los egresados de primaria al nivel de secundaria.

La metodología que se presenta a continuación se divide en tres subcapítulos, uno para cada nivel educativo; la mecánica de cada uno de ellos está comprendida en cuatro etapas:

- 1) Recopilación y concentración de datos.
- 2) Análisis de la información
- 3) Investigación de campo
- 4) Vinculación con la programación detallada

El producto final será la programación de grupos de expansión y nueva creación para preescolar; grupos de nueva creación en localidades sin servicio de educación primaria; grupos de expansión para primaria; grupos de promoción natural en escuelas unitarias e incompletas; y grupos de expansión y nueva creación para secundaria.*

* Se entiende por grupos de expansión aquéllos grupos de primer grado que deben programarse debido al exceso de alumnos que hay en los grupos existentes; los grupos de nueva creación son aquéllos que se programan cuando no existe el servicio educativo en una localidad que lo requiera o bien, cuando el servicio existente en una localidad es insuficiente; los grupos de promoción natural son aquéllos que resultan de la propia evolución de los grados de un nivel educativo, es decir, si existe un grupo de primer grado solamente, para el próximo año escolar algunos alumnos pasarán al siguiente grado, necesitando por lo tanto recursos para formar el segundo grado, y así por el estilo.

Es necesario apuntar que el incremento de recursos por entidad federativa se reflejará para los fines de esta metodología, en incremento de grupos, ya que un grupo nuevo trae como consecuencia una cadena de recursos para que pueda funcionar. A veces será indistinto el uso de grupo o maestro.

La metodología específica de cada uno de los niveles, parte de lo general a lo particular, a través de procesos de eliminación y puede utilizarse para programar tanto los recursos de la federación como los estatales, siempre y cuando exista la firma del acuerdo de descentralización y exista una buena coordinación entre la dependencia federal y estatal.

El análisis se desarrollará a nivel de escuela y localidad cuando exista el servicio, y a nivel de localidad cuando no exista. En el caso de las localidades mayores de 100 mil habitantes, que más bien se consideran como ciudades, el análisis se hará por área de estudio. Entendiéndose por ésta aquella región o parte de la ciudad que guarda entre sí características homogéneas en cuanto a número de servicios educativos, zonas de estratificación social o actividad económica predominante, o elementos del medio urbano como arterias de acceso y comunicación, etc. Que permitan, sobre todo, justificar las correspondientes propuestas de incremento de grupos e identificación del lugar específico donde se asigne.

4.1 Nivel preescolar

La metodología parte de diferenciar las localidades con y sin servicio. Distingue las localidades rurales de las urbanas; cuantifica la posible demanda a nivel de localidad y escuela; elimina las escuelas en función de sus datos, y propone los grupos de expansión y nueva creación correspondientes.

1. Recopilación y concentración de datos

Concentrar la información en el listado (ver pág. 91) de todas las escuelas de preescolar y primaria de la entidad, de los diferentes controles y tipos de servicio anotando:

- . Nombre de la entidad federativa
- . Número y nombre del municipio
- . Número y nombre de la localidad
- . Área de estudio
- . Clave del Centro de Trabajo (CCT)
- . Turno

El insumo principal será el Catálogo de Centro de Trabajo y la información se vaciará conforme a éste, por municipio y localidad.

En localidades mayores de 100 mil habitantes la concentración se hará por área de estudio, utilizando los planos de las ciudades.

Se deberá cuidar de anotar todas las escuelas que se encuentran en un área de estudio antes de pasar a otra.

El siguiente paso dentro del proceso, consiste en obtener la información del inmueble, basándose en el Catálogo de Inmuebles o bien, en la información que satisfaga esta necesidad:

- . Propiedad
- . Aulas
- . Ampliaciones de aulas
- . Grupos potenciales (se consideran grupos potenciales en el turno vespertino, aquellos grupos que son factibles de abrirse en la tarde).

Asimismo, se obtendrá el número de jardines de niños en la localidad.

Posteriormente se obtendrá la información e indicadores estadísticos de todas las escuelas de la localidad o áreas de estudio según corresponda, a partir de las formas S11 del inicio de cursos más actual.

Para preescolar se recabarán los siguientes datos:

- . Alumnos y grupos por grado
- . Maestros
- . Relación alumno/maestro
- . Relación grupo/maestro

Para primaria se recabará el dato de:

- . Matrícula de nuevo ingreso a 1er. año.

Además la matrícula de 3^a de preescolar y de nuevo ingreso a primer grado de primaria, se obtendrá a nivel de localidad.

2. Análisis de la información

Se clasificará la información en dos apartados:

- . Localidades con servicio de primaria sin preescolar
- . Localidades con ambos servicios

Primer apartado

Localidades con servicio de primaria sin preescolar

Del listado 1, se obtendrán todas aquellas localidades en donde

se ofrece el servicio de primaria y no el de preescolar. De esta detección, se eliminarán todas aquellas localidades que tienen una matrícula de nuevo ingreso a primer grado, menor de 15 niños. Del resto, se procederá a organizarse de mayor a menor de acuerdo con la matrícula de nuevo ingreso a primer grado.

Para ello se llenará el listado 2 (ver pág 91) con la siguiente información:

- . Nombre de la entidad federativa
- . Número y nombre del municipio
- . Número y nombre de la localidad
- . Clave del Centro de Trabajo (CCT)
- . Matrícula de 1er. grado de nuevo ingreso
- . Tipo de servicio de primaria

Este listado contendrá las localidades que no cuentan con preescolar y que se estima tienen una alta demanda para este servicio. Partiendo de esta consideración, se realiza la investigación de campo.

Segundo apartado

Localidades con ambos servicios

El análisis se realizará por localidad y escuela. Hasta concluir el análisis de cada escuela de la localidad o área de estudio, se podrá pasar a otra.

Del listado 1 se procederá a diferenciar las localidades con base en el número de jardines de niños. Para fortalecer las zonas rurales se harán dos clasificaciones de acuerdo al número

de jardines de niños, que serían, las localidades con dos o menos escuelas (que se suponen rurales) y con tres o más (que se suponen urbanas).

En seguida se inicia el proceso de eliminación. En una localidad o área de estudio, se eliminarán todas sus escuelas, si existe algún jardín de niños federal o estatal con baja atención a la demanda.

En las localidades con dos o menos jardines se considerará un jardín con baja atención si cuenta con una relación alumno/maestro menor a 25. En las localidades con tres o más escuelas si la relación alumno/maestro es menor de 30.

A continuación se realiza el análisis escuela por escuela. Se distinguirá cada escuela de acuerdo al número de grados que ofrece. Se eliminará del ejercicio la escuela que esté por debajo de la relación alumno/maestro establecida en la tabla 1 (Ver pág. 92)

Posteriormente, se procederá a encontrar escuelas con déficit de personal docente y para ello, se obtendrá la relación grupo/maestro.

Las escuelas con déficit se someterán a una segunda eliminación excluyéndose aquellas que cuentan con algún grupo con baja atención. Cabe mencionar que hay déficit cuando existan más grupos que maestros.

En las localidades con dos o menos jardines de niños se considerará baja atención de un grupo cuando éste tenga menos de 15 alumnos, y en las localidades con tres o más jardines, cuando el grupo tenga menos de 20 niños.

De lo anterior se desprende la información de las escuelas que tienen un alto déficit y aquellas escuelas que tienen alta relación alumno/maestro, aunque no tengan déficit. Enseguida se propondrán los grupos de expansión, siempre y cuando exista capacidad disponible en la(s) escuela(s) de la localidad o área de estudio. La capacidad disponible se obtendrá de:

- . Aulas no utilizadas
- . Grupos potenciales en el turno vespertino.
- Grupos que pueden ampliarse en la escuela, sujetos a construir más aulas en el terreno
- . Utilización de locales improvisados

Agotada la posibilidad de expandir grupos se procederá a proponer una nueva creación.

Para concluir la etapa de análisis se programarán las aulas necesarias para los incrementos de las propuestas.

3. Investigación de campo

Con el objeto de verificar las propuestas jerarquizadas de necesidades del servicio, resultantes de la aplicación de la metodología elaborada para preescolar, es de suma importancia realizar una investigación de campo que permita recabar información para ratificar o rectificar las propuestas obtenidas en el trabajo de gabinete, y que además lleve a conocer la situación real de las localidades donde se propone la instalación del servicio, así como su expansión.

La investigación de campo adquiere singular importancia ya que se pretende llevar el servicio a las localidades alejadas y dispersas, donde debido a la carencia de información confiable y oportuna es necesario visitarlas para encauzar bien los recursos; además de verificar si la modalidad propuesta corresponde a su realidad.

El tiempo propicio para desarrollar la investigación de campo es a mediados del ciclo escolar dado el retraso que existe en la instalación de servicios educativos. A manera de ilustración se presenta un cuestionario dirigido a los maestros de primaria cuya finalidad se centra en tener una información más veraz sobre tópicos educativos que corroboren o rectifiquen la propuesta de localidades sin servicio de preescolar. Para ello se deberá contar con el listado 2 (ver pág. 91) con las columnas llenas, excepto en el espacio donde figura investigación de campo.

Adicionalmente, en cada investigación de campo que se realiza el encuestador ha sido instruido sobre la necesidad de tomar nota sobre cualquier anomalía o irregularidad que aprecie en las escuelas o localidades que visite; tales como la falta de maestros, ausentismo, falta de instalaciones o en su equipamiento, etc., así como la disposición que haya recibido para realizar su trabajo. En el entendido de que este reporte será proporcionado a las autoridades correspondientes para que ellas se encarguen de tramitar su solución. El mismo procedimiento se sigue para la investigación de campo de primaria y secundaria.

4. Vinculación con la programación detallada

La vinculación consistirá en aportar e incluir los grupos de expansión y nueva creación en la programación detallada*. Para ello, se deberá llenar el listado tres, que contiene las propuestas definitivas para otorgar los recursos necesarios, validadas por la investigación de campo. Este listado se entregará al área responsable de formular la programación y presupuestación de los recursos.

* La programación detallada es el proceso mediante el cual se programan los gastos corrientes por proyecto, subprograma y programa.

El listado 3 (ver pág. 95) contiene:

- . Nombre de la entidad federativa
- . Número y nombre del municipio
- . Número y nombre de la localidad
- . Área de estudio

Para preescolar

- . Clave del Centro de Trabajo (CCT)
- . Turno
- . Relación alumno/maestro (A/M)
- . Relación alumno/grupo (A/G)

Para primaria

- . Total de matrícula a 1er. año
- . Nuevo ingreso en la localidad o área de estudio

Propuestas

- . Grupos de expansión (tercer grado)
- . Nuevas creaciones (número de grupos y aulas)
- . Observaciones

Para el caso de jardines de niños de nueva creación en localidades sin servicio solamente se llenarán las columnas de municipio, localidad, total de matrícula a 1er. año de primaria nuevo ingreso, número de grupos y aulas.

TABLA I

P R E E S C O L A R

Relación alumno/maestro de acuerdo al número de grados que ofrecen las escuelas y a la clasificación de la localidad.

1. Localidades con dos o menos escuelas

Número de grados de las escuelas	Relación A/M
Un grado	30
Dos grados	28
Tres grados	25

2. Localidades con tres o más escuelas

Número de grados de las escuelas	Relación A/M
Un grado	40
Dos grados	33
Tres grados	30

CUESTIONARIO DE APOYO EN LA INVESTIGACION DE CAMPO, PARA CORROBORAR O RECTIFICAR LA PROPUESTA DE NUEVA CREACION EN LOCALIDADES SIN SERVICIO DE PREESCOLAR

Entidad federativa _____

Número y nombre del municipio _____

Número y nombre de la localidad _____

ENTREVISTA A: Maestros de primaria

1. ¿Hay jardín de niños en la localidad?
Sí () No ()
2. ¿Cuántos niños de 4 y 5 años hay en la localidad?
4 años _____ 5 años _____ total _____
3. Cuántos niños menores de 6 años demandan inscripción a 1er. grado de primaria?
No. _____
4. ¿Cuántos niños de 4 y 5 años se inscriben a 1er. grado de primaria?
No. _____
5. ¿Existe mucha reprobación y deserción en los niños de 1er. grado?
Sí () No ()
6. ¿Cree usted que la falta de estudios de preescolar repercute en la reprobación y deserción en 1er. año de primaria en esta localidad?
Sí () No ()
7. ¿Considera necesaria la existencia del servicio de preescolar en esta localidad?
Sí () No ()
¿Por qué? _____
8. ¿Se ha realizado algún tipo de trámite o petición a las autoridades educativas para la creación del servicio de preescolar en la localidad?
Sí () No () tipo de servicio _____

9. En caso afirmativo, decir en qué año, por qué medio y qué respuesta recibió

10. En caso negativo, especifique la causa

PROPUESTA DE GRUPOS DE EXPANSION Y NUEVAS CREACIONES DE PREESCOLAR

LISTADO 3

Entidad federativa _____

UBICACION				PREESCOLAR			PRIMARIA	PROPUESTAS		OBSERVACIONES		
Municipio		Localidad		Clave del Centro de Trabajo	Turno	Indicadores		Total de matrícula de nuevo ingreso a 1er. año	No. de grupos de expansión 3º		Nuevas creaciones	
No.	Nombre	No.	Nombre			Rel. A1/Mto	Rel. A1/Gpo				No. Cpos.	No. Aulas

4.2 Nivel primaria

En este nivel educativo se presenta por separado una metodología específica para tres apartados: localidades sin servicio, expansión en primaria, y escuelas unitarias e incompletas.

Localidades sin servicio de educación primaria

La metodología parte de la identificación de los municipios y localidades con mayor rezago, para proponer en ellos las nuevas creaciones.

1. Recopilación y concentración de datos

Concentrar en el formato 1 (ver pág. 100) los datos que permitan identificar los municipios que presentan desequilibrios en la atención a la demanda y que se encuentran en las áreas rurales más apartadas:

- . Nombre de la entidad federativa
- . Número y nombre del municipio
- . Densidad de población (estatal y municipal)
- . Tasa de escolarización* (estatal y municipal)

2. Análisis de la información

A continuación se inicia el proceso de eliminación. En primer lugar, se descartarán del ejercicio aquellos municipios cuya tasa de escolarización esté por arriba de la media estatal. De la misma manera se eliminarán los municipios que presenten una densidad de población mayor a la estatal. Los municipios que resten, deberán ser localizados y ubicados en los

* La tasa de escolarización es la relación que existe entre la matrícula de primaria con edades de 6 a 14 años entre la población de las mismas edades.

mapas escolares utilizados generalmente para la ubicación de los servicios educativos. Se formarán regiones de estudio, compuestas por municipios que coincidan geográficamente de acuerdo a su cercanía. En algunos casos un solo municipio, que por su dispersión geográfica quede aislado, constituirá una región de estudio.

Posteriormente, se obtendrán las tasas de escolarización para cada región y se jerarquizarán en función de las tasas más bajas. De aquí se desprenderá(n) la(s) región(es) que deberá(n) ser analizada(s) en la investigación de campo.

A continuación se hará un cruzamiento de localidades con servicio directo de primaria y el Censo de Población de 1980. Para ello, se utilizarán el Censo General de Población y Vivienda 1980 (integración territorial), Catálogo de Centros de Trabajo y Formas 911 de CONAFE* e indígena. Las localidades con servicio directo serán aquellas donde físicamente está instalada la escuela y el maestro puede ser del servicio formal, CONAFE o indígena.

En el Censo de Población 1980, se procederá a marcar las localidades que cuenten con servicio directo; de las localidades que no se marcaron, se eliminarán aquellas con una población total menor a 20 habitantes en 1980. Con las restantes se elaborará un listado de localidades sin servicio de educación primaria, sujetas a la investigación de campo. El formato 2 (ver pág 100) deberá contener:

- . Nombre de la entidad federativa
- . Número y nombre del municipio
- . Número y nombre de la localidad

* CONAFE. Consejo Nacional de Fomento Educativo.

- . Población total
- . Asistentes a escuelas primarias de 6-14 años
- . Población indígena monolingüe
- . Población indígena bilingüe
- . Población indígena total

Se agregarán a este listado las propuestas de localidades sin servicio, proporcionadas por Comités Municipales, Servicios Regionales y Gobierno del Estado. A continuación se obtiene:

- . El porcentaje de asistentes a escuelas primarias de 6-14 años respecto a la población total (cabe mencionar que a nivel nacional se establece que el índice de asistencia de 6-14 años a las escuelas primarias, es de 17% con respecto a la población total).
- . El porcentaje de población indígena respecto a la población total.

La última eliminación del ejercicio se hará en relación con aquellas localidades que presenten un alto índice de asistentes a escuelas primarias de 6-14 años, respecto a la población total. Dicho índice será considerado alto, cuando sea mayor a 17%. En seguida se determinará la identificación del tipo de servicio que se propone a nivel de gabinete: se propondrá el servicio bilingüe, solo si el índice de población indígena respecto a la población total, es mayor o igual a 50. La población no bilingüe podrá ser atendida por el servicio formal o CONAFE, a reserva de ser confirmada o rectificadas por la investigación de campo.

Finalmente, en el formato 3 (ver pág.102) se presenta la propuesta de atención a localidades sin servicio de educación primaria. Como apoyo a la metodología, se presenta un flujo del análisis (ver pág.).

3. Investigación de campo

La investigación de campo se centrará en verificar aquéllas localidades que prevalecieron al proceso de eliminación y que son localidades donde no hay servicio de educación primaria, que tienen población mayor o igual a 20 y donde el índice de asistentes a escuelas primarias de 6-14 años respecto a la población total es inferior al 17%.

La verificación se hará con la confirmación o rectificación de las propuestas que se detallaron en el formato 2 "Localidades sin servicio". Se sugiere la aplicación de un cuestionario (ver pág. 101) dirigido a las autoridades locales.

En el desarrollo de la investigación de campo, será importante observar aquellos nuevos asentamientos o localidades que no aparecen en el número de localidades a verificar, en virtud de que pueden ser recientes; y en caso de existir se deberán registrar en el mismo formato, destacando en la columna de observaciones "localidades recientes".

4. Vinculación con la programación detallada

Consiste en incorporar en la programación detallada las localidades sin servicio de educación primaria que se presentan en el formato 3 "propuestas de atención a localidades sin servicio" y detalla la siguiente información:

- . Nombre de la entidad federativa
- . Número y nombre del municipio
- . Número y nombre de la localidad
- . Población en edad escolar 6-14 años
 - mestiza
 - indígena
- . Lengua
- . Tipo de servicio
- . Observaciones

DENSIDAD DE POBLACION Y TASA DE ESCOLARIZACION POR MUNICIPIO

Entidad federativa _____ Densidad de población estatal _____
 Tasa de escolarización estatal _____

MUNICIPIO		DENSIDAD DE POBLACION	TASA DE ESCOLARIZACION	OBSERVACIONES
No.	Nombre			

LOCALIDADES SIN SERVICIO DE EDUCACION PRIMARIA

Entidad federativa _____

MUNICIPIO		LOCALIDAD		Población total	Asisten- tes a es- cuelas primarias 6-14años	%Asisten- cia res- pecto a la pobla- ción total	POBLACION INDIGENA			%de pobla- ción indíge- na con res- pecto a la población T.	PROPUESTAS		INVESTIGACION DE CAMPO		OBSERVACIONES
No.	Nombre	No.	Nombre				Monolingüe	Bilingüe	Total		Bilingüe	Instruc- to Prof.	Reciti- ficado	Tipo de servi- cio	

LOCALIDADES SIN SERVICIO DE EDUCACION PRIMARIA

Entrevista a las Autoridades Locales

Número y nombre del municipio _____

Número y nombre de la localidad _____

1. ¿Cuántos niños de 6-14 años hay en la localidad? _____

2. De estos niños ¿Cuántos cursan la primaria? _____ En qué localidad y municipio? _____

¿Qué tiempo tardan en trasladarse? _____ ¿A qué distancia se encuentra? _____ ¿Qué medio de transporte utilizan? _____

3. ¿En alguna ocasión ha existido escuela primaria en esta localidad?

SI () NO ()

En caso de que la respuesta sea afirmativa

¿En qué ciclo escolar? _____

¿Qué tipo de escuela?

Primaria formal ()

Primaria bilingue ()

CONAFE ()

4. Si la respuesta es afirmativa ¿Cuál fué el motivo por el cual desapareció el servicio?

Se fue el maestro ()

No se contaba con el número de niños suficientes ()

No se presentaban los maestros en la localidad ()

Otra especifique _____

5. ¿Qué lengua(s) hablan en la localidad? _____

PROPUESTA DE ATENCION A LOCALIDADES SIN SERVICIO DE EDUCACION PRIMARIA

Entidad federativa _____

MUNICIPIO		LOCALIDAD		POBLACION 6 - 14		LENGUA	TIPO DE SERVICIO	OBSERVACIONES
No.	Nombre	No.	Nombre	Mestiza	Indígena			

Expansiones y nuevas creaciones en localidades donde se ofrece el servicio

La metodología para expansiones parte de analizar todas las escuelas rurales y se proponen las que tienen mayor demanda.

1. Recopilación y concentración de datos

Se procederá al llenado del listado 1 (ver pág 107). Este se presenta prellenado en su primera parte:

- . Nombre de la entidad federativa
- . Número y nombre del municipio
- . Número y nombre de la localidad
- . Clave del Centro de Trabajo (CCT)
- . Turno

2. Análisis de la información

Antes de proceder al llenado del listado 1, se eliminarán aquellas localidades con más de cuatro escuelas primarias sin importar el control y sostenimiento. A continuación se actualizará el listado 1 a partir del Catálogo de Centros de Trabajo vigente en el estado, incluyendo las escuelas de CONAFE e indígena.

Con el fin de identificar las escuelas de estudio, se utilizarán las formas 911 del inicio de cursos más actualizado, para diferenciarlas según tengan baja o alta demanda atendida. Se establecerá que una escuela formal tiene baja demanda en primer grado cuando su relación alumno/grupo sea menor a 40 y la relación total sea menor a 30.

En el caso de las escuelas indígenas será baja si la relación alumno/grupo en primer grado es menor a 30 y la relación total

sea menor a 20. Y los cursos comunitarios se considerarán con baja demanda si la matrícula total es menor a 25.

En este cálculo, no se considerarán las escuelas particulares.

Cuando exista más de una escuela en la localidad y alguna de ellas tenga una baja demanda atendida, se eliminarán del ejercicio todas las escuelas de esa localidad.

En la segunda parte del listado 1 se registrará para cada escuela formal e indígena con alta demanda atendida, la siguiente información:

- | | |
|-------------------------------------|--------------------|
| . Nombre de la entidad federativa | . Grupos |
| . Número y nombre del municipio | primero |
| . Número y nombre de la localidad | total |
| . Clave del inmueble | . Alumnos |
| . Clave del Centro de Trabajo (CCT) | primero |
| . Turno | total |
| . Aulas | . Relación Al/Gpo. |
| | primero |
| | total |

En el caso de cursos comunitarios solamente se anotará municipio, localidad y el número total de alumnos.

A continuación se obtendrá la relación escuela/inmueble de la localidad, con el propósito de conocer la capacidad disponible total en algún turno. A través de la relación grupo/aula se obtendrá el déficit o la posibilidad de incrementar grupos en las escuelas.

Se localiza la escuela con capacidad disponible y se realizan las propuestas. En las escuelas formales e indígenas se propondrá un grupo de expansión y en cursos comunitarios se propondrá la sustitución por maestro formal, de acuerdo a las ta

blas 1 y 2 de escuelas unitarias completas o incompletas (ver pág. 114) según sea el caso. El incremento del grupo de expansión es independiente de los grupos de promoción natural, que se justifiquen en la misma escuela.

En el caso de requerir el incremento de servicio y no existir capacidad disponible en la(s) escuela(s), se propondrá una nueva creación. Con el registro de las propuestas de expansión o sustitución, en el listado 1 se concluye la etapa de análisis.

3. Investigación de campo

La investigación de campo se orientará a confirmar o rectificar las propuestas de grupos de expansión o sustitución de un instructor comunitario por servicio formal en las escuelas que se detallan en el listado 1.

Será conveniente recabar en la escuela y en la propia localidad el número de alumnos que requiere el servicio en primer grado de primaria formal con el fin de validar la necesidad de la expansión, para esto se sugiere verificar la inscripción de niños de cinco años en preescolar y el número de niños que se inscriben en primaria sin cursar preescolar.

En lo que respecta a los cursos comunitarios será conveniente observar en el propio curso el número de alumnos atendidos, para validar la necesidad de la sustitución.

4. Vinculación con la programación detallada

Incorporar en la programación detallada las propuestas que hayan sido validadas a través de la investigación de campo,

las cuales se detallan en el listado 2 (ver pág.108) que inclu
ye la siguiente información:

- . Nombre de la entidad federativa
- . Número y nombre del municipio
- . Número y nombre de la localidad
- . Clave del Centro de Trabajo (CCT)
- . Número de grupos y alumnos en primer grado
- . Propuestas de grupos de expansión
- . Observaciones

ESCUELAS CON ALTA DEMANDA A PRIMER GRADO

LISTADO 1

Entidad federativa _____

MUNICIPIO		LOCALIDAD		Clave del Centro de Trabajo	Tur-no	Au-las	GRUPOS		ALUMNOS		RELACION Al/Grupo		PROPUESTA			OBSERVA-CIONES
No.	Nombre	No.	Nombre				1º	Total	1º	Total	1º	Total	Expan-sión	Sustitu-ción	Nueva creación	

PROPUESTA DE GRUPOS DE EXPANSION EN LOCALIDADES DONDE SE OFRECE
EL SERVICIO DE EDUCACION PRIMARIA

LISTADO 2

Entidad federativa _____

MUNICIPIO		LOCALIDAD		Clave del Centro de Trabajo	PRIMER GRADO		PROPUESTA			OBSERVACIONES
No.	Nombre	No.	Nombre		Grupos	Alumnos	Expansión	Sustitución	Nueva creación	

Escuelas unitarias e incompletas

1. Recopilación y concentración de datos

Para las escuelas unitarias e incompletas el procedimiento se orienta a convertir las primeras en bidocentes y las segundas en organización completa, para lo cual se propone la metodología siguiente:

Se procederá al llenado del formato de escuelas unitarias e incompletas de primaria, tomando en cuenta el Catálogo de Centros de Trabajo y las formas 911 del inicio de cursos más actualizado. El llenado se realizará siguiendo el orden del catálogo (ver pág. 113).

Solamente se vaciarán las escuelas unitarias completas e incompletas con matrícula mayor o igual a 25 alumnos y las escuelas no unitarias incompletas con una relación alumno/maestro mayor o igual a 30 alumnos. La información requerida es:

- . Nombre de la entidad federativa
- . Número y nombre del municipio
- . Número y nombre de la localidad
- . Clave del Centro de Trabajo (CCT)
- . Personal docente
- . Maestro con doble plaza
- . Matrícula de primer grado y total
- . Número de grados que atiende
- . Grados continuos o discontinuos de las escuelas unitarias incompletas (además, para el caso de las no unitarias incompletas, se señalará con dos asteriscos las escuelas que ofrecen solo el primer grado).
- . Relación alumno/maestro total (se obtendrá para las escuelas no unitarias incompletas solamente)

Para ello, se procederá a vaciar la información conforme al Catálogo de Centros de Trabajo por municipio y localidad. Se plasmará en este formato el número de aulas existentes, de acuerdo al Catálogo de Inmuebles o a información que satisfaga este requisito. Se señalará con un asterisco si el profesor de la escuela unitaria tiene doble plaza.

2. Análisis de la información

El análisis se realizará escuela por escuela, siguiendo el orden por municipio y localidad, distinguiendo el tipo de organización a que pertenezcan. Es decir, unitaria completa, unitaria incompleta o no unitaria incompleta.

Escuelas unitarias completas

Se distinguirá si la escuela unitaria completa tiene un maestro con una o dos plazas. En el caso de las escuelas unitarias completas que tienen un maestro con doble plaza y que cuenten con una matrícula total menor a 50, se eliminarán del ejercicio. Para las restantes se diferencia la matrícula total y se proponen maestros de acuerdo a los criterios establecidos (ver tabla 1; pág. 114)

Escuelas unitarias incompletas

Se distinguirá si la escuela unitaria incompleta tiene un maestro con una o dos plazas. En el caso de las escuelas unitarias incompletas que tienen un maestro con doble plaza y que cuenten con una matrícula total menor a 50, se eliminan del ejercicio. Posteriormente, con el resto de las escuelas se hará una diferenciación de la continuidad o discontinuidad de los

grados que ofrece la escuela. Se identificará la matrícula total de la escuela y se propondrán los incrementos de los maestros de acuerdo a los criterios establecidos (ver tabla 2, pág. 114).

Escuelas no unitarias incompletas

Se diferenciará el número de grados que ofrece la escuela no unitaria incompleta. Si la escuela ofrece un grado y no es primer grado y además tiene relación alumno/maestro menor a 40, se elimina del ejercicio.

A las escuelas restantes se les identificará la relación alumno/maestro y se propondrán los incrementos de los maestros de acuerdo a los criterios establecidos (ver tabla 3, pág. 115)

Una vez hecho lo anterior, se procederá a priorizar las escuelas unitarias e incompletas de acuerdo a la tabla 4 (ver pág. 115) Para concluir la etapa de análisis, se procede a programar las aulas necesarias para los incrementos de maestros propuestos.

3. Investigación de campo

Se recurrirá a la entrevista de maestros de primaria mediante un cuestionario (ver pág. 116) para validar la información.

Será conveniente observar en la escuela el número de alumnos que asistan.

4. Vinculación con la programación detallada

La vinculación consistirá en aportar e incluir los incrementos de maestros a las escuelas unitarias e incompletas en la programación detallada.

Para ello, se deberán llenar también tres columnas del formato de primaria: las dos primeras son maestros y aulas, que contienen las propuestas definitivas para otorgar los recursos necesarios así como una columna donde se anota su prioridad. Esta viene marcada con números del 1 al 4, significando que la más prioritaria es la que se marque con el número 1; así habrá untarias e incompletas que sean igualmente prioritarias. Este formato se entregará al área responsable de formular la programación y presupuestación de los recursos de la educación básica.

ESCUELAS UNITARIAS COMPLETAS E INCOMPLETAS Y NO UNITARIAS INCOMPLETAS

FORMATO DE PRIMARIA

Entidad federativa _____

MUNICIPIO		LOCALIDAD		Clave del Centro de trabajo	Personal docente	Maestros con doble plaza	MATRICULA		Grados que atiende	Grados continuos o discont.	Relación A1/metro. Total	Aulas existentes	PROPUESTAS		Prioridad	OBSERVACIONES
No.	Nombre	No.	Nombre				1º	Total					Maestros	Aulas		

NOTA: Se señalará con dos asteriscos las escuelas no unitarias incompletas que ofrecen solo el primer grado

TABLA 1
CRITERIOS DE ASIGNACION DE RECURSOS PARA LAS ESCUELAS UNITARIAS COMPLETAS

Intervalos	INCREMENTO DE MAESTROS	
	Con una plaza	Con doble plaza
$25 \leq MT < 50$	1	-, -
$50 \leq MT < 75$	2	1
$MT \geq 75$	3	2

MT = Matrícula total en la escuela

TABLA 2
CRITERIOS DE ASIGNACION DE RECURSOS PARA LAS ESCUELAS UNITARIAS INCOMPLETAS

Intervalos	1				2				3				4				5			
	Con una plaza		Con doble plaza		Con una plaza		Con doble plaza		Con una plaza		Con doble plaza		Con una plaza		Con doble plaza		Con una plaza		Con doble plaza	
	Conti- nuo	Discon- tinuo	Conti- nuo	Discon- tinuo																
$25 \leq MT < 50$	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-
$50 \leq MT < 60$	2	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1
$60 \leq MT < 75$	3	2	2	2	3	2	2	2	3	2	2	2	3	2	2	2	3	2	2	2
$MT \geq 75$	4	3	3	3	4	3	3	3	4	3	3	3	4	3	3	3	4	3	3	3

MT = Matrícula total en la escuela

Continuo = Desde el primer grado

Discontinuo = Cualquier grado, menos el primero

TABLA 3

CRITERIOS DE ASIGNACION DE RECURSOS PARA LAS ESCUELAS NO UNITARIAS INCOMPLETAS

No. de grados que atiende Intervalos	1		2	3	4	5
	Primer grado	Otro				
$R A/M < 35$	1	.-.				
$R A/M \geq 35$	2	.-.				
$30 \leq RA/M < 40$	.-.	.-.	1	1	1	1
$40 \leq RA/M < 60$	.-.	1	2	2	2	2

R A/M = Relación alumno/maestro de la escuela.

TABLA 4

PRIORIZACION DE LAS ESCUELAS UNITARIAS E INCOMPLETAS

Escuelas Prioridad	Unitarias completas	Unitarias incompletas	No unitarias incompletas
	1	$MT \geq 75$	$MT \geq 75$	$40 \leq RA/M < 60$
2	$50 \leq MT < 75$	$60 \leq MT < 75$	$30 \leq RA/M < 40$
3	$25 \leq MT < 50$	$50 \leq MT < 60$	$RA/M < 35$ $RA/M \geq 35$
4	.-.	$25 \leq MT < 50$.-.

MT = Matrícula total de la escuela

RA/M = Relación alumno/maestro de la escuela

CUESTIONARIO DE APOYO EN LA INVESTIGACION DE CAMPO, PARA CORROBORAR O RECTIFICAR LA PROPUESTA DE GRUPOS DE PROMOCION NATURAL EN ESCUELAS UNITARIAS E INCOMPLETAS

Nombre de la entidad federativa _____

Nº y nombre del municipio _____

Nº y nombre de la localidad _____

Clave del Centro de Trabajo _____

ENTRAVISTA A: Maestros de primaria

1. ¿Cuántos grados ofrece la escuela?

Nº _____ ¿Cuáles? _____

2. ¿Cuántos maestros laboran en el centro de trabajo?

Nº _____

3. ¿Existen maestros con doble plaza en el centro de trabajo?

Si _____ ¿Cuántos? _____

No _____

4. ¿Cuál es la matrícula por grado del centro de trabajo?

1º _____ 2º _____ 3º _____

4º _____ 5º _____ 6º _____

Total _____

5. ¿Existe turno vespertino en el Centro de trabajo?

Si () ¿Por qué? _____

No () ¿Por qué? _____

4.1 Nivel medio básico (secundaria)

La metodología parte de diferenciar si las localidades reciben la educación secundaria o no. Se cuantifica la capacidad instalada de las secundarias para absorber la egresión de primaria. Y se programan los grupos de expansión necesarios o se proponen las nuevas creaciones.

1. Recopilación y concentración de datos

Concentrar la información en el cuadro 1 (ver pág. 127) de las escuelas secundarias y primarias de los diferentes controles y tipos de servicio en la entidad de acuerdo a las áreas de influencia, anotando:

Para secundaria

- . Nombre de la entidad federativa
- . Número y nombre del municipio
- . Número y nombre de la localidad
- . Área de estudio
- . Clave del Centro de Trabajo (CCT)
- . Turno
- . Grupos de 1^º actuales
- . Grupos de 1^º potenciales
- . Factor
- . Probables grupos de expansión
- . Capacidad instalada potencial
- . Grupos de 1^º potenciales. Los grupos de 1^º potenciales se obtendrán del Catálogo de inmuebles o información que satisfaga esta necesidad. Estos son el número de grupos que puede tener la escuela en un mismo turno en primer grado.
- . Factor. El factor es el número de alumnos por grupo que se determina para el ejercicio, 50 para secundaria general y técnica, y 20 para telesecundaria.

- . Probables grupos de expansión (PGE). Los probables grupos de expansión son los grupos de primer grado que pueden abrirse debido a que se cuenta con la capacidad instalada en la escuela; se obtiene de restar a los grupos potenciales los grupos actuales de primer grado.
- . Capacidad instalada potencial en primer grado (CIP). La capacidad instalada potencial, es el número factible de alumnos de 1er. grado que puede atender una escuela en un mismo turno; es el resultado de multiplicar el factor por el número de grupos potenciales de primer grado. El CIP se obtendrá también a nivel de área de influencia.

Se deberá contemplar en el llenado del cuadro 1 aquellas escuelas secundarias que son susceptibles de abrirse en otro turno. Para esto, se deberán llenar las columnas de grupos potenciales factor y CIP, quedando en blanco las columnas número de alumnos de 1^a y relación alumno/grupo.

Para primaria

- . Número de municipio
- . Número y nombre de la localidad
- . Clave del Centro de Trabajo (CCT)

El vaciado de la información se hará conforme al área de influencia, siguiendo el orden municipal hasta donde se pueda. Las escuelas primarias y secundarias de una área de influencia pueden pertenecer a uno o varios municipios colindantes. Es importante destacar que una escuela primaria deberá ser incluida en una sola área de influencia.

En caso de que se detecten egresados de una primaria en dos áreas de influencia, se incluirá la escuela en el área donde se encuentren más alumnos de su procedencia.

En localidades mayores de 100 000 habitantes la concentración se hará por áreas de estudio en los planos de las ciudades, pudiendo existir en una sola área, varias áreas de influencia. Se deberá cuidar de anotar todas las escuelas de un área de influencia, antes de pasar a otra.

Se obtendrán los datos e indicadores estadísticos de todas las escuelas, de acuerdo a las formas 911 del inicio de cursos más actualizado.

Para secundaria

- . Número de alumnos de primer grado
- . Relación alumno/grupo de primer grado (A/G)
- . Capacidad instalada actual (CIA) de primer grado

La capacidad instalada actual de primer grado es el número de alumnos que se puede atender con el número de grupos de primer grado actuales. O sea, grupos de 1^º actuales por el factor.

Para primaria

- . Matrícula de 6^º grado

Posteriormente se hará la sumatoria de las escuelas y se obtendrán a nivel de área de influencia los siguientes indicadores:

- . Relación alumno/grupo de primer grado
- . Probables grupos de expansión
- . Capacidad Instalada Actual
- . Matrícula de 6^º grado
- . Indicador de Capacidad Instalada Actual (ICIA) de primer grado
- . Indicador de Capacidad Instalada Potencial (ICIP) de primer grado

El indicador de capacidad instalada actual es el déficit o superávit de atención a la demanda en un área de influencia con respecto a la capacidad instalada actual. Se obtiene de restar a esta última la matrícula de 6^º de primaria en el área de influencia.

El indicador de capacidad instalada potencial, es el déficit o superávit de atención a la demanda en un área de influencia con respecto a la capacidad instalada potencial. Se obtiene de restar a esta última, la matrícula de 6^º de primaria en el área de influencia.

2. Análisis de la información

Se clasificará la información en dos apartados:

- . Escuelas primarias que no se encuentran en un área de influencia del servicio de secundaria
- . Areas de influencia de secundaria, factibles de incrementar su absorción.

Primer apartado

Escuelas primarias que no se encuentran en un área de influencia del servicio de secundaria

Primero, se obtendrán las localidades que cuentan con primaria y no están dentro de ningún área de influencia. Para ello, se cruzará la información de primaria del cuadro 1 (ver pág.127), con el Catálogo de Centros de Trabajo. Marcándose en el catálogo todas aquellas primarias que coincidan en ambas fuentes. Eliminando todas las marcadas y aquellas que no tienen 6^º grado.

Para las escuelas restantes se obtendrá la matrícula de 6º grado de primaria, a través de las formas 911 del inicio de cursos más actualizado. Para estas escuelas se vaciará en una hoja de trabajo la información siguiente (ver pág. 126)

- . Nombre de la entidad federativa
- . Número y nombre del municipio
- . Número y nombre de la localidad
- . Clave del Centro de Trabajo (CCT)
- . Matrícula de 6º grado

A continuación se llenará el cuadro 2 (ver pág. 128) ordenando en forma decreciente la información de la hoja de trabajo, de acuerdo con el total de la matrícula de sexto de primaria. Además, se señalarán las localidades que cuentan con señal de la Red Nacional 7, de acuerdo a los mapas que identifican dicha cobertura. Posteriormente, se cuantificará en los cuadros 3 y 4 (ver pág. 129) el número de localidades y su matrícula de sexto grado diferenciando si las localidades reciben o no la señal. A continuación en el cuadro 5 (ver pág. 130) se concentrará la matrícula de sexto por localidad, tanto de las que reciben la señal como de aquellas donde no llega, más la suma total de ambas.

Enseguida se preparará la información para la investigación de campo, de acuerdo a la información resultante del cuadro 2 y apoyándose tanto en las formas 911 mencionadas, como en los mapas municipales. Para ello, se conformarán áreas de influencia a partir de la jerarquización del cuadro 2, estructurando las áreas, según las prioridades obtenidas. Después, cada prioridad se ubica en el mapa y se integra su área de influencia con las escuelas que están a su alrededor, de acuerdo a la distancia, tiempo de traslado y tipo de transporte. Alguna de las escuelas del área puede estar en el cuadro 2, con una prioridad menor, la cual se incluirá una sola vez.

Una vez que se forman las áreas de influencia, se llenará el cuadro 6 (ver pág. 130) que servirá de base para realizar la investigación de campo. Este cuadro contendrá:

- . Nombre de la entidad federativa
- . Número y nombre del municipio
- . Número y nombre de la localidad
- . Tipo de servicio propuesto
- . Número de grupos propuesto
- . Información de la existencia de la señal de T.V. en la Red Nacional 7.

En caso de telesecundarias, se propondrá un grupo de nueva creación si la matrícula de sexto grado de la localidad donde se propone su creación tiene entre 20 y 49 alumnos. Dos grupos, si la matrícula de la localidad tiene 50 o más niños. En el caso de secundaria general o técnica, se propondrán dos grupos, si la matrícula de sexto grado de la localidad tiene más de 100 niños.

Asimismo, el cuadro 6 contiene información de las escuelas primarias del área de influencia. Anotando primero, las escuelas primarias de la localidad donde se propone la nueva creación.

- . Número y nombre del municipio
- . Número y nombre de la localidad
- . Clave del Centro del Trabajo (CCT)
- . Matrícula de 6º grado

Así como las columnas que serán llenadas durante la visita de campo:

- . Cuenta con señal con interferencia
- . Cuenta con señal sin interferencia
- . No tiene señal
- . Distancia en Kilómetros

- . Tiempo de traslado
- . Tipo de transporte

Estas últimas, se obtendrán en relación a la localidad donde se ubicará la nueva creación. Se deberá elaborar el mapeo de la conformación del área de influencia, el cual al igual que las otras columnas también se ratificará o rectificará durante la visita de campo (ver pág. 131).

Segundo apartado

Áreas de influencia de secundaria, factibles de incrementar su absorción

El análisis se realizará primero a nivel área de influencia y posteriormente a nivel de escuela. No se podrá pasar al análisis de otra área de influencia, sin haber concluido el análisis de las escuelas del área anterior.

Del cuadro 1 se obtendrá el indicador de capacidad instalada actual. Aquellas áreas de influencia que tengan un superávit en el ICIA, se eliminarán del estudio; también se excluirán aquellas con déficit menor a 60. Posteriormente, se distinguirá si el área de influencia cuenta con probables grupos de expansión. En el caso de no existir PGE, y existir algún área de influencia con una relación Alumno/grupo igual o mayor a 40 en primer grado, se propondrá una nueva creación siempre y cuando cuente con el ICIP mayor o igual a 100. De no cumplirse alguna de estas condiciones quedarán eliminadas todas las escuelas secundarias dentro del área de influencia.

En el caso de que el área de influencia tenga PGE y la relación alumno/grupo sea mayor o igual a 40 en primer grado, se analiza-

rán las escuelas del área que tienen PGE. Si no se cumplen estas condiciones se eliminarán del ejercicio todas las secundarias del área de influencia.

A continuación se inicia el análisis escuela por escuela. Si alguna secundaria tiene una relación alumno/grupo igual o mayor a 45, se propondrá el número de grupos de expansión de acuerdo a los criterios establecidos:

Se propondrá un grupo más si la relación alumno/grupo es mayor o igual a 45 y menos a 55; dos grupos más si la relación alumno/grupo es mayor o igual a 55.

En caso de que los grupos de expansión se programen por apertura de turno se propondrán dos grupos.

Si se han otorgado todos los posibles grupos de expansión de todas las escuelas en el área de influencia y el déficit del ICIP es igual o mayor a 100, se propondrá una nueva creación. Todas las nuevas creaciones propuestas deben ser acompañadas de su estudio de factibilidad.

Si en un área de influencia no se agotan los PGE, pero existen una o dos localidades que se encuentran relativamente cercanas (en un radio no mayor de un Km.) y tengan una matrícula de 6º grado de primaria igual o mayor a 100; se propondrá una nueva creación en aquella localidad que cuente con mayor matrícula de 6º grado.

Si no se agotan los posibles grupos de expansión de las escuelas del área de influencia y el déficit del ICIP no es mayor a 100, entonces se procederá a analizar el área siguiente. Este procedimiento se repetirá para cada una de las áreas, hasta el término del estudio.

3. Investigación de campo

Con el objeto de verificar la propuesta de creación del servicio o su expansión y recabar los datos necesarios para ratificarla o rectificarla, es necesario efectuar la investigación de campo.

A manera de ilustración se presentan los insumos para una investigación de campo en localidades sin el servicio de secundaria.

Para apoyar la investigación de campo se contará con tres instrumentos: el cuadro 6, el mapa del área y el cuestionario de demanda escolar y aspectos socioeconómicos del área de influencia donde se propone la nueva creación. Los dos primeros instrumentos, cuadro 6, y mapas, son los que se elaboraron en la etapa de análisis por lo que alguna información irá prellenada. El tercero se llenará en la visita de campo y contiene la información del área de influencia como lo es: demanda escolar, servicios, actividad económica e información geográfica (ver pág. 132).

4. Vinculación con la programación detallada

La vinculación, consistirá en aportar e incluir los grupos de expansión y nueva creación en la programación detallada. Para ello, se deberá llenar el cuadro 7 que contiene las propuestas definitivas para otorgar los recursos necesarios, validados por la investigación de campo. Este cuadro se entregará al área responsable de formular la programación y presupuestación de los recursos de la educación básica (ver pág. 135)

El cuadro 7 contiene:

Ubicación

- . Número y nombre del municipio
- . Número y nombre de la localidad
- . Área de estudio
- . Clave del Centro de Trabajo (CCT)

- . Turno
- . Relación alumno/grupo de primer grado de la escuela

Indicadores del área de influencia

- . Relación alumno/grupo de primer grado
- . Indicador de capacidad instalada actual
- . Indicador de capacidad instalada potencial

Propuestas

- . Grupos de expansión de primer grado
- . Grupos de expansión de primer grado por apertura de turno
- . Grupos de primer grado en escuela de nueva creación
- . Tipo de servicio y modalidad
- . Inversión
- . Operación
- . Observaciones

Para el caso de escuelas secundarias de nueva creación en localidades sin servicio solamente se llenarán las columnas de municipio, localidad, el número de grupos de primer grado de nueva creación y la inversión u operación.

Para las nuevas creaciones se adjuntará al cuadro 7, el cuestionario de demanda escolar y aspectos socioeconómicos del área de influencia, así como en cuadro 6 y el mapa ratificado o rectificado, que justifique la nueva creación en localidades sin servicio. En donde ya se ofrece el servicio se anexará el estudio de factibilidad.

HOJA DE TRABAJO PARA SECUNDARIA

Entidad federativa _____

MUNICIPIO		LOCALIDAD		Clave del Centro de Trabajo	Matrícula de 6º
No.	Nombre	No.	Nombre		

LOCALIDADES CON PRIMARIA Y SIN SERVICIO DE SECUNDARIA

CUADRO 2

Entidad federativa _____

I D E N T I F I C A C I O N							OBSERVACIONES
MUNICIPIO		LOCALIDAD		Clave del Centro de Trabajo	Matrícula de 6º	Cuenta con señal de T.V de la Red Nacional 7	
No.	Nombre	No.	Nombre				

NUMERO DE LOCALIDADES Y MATRICULA DE 6ª DE PRIMARIA DE LAS ESCUELAS QUE
NO RECIBEN LA SEÑAL DE TELEVISION

CUADRO 3

Entidad federativa _____

MUNICIPIO		LOCALIDADES SIN SEÑAL DE LA RED NACIONAL 7											
		LOCALIDADES SIN SERVICIO DE EDUCACION SECUNDARIA					LOCALIDADES CON SERVICIO DE TELESECUNDARIA						
		Número de localidades y su matrícula de sexto de primaria					Número de localidades y su matrícula de sexto de primaria						
		H6ª < 5		5 ≤ H6ª < 15		15 ≤ H6ª	Total	H6ª < 5		5 ≤ H6ª < 15		15 ≤ H6ª	Total
No.	Nombre	Nº	Matrícula de 6ª	Nº	Matrícula de 6ª	Nº	Matrícula de 6ª	Nº	Matrícula de 6ª	Nº	Matrícula de 6ª	Nº	Matrícula de 6ª

NUMERO DE LOCALIDADES Y MATRICULA DE 6ª DE PRIMARIA DE LAS
ESCUELAS QUE RECIBEN LA SEÑAL DE TELEVISION

CUADRO 4

Entidad Federativa _____

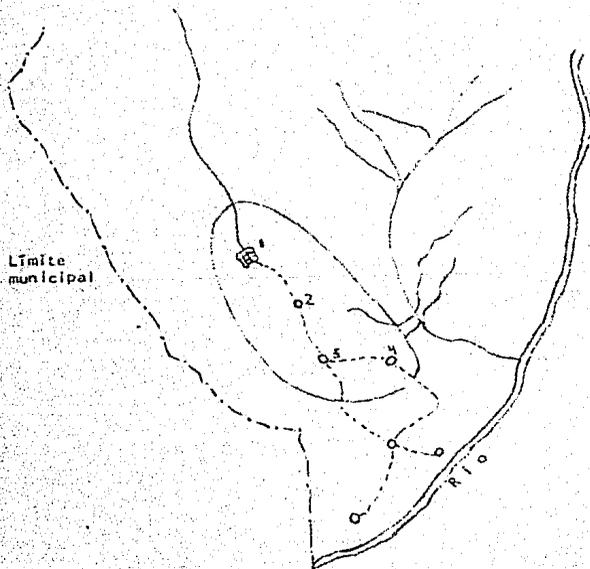
MUNICIPIO		LOCALIDADES SIN SERVICIO DE EDUCACION SECUNDARIA							
		NUMERO DE LOCALIDADES Y SU MATRICULA DE SEXTO DE PRIMARIA							
		H6ª < 5		5 ≤ H6ª < 15		15 ≤ H6ª		Total	
No.	Nombre	No.	Matrícula de 6ª	No.	Matrícula de 6ª	No.	Matrícula de 6ª	No.	Matrícula de 6ª

DETERMINACION DEL AREA DE INFLUENCIA

INSTRUCCIONES

Copiar del mapa del estado la ubicación de la localidad donde se propone una nueva creación y de aquellas donde se encuentren las escuelas del área de influencia, anotando sus respectivos nombres.

Ejemplo:



1. Las Pozas (lugar donde se propone la nueva creación).
2. El Oro (localidad del área de influencia).
3. La Noria (localidad del área de influencia).
4. Ayucía (localidad del área de influencia).

CUESTIONARIO DE APOYO EN LA INVESTIGACION DE CAMPO, PARA CORROBORAR O RECTIFICAR LA PROPUESTA DE NUEVA CREACION EN LOCALIDADES SIN SERVICIO DE SECUNDARIA

Entidad federativa _____

Número y nombre del municipio _____

Número y nombre de la localidad _____

ENTREVISTA A: Maestros de 6º grado de primaria

1. Información sobre demanda escolar

1. ¿Existe el servicio de secundaria en la localidad?

Sí () No ()

2. ¿Cuál es el número de jóvenes que han terminado la primaria en los dos últimos años en la localidad?

Nº _____

3. Indique la localidad y municipio a donde asisten los egresados de la primaria

4. Señale el tiempo aproximado que tardan para llegar a ella; así como la distancia en kilómetros

TIEMPO

DISTANCIA

De 1 a 10 minutos () De 1 a 3 Kms. ()

De 10 a 20 minutos () De 3 a 5 Kms. ()

De 20 a 40 minutos () De 5 a 10 Kms. ()

Más de 40 minutos () Más de 10 Kms. ()

Especifique el medio de transporte para llegar a la localidad

5. ¿Considera necesaria la existencia del servicio de secundaria en esta localidad?

Sí () No ()

¿ Por qué? _____

6. ¿Se ha hecho algún tipo de solicitud para la creación del servicio de secundaria en la localidad?

Sí () No () Tipo de servicio _____

7. En caso afirmativo diga cuando, por qué medio y qué respuesta recibió.
-
-

ENTREVISTA A: Autoridad municipal o maestro

- II. Información social sobre la localidad donde se propone la nueva creación y del área de influencia

1. Características de la localidad

Marque con una "X" en caso de que la localidad cuente con alguno de estos servicios:

Agua	()	Escuela preescolar	()
Luz	()	Escuela primaria	()
Drenaje	()	Teléfono	()
		Telégrafo	()

Especifique el número de habitantes: _____

¿Cuenta con terreno para la construcción de la escuela?

Si () No ()

En caso afirmativo, ¿El terreno cuenta con luz o tiene la posibilidad de contar con ella?

Si () No ()

Especifique cuantos M² son de terreno _____

2. Actividad(es) económica(s) del área de influencia

Marque con una "X" la actividad o actividades económicas del área de influencia.

Agricultura	()	Avicultura	()	Forestal	()
Ganadería	()	Porcicultura	()	Minería	()
Pesca	()	Apicultura	()	Turismo	()
Artesanía	()	Comercio	()	Otra	()
Fruticultura	()	Industria	()	Especifique	_____

3. Características del área de influencia

Marque con "X" el que corresponda

CLIMA

Templado ()

Caliente ()

Frío ()

TIPO DE RELIEVE

Montañoso ()

Con depresiones ()

Plano ()

RECIMEN DE LLLVIAS

Todo el año ()

Parte del año ()

Casi no hay ()

Lluvias ()

TIPO DE VEGETACION

Bosque ()

Selva ()

Desierto ()

Estepa ()

GRUPOS DE EXPANSION Y NUEVAS CREACIONES DE SECUNDARIA

Entidad federativa _____

CUADRO 7

Número progresivo	U B I C A C I O N				INDICADORES DEL AREA DE INFLUENCIA										P R O P U E S T A S			
	Municipio		Localidad		Area	Clave del Centro de Trabajo	Turno	Relación alumno/Gpo. de 1ª Esc.	Relación alumno/Htro. de 1ª	Indicador de capacidad instalada actual	Indicador de capacidad instalada potencial	Grupos de ex- pansión de 1er. grado	Grupos de ex- pansión de 1er. grado por abet. Ind.	Grupos de 1er. grado en Esc. de Nva. Creación	Tipo de servicio	Inversión	Operación	Observa- ciones
No.	Nombre	No.	Nombre															

5. LA POLÍTICA DE GASTO EDUCATIVO Y SU INCIDENCIA EN LAS METAS DEL PROGRAMA DE EDUCACION BASICA (1982-1988)

5.1 La política de gasto educativo (1982-1988)

Dentro de la administración correspondiente al periodo 1982-88, una de las características primordiales en cuanto a política económica se refiere, es la contracción deliberada del gasto público ya que el marco teórico que está detrás de la política económica actual, atribuye la crisis a los desequilibrios en el sector público, en el sector externo, en el sistema financiero y en los mercados de bienes y factores productivos, los cuales son resultado, según la visión oficial, al mal desempeño de la política económica de años anteriores en la que "el déficit público creciente es resultado de mayores gastos públicos y de los reducidos ingresos, derivados en gran medida —en su concepción— de la política de subsidios y de los bajos niveles de precios y tarifas de los bienes del sector público".¹

En este sentido se observa la disminución que el gasto público ha tenido en proporción al Producto Interno Bruto (PIB), ya que esta relación a pasado de representar un 53.56% en 1982 a un 42.77% en 1985, lo que significa una disminución de 15.79 puntos porcentuales en tan solo tres años.

(1) Huerta Arturo. "Economía mexicana más allá del milagro", Ediciones de Cultura Popular, México 1986, pág. 127.

CUADRO 1
 PARTE DEL PIB CORRESPONDIENTE AL GASTO FEDERAL TOTAL
 (millones de pesos corrientes)
 (Presupuesto ejercido)
 1980-1986

Año	Producto Interno Bruto	Gasto Federal Total	%
1980	4 276 490	1 780 037	41.62
1981	5 874 386	2 760 630	46.99
1982	9 417 089	5 514 766	58.56
1983	17 141 694	8 492 560	49.54
1984	28 740 335	13 235 015	46.03
1985	45 588 462 ^{P)}	20 923 516	42.77
1986	77 778 086 ^{P)}	32 214 828 ^{A)}	41.41

P) Preliminar

A) Autorizado

FUENTES: SPP. Sistema de Cuentas Nacionales de México 1980-1986
 SPP. Presupuesto de Egresos de la Federación 1980-1986.

Esta disminución del gasto público también se puede apreciar a través del análisis de la tasa de crecimiento a precios constantes de 1970 de este indicador, que para el periodo 1982-85 es de -7.48%, teniendo como año más crítico, en cuanto a restricción de gasto se refiere, a 1984, donde el decremento respecto al año anterior alcanzó -22.60%, lo cual da idea de la forma tan abrupta en que se ha llevado a cabo la racionalización del gasto público federal en este periodo.

CUADRO 2
TASA DE CRECIMIENTO DEL GASTO FEDERAL-TOTAL
(Millones de pesos constantes base de 1970)

Año	Índice de precios implícito en PIB Base 1970	Gasto federal total a pesos de 1970	Tasa de crecimiento
1980	508.0	350 400	
1981	646.6	426 945	21.84
1982	1 042.1	529 197	23.94
1983	2 002.3	424 140	-6.09
1984	3 323.1	398 273	-22.60
1985	4 996.9 ^{P)}	418 979	5.13
1986	9 857.7 ^{P)}	363 592 ^{A)}	-13.19
Incremento y T.C.M. del periodo 1982-1985		-165 505	-7.48

P) Preliminar

A) Autorizado

FUENTES: SPP. Sistema de Cuentas Nacionales de México 1980-1986

SPP. Presupuesto de Egresos de la Federación 1980-1986

Cabe la pena señalar algunas consideraciones críticas a la política de contracción del gasto público, ya que dicha concepción no toma en cuenta que el déficit público, junto con otros fenómenos, son resultado del funcionamiento y de las características que ha asumido el patrón de acumulación en nuestro país, en el que dicho déficit se explica en razón del papel que el Estado ha desempeñado en el proceso de acumulación como agente promotor del desarrollo "lo que se ha traducido en gastos crecientes para desarrollar infraestructura, para incrementar demanda adicional, así como en menores impuestos al capital y precios de los bienes y servicios públicos con objeto de reducir los costos de las empresas".⁽²⁾

(2) Idem. pág. 131

Esta política de disminución del gasto y "adelgazamiento" del sector público ha tenido su repercusión en lo que se refiere al gasto educativo total, ya que éste en proporción del PIB ha disminuido en el periodo 1982-1986 en 1.6 puntos porcentuales, al pasar de significar el 5.5% en 1982 a tan solo un 3.9% en 1986, la misma situación acontece con la relación entre el gasto ejercido por la SEP y el PIB, ya que esta disminuye 1.2 puntos porcentuales durante el mismo periodo.

CUADRO 3

PARTE DEL PIB CORRESPONDIENTE AL GASTO DE SEP Y AL GASTO EDUCATIVO TOTAL

(Millones de pesos corrientes)

(Presupuesto ejercido)

Año	Producto Interno Bruto	Gasto de SEP	Gasto educativo total	Parte del gasto de SEP	Parte del gasto educativo total
1980	4 276 490	134 971	219 326	3.3	5.1
1981	5 874 386	220 466	325 887	3.8	5.5
1982	9 417 089	368 608	515 327	3.9	5.5
1983	17 141 694	488 667	674 430	2.9	3.9
1984	28 748 889	826 712	1 345 464	2.9	4.3
1985	45 588 462	1 332 034 ¹	1 918 391	2.9	4.2
1986	77 778 086 ²	2 110 107	3 045 283	2.7	3.9

1. Incluye transferencias de presupuesto de la Secretaría de Programación y Presupuesto a los estados por 2 852 millones

2. Preliminar

FUENTES: SEP. Dirección General de Recursos Financieros, Dirección General de Programación, Dirección de Análisis y Sistemas de Información

SPP. Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986

Si revisamos la tasa de crecimiento anual del gasto educativo a pesos de 1970, nos daremos cuenta de la drástica caída de recursos que ha sufrido el sector educativo en estos últimos años.

Al realizar la comparación del presupuesto ejercido a pesos constantes del sector educativo, se observa que en el año de 1986 fue de 34 394 millones de pesos, el cual resulta menor que el del año de 1982, que fue de 49 450 millones de pesos, presentando un decremento de 15 056 millones de pesos, lo que significa una tasa de crecimiento media en este periodo de -8.67%. En lo que corresponde al crecimiento en este periodo del gasto de la SEP éste disminuyó en un -9.40%, cifra mayor a la registrada por el gasto educativo total.

CUADRO 4
TASA DE CRECIMIENTO DEL GASTO EDUCATIVO TOTAL
(Millones de pesos constantes de 1970)

Año	Gasto educativo total a pesos de 1970	Tasa de crecimiento anual	Gasto de SEP a pesos de 1970	Tasa de crecimiento anual
1980	43 174		27 553	
1981	50 400	16.73	34 096	23.74
1982	49 450	-1.88	35 371	3.73
1983	33 683	-31.88	24 405	-31.00
1984	37 478	11.26	24 878	1.93
1985	38 410	2.48	26 662	7.17
1986	34 394	-10.45	23 824	-10.64
Incremento y T.C.M. del periodo 1982-86	-15 056	-8.67	-11 547	-9.40

FUENTES: SEP Dirección General de Recursos Financieros
SPP Sistema de cuentas nacionales "Índice de precios implícitos del producto interno bruto" base 1970.

Esta drástica caída en el presupuesto educativo ha hecho que el país se sitúe en comparación con otras naciones del resto del mundo, como una de las que destinan el menor presupuesto

en relación a su PNB al sector educativo, como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 5
PARTE DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO
CORRESPONDIENTE AL GASTO EDUCATIVO POR PAIS
(Dolares de Estados Unidos a precios corrientes)
1982-1983

País	Año	Gasto educativo en dólares de E.U.	Porcentaje del PNB al gasto educativo
Canada	1982	23 038 941	8.3
	1983	24 316 189	8.0
Estados Unidos de América	1982	181 300 000	6.9
	1983	199 800 000	6.8
U. R. S. S.	1982	48 388 082	6.7
	1983	47 285 900	6.6
Bélgica	1982	2 803 216	6.2
	1983	2 570 578	6.2
Cuba	1982	1 714 235	6.3
	1983	n.d	n.d
Costa Rica	1982	129 320	5.8
	1983	157 262	6.0
Japón	1982	67 992	5.9
	1983	60 426	5.7
Chile	1982	1 283 394	5.8
	1983	n.d	n.d
Egipto	1982	1 476 428	4.2
	1983	1 695 000	4.1
Brasil	1982	11 627	4.3
	1983	6 428	3.2
México	1982	6 741 301	4.3
	1983	3 695 680	2.7
República Dominicana	1982	160 111	2.1
	1983	175 853	2.1

FUENTE: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Anuarios estadísticos, Bélgica 1985.
n.d.: No disponible

Por lo que se refiere al peso que el gasto educativo total y el gasto asignado a la Secretaría de Educación Pública, ha tenido dentro de la política de egresos de la federación en el período 1982-1986, ha sido el de una pérdida aunque mínima en el peso de estos rubros en el gasto total, y esto lo podemos observar al ver que el gasto total educativo en 1982 representaba un 9.34% y para 1985 esta proporción disminuye a 9.17%, teniendo como año crítico 1983 donde esta proporción disminuye hasta un 7.94%, la misma tendencia se presenta en el gasto ejercido por la SEP, donde su proporción respecto al gasto federal total va de 6.68% en 1982 a un 6.36% en 1985, teniendo igualmente en 83 su nivel más bajo con un 5.75%.

Algo importante de observar es la poca variación que presenta la parte de gasto destinado a la SEP, lo que indica la ausencia por parte del gobierno de realizar el tan mencionado proceso de desconcentración de recursos de instituciones públicas federales ya que la SEP sigue absorbiendo casi el 70% del gasto destinado al ámbito educativo, esta afirmación se denota claramente al ver que en el año 1983, donde disminuyen más fuerte la proporción de recursos destinados al sector educativo, la parte de gasto de la SEP dentro del gasto educativo total aumenta hasta un 72.45 lo que demuestra lo inelástico del gasto que ejerce la Secretaría de Educación Pública.

CUADRO 6
PARTE DEL GASTO FEDERAL TOTAL CORRESPONDIENTE AL GASTO
EDUCATIVO TOTAL Y AL GASTO DE SEP
 (Millones de pesos corrientes)
 (presupuesto ejercido)

Año	Gasto federal total	Gasto educativo total	Gasto SEP	Parte de gasto total %	Parte de gasto SEP %	Parte de gasto SEP en gasto total
1980	1 780 037	219 326	139 971	12.32	7.86	63.81
1981	2 760 630	325 887	220 466	11.80	7.98	67.65
1982	5 514 766	515 327	368 608	9.34	6.68	71.52
1983	8 492 560	674 436	488 667	7.94	5.75	72.45
1984	13 235 015	1 245 464	826 712	9.41	6.24	66.37
1985	20 923 516	1 916 991	1 332 034 ¹	9.17	6.36	69.41
1986	32 214 828 ^v	3 046 283	2 110 107	9.45	6.55	69.26
1987	78 778 160 ^v	n.d.	2 687 229 ^v	n.d.	3.4	n.d.

A) Autorizado n.d.: No disponible

1. Incluye transferencias de presupuesto de la Secretaría de Programación y Presupuesto a los estados por 2 852 millones

FUENTES: SPP Presupuesto de Egresos de la Federación 1980-1986

SEP Dirección General de Recursos Financieros, Dirección General de Programación.

Si esta misma relación (gasto educativo/gasto total) la revisamos por entidad federativa, nos daremos cuenta que existe una gran dispersión entre el gasto que los diferentes gobiernos de los estados destinan al sector educativo, esto es para el año de 1984, el gasto destinado a educación en promedio del total nacional fue de 16.4% el cual disminuye para el año de 1985 a un 15.5%, pero lo importante de observar en esta situación es la gran diferencia que existe entre las entidades ya que existen gobiernos estatales que destinan hasta un 37.9% de su gasto total a esta actividad, como el caso de Chiapas y Nuevo León y estados donde se destina tan solo un 1% del gasto como

lo es en el estado de Morelos (esto a cifras de 1985) tomando esta misma información, observamos que las entidades federativas que están por debajo del promedio nacional en cuanto a gasto destinado a educación son las siguientes: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Distrito Federal.

En el cuadro siguiente podemos apreciar la participación del gasto educativo estatal en el gasto total estatal para los años 1984-1986, haciendo notar que las cifras que tienen un guión a la derecha indica que la proporción del gasto destinado a educación fue igual o menor al del año anterior, así como el asterisco nos señala las entidades donde la proporción ha disminuído los dos años consecutivamente.

CUADRO 7
PARTICIPACION DEL GASTO EDUCATIVO ESTATAL EN
EL GASTO TOTAL ESTATAL, 1984-1986

(Millones de pesos corrientes)

Entidad	1984 ¹		1985 ¹		1986 ²					
	Gasto total estatal absoluto	Gasto destinado a educación absoluto	Gasto total estatal absoluto	Gasto destinado a educación %	Gasto total estatal absoluto	Gasto destinado a educación absoluto	%			
Aguascalientes	16 270	6 432	20.0	16 316	752	4.6	23 000	1 020	4.4	*
Baja California	28 760	10 000	34.8	47 707	16 774	35.2	57 032	15 433	27.1	*
Baja C. Sur	5 677	3 077	5.4	9 414	343	3.6	13 598	843	6.0	
Campeche	21 678	4 992	23.0	20 500	2 359	13.9	37 275	2 575	6.9	*
Coahuila	38 751	7 343	19.0	38 032	7 707	20.2	58 822	13 193	22.4	
Colima	5 420	408	7.5	8 908	795	8.9	10 500	1 203	11.4	
Chiapas	32 000	8 960	28.0	38 535	14 605	37.9	56 316	18 254	32.4	
Chihuahua	16 000	7 520	47.0	33 392	11 650	39.2	43 000	13 399	31.1	
Durango	16 154	3 036	18.9	21 640	4 852	22.4	26 543	15 796	18.8	*
Guanajuato	20 520	5 406	26.4	53 280	16 137	19.0	83 805	2 921	8.8	
Guerrero	17 505	1 427	8.0	25 736	2 537	9.2	33 307	2 635	7.1	
Hidalgo	8 452	539	6.4	25 182	2 291	9.1	37 000	38 145	28.9	
Jalisco	67 893	16 134	24.0	109 288	28 156	25.8	132 174	77 708	20.4	
México	130 058	25 942	19.1	235 857	56 400	23.9	380 960	6 441	11.0	
Michoacán	16 123	3 465	21.5	24 133	5 213	21.6	33 412	1 247	7.9	
Morelos	5 950	495	8.3	9 698	35	1.0	15 307	3 000	27.0	
Nayarit	4 707	566	20.3	11 675	2 338	21.1	11 300	46 877	46.9	
Nuevo León	70 050	35 770	51.1	81 232	30 804	37.9	100 000	1 847	7.9	
Oaxaca	20 056	1 583	7.9	19 100	1 559	8.6	23 200	12 053	26.8	
Puebla	8 104	3 454	42.0	42 293	9 175	21.7	45 000	1 955	8.0	
Querétaro	8 715	653	8.9	16 124	1 265	7.9	24 861	1 159	8.4	
Quintana Roo	7 717	817	10.6	13 626	756	5.5	13 784	3 427	11.0	
San Luis Potosí	15 366	5 121	34.6	25 974	2 355	9.6	31 000	17 524	28.4	
Sinaloa	32 329	6 054	18.7	47 550	9 976	20.8	61 614	16 271	22.9	
Sonora	20 028	4 482	16.6	44 035	6 082	13.8	71 025	11 570	8.9	*
Tabasco	79 123	7 642	8.9	128 979	11 478	8.9	132 619	13 520	21.4	
Tamaulipas	36 060	6 430	17.9	42 700	10 752	24.6	63 250	11 757	11.6	
Tlaxcala	16 537	1 646	9.9	16 597	1 931	11.6	21 059	35 378	23.8	
Veracruz	148 249	16 582	11.2	120 222	25 435	21.2	148 600	6 956	18.5	
Yucatán	14 180	2 583	17.9	23 113	4 145	17.9	37 674	3 672	14.6	
Zacatecas	12 222	1 359	11.4	20 059	2 139	15.6	25 053	396 023	21.1	
Subtotal	355 106	197 355	20.0	1 376 735	278 320	20.2	1 879 970	67 758	9.2	
Distrito Federal	416 807	27 716	6.6	646 952	36 034	5.7	733 432	463 781	17.8	
TOTAL NACIONAL	1 371 913	225 111	16.4	2 023 691	314 354	15.5	2 613 402			

1. Se refiere al presupuesto ejercido

2. Se refiere al presupuesto autorizado

3. Se incluyó un presupuesto adicional del 7 632 millones de gasto corriente para Chiapas; cifra no considerada en el total.

FUENTES: Gobiernos de los estados
Departamento del Distrito Federal (DDF)

Uno de los objetivos principales de la Revolución Educativa que ya hemos mencionado en páginas anteriores es el de la descentralización de los servicios educativos a las entidades federativas, si esto lo evaluamos al ver la proporción del gasto educativo que se realiza en las entidades por parte de la federación vía SEP y por parte de los gobiernos estatales nos daremos cuenta que dicho proceso no se a llevado a cabo de forma significativa, ya que la federación sigue aportando más del 75% de los recursos que se destinan a esta actividad en el país, como veremos en el cuadro siguiente el gasto de la federación en el sector educativo para el total del país fue de 82.72% en 1985, lo cual indica una centralización muy fuerte de los recursos por parte de la Secretaría de Educación Pública.

Si esto lo analizamos por entidad federativa, notaremos que para el año 1985, tan solo siete estados colaboraron con más de la cuarta parte de los recursos destinados a la educación y éstos son en orden de importancia: Nuevo León (48.36%), Estado de México (44.38%), Baja California (42.84%), Tabasco (40.75%), Jalisco (40.15%), Veracruz (30.67%) y Chihuahua (27.99%), lo que denota una clara correspondencia con el nivel de desarrollo económico de estas entidades, por lo que cualquier proceso de descentralización de recursos a las entidades que se pretenda llevar a cabo deberá tomar en cuenta el grado de desarrollo económico que presentan las entidades y lo más importante el impulsar este de una forma más homogénea lo que pueda servir de base para una posterior descentralización de recursos.

CUADRO 8

GASTO DE SEP Y GASTO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES EN EDUCACION, 1985

(Miles de pesos corrientes)

(Presupuesto ejercido)

Entidad	GASTO DE SEP		GASTO ESTATAL		TOTAL	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Aguascalientes	12 846 219	94.50	752 000	5.50	13 598 219	100.0
Baja California	22 384 501	57.16	16 774 000	42.84	39 158 501	100.0
Baja C. Sur	7 501 593	95.84	343 000	4.16	8 244 593	100.0
Campeche	9 610 512	77.10	2 853 000	22.90	12 463 512	100.0
Coahuila	28 801 281	78.90	7 707 000	21.10	36 508 281	100.0
Colima	9 195 297	92.04	735 000	7.96	9 930 297	100.0
Chiapas	35 350 171	99.57	152 000	0.43	35 502 171	100.0
Chihuahua	30 615 739	72.01	11 898 000	27.99	42 513 739	100.0
Durango	24 316 853	83.36	4 852 000	16.64	29 168 853	100.0
Guanajuato	35 839 851	77.95	10 137 000	22.05	45 976 851	100.0
Guerrero	40 257 015	94.46	2 357 000	5.54	42 614 015	100.0
Hidalgo	29 316 457	92.75	2 291 000	7.25	31 607 457	100.0
Jalisco	42 044 723	93.65	2 814 000	6.35	44 858 723	100.0
México	70 691 690	95.62	3 600 000	4.38	74 291 690	100.0
Michoacán	46 132 159	89.84	5 213 000	10.16	51 345 159	100.0
Morelos	18 001 478	99.47	95 000	0.53	18 096 478	100.0
Nayarit	14 165 789	85.83	2 338 000	14.17	16 503 789	100.0
Nuevo León	32 902 007	51.64	30 304 000	48.36	63 706 007	100.0
Oaxaca	47 823 687	96.84	1 559 000	3.16	49 382 687	100.0
Puebla	42 662 507	82.29	9 179 000	17.71	51 841 507	100.0
Querétaro	14 069 935	91.72	1 269 000	8.28	15 338 935	100.0
Quintana Roo	8 420 527	91.82	750 000	8.18	9 170 527	100.0
San Luis Potosí	27 582 849	76.33	8 673 000	23.67	36 655 849	100.0
Sinaloa	32 523 395	76.76	9 970 000	23.24	42 893 395	100.0
Sonora	24 845 110	80.33	6 082 000	19.67	30 927 110	100.0
Tabasco	16 651 835	59.25	11 478 000	40.75	28 169 839	100.0
Tamaulipas	36 511 065	77.25	10 753 000	22.75	47 264 065	100.0
Tlaxcala	12 084 432	86.22	1 931 000	13.78	14 015 432	100.0
Veracruz	57 502 182	69.33	25 435 000	30.67	82 937 182	100.0
Yucatán	18 845 761	81.97	4 145 000	18.03	22 990 761	100.0
Zacatecas	19 986 108	86.43	3 135 000	13.57	23 121 108	100.0
Distrito Federal	458 459 115	100.00	-	-	458 459 115	100.0
Subsidios de SPP a los estados	2 652 000	100.00	-	-	2 652 000	100.0
TOTAL	1 332 033 908	82.72	278 320 000	17.28	1 610 353 908	100.0

FUENTE: SEP, Dirección General de Recursos Financieros
 Dirección General de Programación con base en: SPP Cuenta de la hacienda pública federal y gobierno de los estados

En cuanto al presupuesto destinado al nivel de educación básica dentro de este periodo (1982-1985), observamos que el peso de este nivel ha disminuido en el gasto total en educación, ya que en el año de 1982 este representaba un 50.08% del gasto total federal en educación, y esta proporción disminuye para 1985 a un 43.93%, lo que contradice de alguna forma una de las líneas primordiales del programa educativo 1984-1988 donde se afirma "que se mantendrá y se ampliará la cobertura en educación básica, se elevará la calidad educativa de este nivel, así como mejorar su eficiencia terminal y avanzar en su integración pedagógica", objetivos que resultarán difíciles de cumplirse proporcionándole un peso menor a la educación básica en el gasto educativo total.

Por lo que corresponde a la participación de los niveles de preescolar, primaria y secundaria, dentro del gasto total en educación básica acusamos un aumento en la participación dentro del total del nivel de preescolar al pasar de 5.83% en 1982 a un 8.59% en 1985, lo mismo acontece en el nivel de secundaria el cual pasa de un 25.73% a un 31.14% en el mismo periodo, correspondiendo por consecuencia una pérdida de peso dentro del total de educación básica al nivel de primaria el cual disminuye de un 59.78% en 1982 a un 50.19% en 1985. Estos movimientos en los pesos relativos de los diferentes niveles de educación básica encuentra su explicación en que son el nivel de preescolar y secundaria donde el gobierno ha concentrado su esfuerzos con el objetivo de lograr una tasa de atención de 100% en educación básica para 1988 y sabiendo que en el nivel primaria se tiene ya alcanzada dicha tasa de escolaridad los esfuerzos económicos se destinan en los niveles complementarios.

CUADRO 9
 GASTO FEDERAL EDUCATIVO POR NIVELES DE EDUCACION BASICA
 (Miles de pesos corrientes)
 (Presupuesto ejercido)
 1980-1985

Años	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Gasto total educativo federal	139 970 632	219 934 720	368 608 296	488 607 000	326 712 000	1332 034 000
%	100	100	100	100	100	100
Gasto en educación básica	70 425 222	117 308 229	187 474 066	223 028 000	348 916 000	585 284 000
%	50.31	53.36	50.08	45.64	42.20	43.93
Gasto en el nivel preescolar	2 795 539	5 391 383	10 246 402	16 633 000	28 106 000	50 325 000
%	3.84	5.01	5.83	7.45	8.05	8.59
Gasto en el nivel primaria	40 360 919	63 638 881	112 076 112	122 122 000	185 657 000	293 760 000
%	57.33	55.37	55.78	54.75	53.20	50.19
Gasto en el nivel secundaria	20 092 704	31 854 630	48 251 085	62 056 000	101 955 000	182 273 000
%	28.52	27.14	25.73	27.82	29.22	31.14

FUENTES: Miguel de la Madrid H. Cuarto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México 1986.
 SEP. Dirección General de Programación

Respecto a las tasas de crecimiento del presupuesto ejercido por nivel educativo en el periodo 1982-1985, todas se presentan de manera negativa, pero resalta cómo la educación básica

se vio más castigada presupuestalmente que el gasto total en educación, ya que el decremento en el nivel básico de la educación fue de -13.30% y en el de gasto educativo total fue de -8.99, lo que demuestra de alguna forma de que el nivel de educación básica se ha definido como uno de los principales dentro del discurso educativo, la realidad en términos de asignación de recursos demuestra lo contrario.

Al observar el crecimiento de los diferentes niveles de la educación básica (ver cuadro 10), vemos como es la educación preescolar el que resintió de menor manera la baja de recursos, ya que este presentó un decremento de tal solo -1.38%, el cual es inferior al presentado por la educación secundaria que observó un -7.64% y muy lejano al del nivel primaria que se elevó hasta -18.23% todo esto durante el periodo 1982-1985.

Algo importante de señalar es que mientras el gasto total federal cayó en -7.4% en estos años, el gasto educativo federal descendió en un -8.9%, lo que pone en evidencia el poco interés de la política de gasto del actual gobierno por el sector educativo.

CUADRO 10
TASAS DE CRECIMIENTO DEL GASTO FEDERAL EDUCATIVO
POR NIVELES DE EDUCACION BASICA
 (Millones de pesos constantes de 1970)
 (Presupuesto ejercido 1980-1985)

Años Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Tasa de crecimiento media del periodo 1982-1985
Gasto total educativo	27 375	34 013	35 371	24 405	24 877	26 662	
TCA		24.24%	3.99%	-31.00%	1.93%	7.17%	-8.99%
Gasto en educación básica	13 863	18 151	17 990	11 138	10 499	11 712	
TCA		30.93%	-0.88%	-38.08%	-5.73%	11.55%	-13.30%
Gasto en nivel preescolar	532	911	1 050	830	845	1 097	
TCA		71.24%	15.25%	-20.95%	1.80%	19.17%	-1.38%
Gasto en nivel primaria	7 948	10 777	10 754	6 099	5 586	5 878	
TCA		35.55%	-0.21%	-43.28%	-8.41%	5.22%	-18.23%
Gasto en nivel secundaria	3 955	4 926	4 630	3 099	3 068	3 647	
TCA		24.55%	-6.00%	-33.06%	-1.00%	18.87%	-7.64%

FUENTE: Miguel de la Madrid H. Cuarto Informe de Gobierno. Presidencia de la República, México 1986.
 SEP. Dirección General de Programación.

5.2 La Evaluación de las Metas del Programa de Educación Básica

5.2.1 Nivel preescolar

La matrícula de la educación preescolar para las edades de 4 y 5 años alcanzó en el ciclo actual (1986-1987) un total de 2.5 millones de alumnos, 530 mil más que al inicio del sexenio (como se observa en el cuadro 1).

El 62.4% se atiende por el control federal formal; 19.2% por el estatal¹; 9.8% por el federal indígena; 6.1 por el particular, y el 2.3% por cursos comunitarios, como se observa en el cuadro 2.

De los 2.5 millones de alumnos matriculados el 43.3% son de cuatro años y el 56.7 de cinco años. Cabe destacar que antes de 1986, la matrícula de cuatro años observó mayores incrementos -- que la de cinco años; 17.2 Vs. 10.6 (1983-1984) y 12.6 Vs. 10.8 (1985-1986). La concentración del servicio en las zonas urbanas y la mayor utilización de este por sectores medios y altos, que valoran en mayor grado la importancia de esta educación en el desarrollo del niño, así como la facilidad de cubrir los gastos -- que ella implica, motivó en gran parte esta situación.

En la actualidad, ciclo 1986-1987, las diferencias de incrementos entre los dos grupos de edad se han agravado: 10.9 Vs. 4.6, con lo que no se ha cumplido con la política del Plan Sectorial de dar preferencia a los niños de cinco años en la atención del servicio de preescolar.

CUADRO 1
EDUCACION PREESCOLAR

Población, matrícula e índices de atención
ciclos 1976-1977 a 1986-1987 (inicio de cursos)

A nivel nacional

CICLO ESCOLAR	Población		Matrícula		Tasa de escolarización	
	4 años	5 años	4 años	5 años	4 años	5 años
1976-77	2 159 624	2 099 945	336 740	271 206	15.59	12.91
1977-78	2 196 025	2 155 933	361 057	294 277	16.44	13.64
1978-79	2 204 754	2 192 002	368 812	330 419	16.72	15.07
1979-80	2 186 227	2 196 433	369 155	484 833	16.88	22.07
1980-81	2 146 316	2 169 172	393 092	679 527	18.31	31.32
1981-82	2 121 433	2 139 690	516 361	859 887	24.34	40.18
1982-83	2 096 242	2 111 246	666 156	1 024 828	32.73	48.54
1983-84	2 079 148	2 083 610	759 730	1 133 920	36.54	54.42
1984-85	2 072 554	2 067 831	890 964	1 256 531	42.98	60.76
1985-86	2 109 079	2 067 453	1 003 437	1 377 975	47.57	66.65
1986-87	2 082 187	2 096 319	1 104 755	1 442 603	53.05	68.81

FUENTE: SEP, Dirección General de Programación,
Dirección de Análisis y Sistemas de Información.

CUADRO 2
EDUCACION PREESCOLAR
 Porcentajes de participación por control y tipo
 ciclos 1976-1977 a 1986-1987 (inicio de cursos)
 A nivel nacional

CICLO ESCOLAR	F E D E R A L *						Estatal**	%	Particular	%
	Total	%	CONAFE	%	Indígena	%				
1976-77	378 295	62.22	-	-	-	-	180 939	29.76	48 712	8.01
1977-78	407 351	62.15	-	-	-	-	192 886	29.43	55 097	8.40
1978-79	405 063	57.92	-	-	-	-	230 971	33.03	63 197	9.03
1979-80	550 530	64.46	-	-	92 977	16.88	231 814	27.14	71 644	8.38
1980-81	711 566	66.33	-	-	102 828	14.45	241 394	22.50	118 659	11.06
1981-82	968 541	70.37	-	-	128 340	13.25	264 018	19.18	143 689	10.44
1982-83	1 250 563	73.09	27 077	2.15	134 672	10.76	313 228	18.30	127 174	7.43
1983-84	1 418 117	74.88	49 029	3.45	155 292	10.95	344 582	18.19	130 951	6.91
1984-85	1 630 358*	75.91	32 057	1.96	168 297	10.32	371 958	17.32	145 179	6.76
1985-86	1 807 181*	75.88	37 857	2.09	181 646	10.05	423 027	17.76	151 204	6.34
1986-87	1 900 070	74.58	43 872	2.30	186 211	9.80	490 353	19.24	157 205	6.17

* Incluye CENDI

** Incluye DIF

FUENTE: SEP, Dirección General de Programación,
 Dirección de Análisis y Sistemas de Información

Aunque de cierta forma se observa que los servicios educativos - que integran la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) el mayor crecimiento se ha derivado en este nivel, tanto en lo que se refiere a recursos económicos como se vió en el apartado anterior, como en el crecimiento de índices de atención a la demanda, ya que la atención de la población de cinco años ha crecido de 40.18 a 68.81 (1982 Vs. 1987) y la de cuatro años de 24.3 a 53.03. Cabe destacar sin embargo, que en ninguno de los años transcurridos del sexenio se han superado los incrementos alcanzados en 1981 y 1982 cuando se incorporaron en cada ciclo más de 300 mil niños. Actualmente la inscripción en este último ciclo escolar fue de 170 mil alumnos.

En 1981 la federación absorbía el 66.4% de la matrícula, los estados el 22.3% y los particulares el 11.1%. Para 1987 los porcentajes cambiaron a 74%, 19.2% y 6.1%. Por lo tanto el peso de la matrícula ha recaído en el control federal e inclusive su participación ha crecido.

Las mayores tasas de crecimiento promedio anual en el periodo -- 1983-1987, se registraron en el federal formal (8.72%), indígena (6.69%) y en el estatal (9.37%). En cambio en algunos de los -- servicios que operan directamente en comunidades rurales pequeñas no solamente dejaron de crecer, sino que disminuyeron su matrícula, tal es el caso de los cursos comunitarios que presentó un -- decremento de 34.6% en 1984-1985 cuando su cobertura bajó a 32mil de los 49 mil que registró en 1983-1984. Una de las explicaciones de tan drástica caída en la atención es que la capacitación de los instructores del CONAFE, se amplió a un año a diferencia de cómo se realizaba anteriormente que era en tan solo dos meses. Esta modalidad, de reciente creación inició sus cursos en 1981 con 13 mil alumnos en zonas rurales de 500 a 1 500 habitantes en las cuales la demanda para educación preescolar generalmente era menor a 30 niños. En la actualidad se brinda atención

a 43 mil alumnos, cifra que es menor a la presentada a principios de sexenio cuando se atendió a 49 mil alumnos, lo que demuestra claramente que el objetivo de "dar preferencia en la atención a zonas rurales o marginadas del país", se ha quedado solo en el papel.

La modalidad implantada para la atención de los grupos étnicos - (preescolar indígena-bilingüe) es también un servicio relativamente nuevo, se creó en 1978 como tal, pues antes de esa fecha a este grupo más bien se le proporcionaba castellanización, para incorporarlo después a la educación primaria, coartando de tajo toda la idiosincracia lingüística y étnica de estos grupos, lo que hoy se pretende es brindar una educación bilingüe y bicultural.

El crecimiento de esta modalidad educativa, registra un incremento promedio anual de 14.90% en los ocho años que tiene de operar mientras que en actual sexenio (1983-1987) el incremento ha sido de 6.69% por lo que todavía falta por atender según cálculos de la SEP el 50% de la demanda, ya que actualmente se atiende a 186 mil niños.

Por las tendencias observadas en la demanda del nivel de preescolar, se prevé que la captación de esta será cada vez más difícil, porque se tratará de población dispersa, y marginada socialmente y con escasa o nula conciencia de la importancia de la educación preescolar en el desarrollo de sus hijos.

La meta planteada para 1988 de acuerdo al Plan Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, es atender al 90% de los niños de cinco años y el 47% a los de cuatro, la referida a cuatro años se ha elevado en el ciclo escolar 1986-1987 hasta 53.05%, lo que ha repercutido que la atención para la edad de cinco años en el mismo ciclo escolar sea de tan sólo 68.18% muy lejana a la

meta planteada, lo cual es explicado por una parte a la menor -- disponibilidad de recursos del sector y por otra, que los modelos educativos imperantes han demostrado su incapacidad para captar la porción residual de niños de cinco años no atendidos.

Es importante señalar que, en algunos de los problemas mencionados, influyen deficiencias en la asignación del servicio, observables de alguna manera en las desviaciones entre la programación detallada y la asignación. Por ejemplo en 1984-1985 la desviación nacional fue casi de 55%, lo cual quiere decir, que por cada 100 asignaciones que declararon hacer las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar en los Estados, 55 no se instalaron o se instalaron mal.*

Se encontró que algunas de las causas que inciden en esta situación, se explican en: desviaciones en escuelas de nueva creación (30.7%), a que no se justificaba programar nuevos servicios en el 54% de los jardines de niños en los que se planeó hacerlo; a los deficientes insumos que utilizan las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar en los Estados y los Servicios Coordinados de Educación Pública en la programación. Cada instancia que participa en el proceso de asignación de recursos introduce desviaciones de alguna manera y parece que las áreas operativas causan la desviación más alta, entonces tratan de corregir los errores vertidos en la defectuosa programación.

Es palpable, asimismo, el desarraigo, ausentismo y deserción de las educadoras cuando son asignadas a lugares lejanos o de difícil acceso. La escasa sensibilización de los padres de familia en los sectores marginados, aunada a los costos que para ellos -

* Encuesta aplicada en febrero de 1985 por la Dirección General de Programación de la SEP.

implica la educación de sus hijos, limita las posibilidades de utilizar el servicio.

Si revisamos el panorama estatal que muestran las 32 entidades federativas del país, nos daremos cuenta a primera vista que --- existe una gran heterogeneidad en lo que a atención a la demanda en el nivel preescolar se refiere (ver cuadro 3).

Así tenemos que existen deficiencias tan marcadas como es el caso que para el ciclo escolar 1986-1987, el estado de Tabasco presenta una tasa de escolaridad de la matrícula total de preescolar de 92%, casi el doble a la registrada en Veracruz con 48%, en el mismo periodo.

Siendo el promedio nacional de atención en preescolar de 61% a la matrícula total en el periodo 1986-1987, las entidades que se ubican por debajo o igual a este promedio, en orden de importancia del menor al mayor son: Veracruz (48%), Estado de México --- (51%), Tamaulipas (52%), Michoacán (53%), Sinaloa (54%), Guanajuato (56%), Morelos (58%), Campeche (59%), Durango e Hidalgo -- (60%), Coahuila, Querétaro y Distrito Federal (61%).

Si realizamos este mismo ejercicio, pero ahora en relación a la atención de la edad de cinco años, encontramos que coinciden las mismas entidades excepto, Coahuila, Hidalgo y Querétaro, pero se anexan a esta lista Puebla y Jalisco con 65%, mientras que el -- promedio de atención para la edad de cinco años es de 69%.

Al revisar los incrementos en la atención a la demanda total en el nivel de preescolar (ver cuadro 3) que las entidades han realizado en el transcurso del presente sexenio, destacan estados -- como Baja California con un incremento de 55% en la atención de preescolar. Tabasco con 47%, Zacatecas con 42%, San Luis Potosí con 30%, Sonora y Estado de México con 29%, Quintana Roo con 28%,

CUADRO 3

COMPARACION DE LA ATENCION A LA DEMANDA EN EL NIVEL DE PREESCOLAR CICLOS 1982-1983 vs. 1986-1987 (Inicio de cursos) POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad federativa	Ciclo escolar 1982-1983			Ciclo escolar 1986-1987			Incremento 1982-83 Vs. 1986-87		
	4 años	5 años	Total	4 años	5 años	Total	4 años	5 años	Total
Aguascalientes	32	52	42	59	74	66	27	22	24
Baja C. Norte	44	58	51	67	85	76	23	27	55
Baja C. Sur	69	73	71	67	76	72	2	3	1
Campeche	37	56	47	49	69	59	12	13	12
Coahuila	23	66	45	44	78	61	21	12	16
Colima	28	70	49	67	88	78	39	18	19
Chiapas	40	47	44	67	70	68	27	23	24
Chihuahua	30	55	43	55	79	67	25	24	24
D. F.	42	52	47	60	63	61	18	11	14
Durango	47	52	50	57	63	60	10	11	10
Guanajuato	23	41	32	46	66	56	23	25	24
Guerrero	47	58	52	70	84	77	23	26	25
Hidalgo	27	63	45	35	84	60	8	21	15
Jalisco	25	50	38	58	65	62	33	15	24
México	20	25	22	45	53	51	29	28	29
Michoacán	31	35	33	39	66	53	8	31	20
Morelos	43	64	54	47	69	58	4	5	4
Nayarit	14	65	40	37	52	65	23	27	25
Nuevo León	28	56	42	49	75	62	21	19	20
Oaxaca	28	69	48	43	104	73	15	35	25
Puebla	44	49	47	59	65	62	15	16	15
Querétaro	26	68	47	39	83	61	13	16	14
Quintana Roo	32	60	46	56	91	74	26	31	28
San L. Potosí	40	53	48	75	82	78	35	29	30
Sinaloa	60	44	52	54	53	54	-6	9	2
Sonora	25	59	42	50	91	71	25	32	29
Tabasco	46	44	45	100	84	92	54	40	47
Tamaulipas	27	51	39	37	68	52	10	17	13
Tlaxcala	33	62	48	49	81	65	16	19	17
Veracruz	24	40	32	41	54	48	17	14	16
Yucatán	7	90	49	48	78	63	41	-12	14
Zacatecas	29	46	38	60	60	70	31	34	42
TOTAL Nacional	32	49	40	53	65	61	21	20	21

FUENTE: SEP, Dirección General de Programación, Dirección de Análisis y Sistemas de Información

Oaxaca, Nayarit y Guerrero con 25%, mientras que por otro lado - las entidades que presentan los menores incrementos son: Baja California Sur 1%, Sinaloa con 2%, Morelos 4%, Durango 10%, Campeche 12%, Tamaulipas 13%, Yucatán, Querétaro y Distrito Federal 14% e Hidalgo y Puebla con 53%.

Por lo que se refiere a la participación de los controles en la atención a la demanda de 5 años* en el nivel de preescolar (ver cuadro 4), encontramos que el federal total no varió su participación, mientras que el estatal la aumentó en un punto porcentual, mismo que perdió el control particular.

Por lo que hace a la situación que se presenta en las entidades federativas en cuanto a la participación de los controles, encontramos que para el ciclo escolar 1986-1987 existen entidades donde el peso de la federación en la atención a la edad de cinco años es decisiva; ya que este control absorbe hasta el 99% como es Aguascalientes, Hidalgo y Oaxaca y otras como Campeche y Sinaloa 98%, Quintana Roo 97%, Baja California Sur 96%, Querétaro, San Luis Potosí y Tamaulipas 53%, y Colima con 93%, en contrapartida las entidades donde la participación del control estatal es más fuerte y que son en orden acostumbrado: Estado de México --- (51%), Nuevo León (32%), Tabasco (31%), Chiapas (29%), Tlaxcala (27%), Morelos y Baja California (23%).

Al ver el gran peso que la federación tiene en la atención de la demanda en el nivel de preescolar y su nula variación en el transcurso del sexenio, nos hace pensar que el objetivo de descentralizar la educación básica a las entidades, no se ha cumplido de manera satisfactoria.

5.2.2 Nivel primaria

El índice de atención en primaria denota un decremento al compa-

CUADRO 4

PARTICIPACION DE LOS CONTROLES FEDERAL, ESTATAL Y PARTICULAR EN LA MATRICULA DE CINCO AÑOS DE PREESCOLAR CICLOS 1982-1983 Vs. 1986-1987 (Inicio de curso) POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD FEDERATIVA	Ciclo escolar 1982-1983			Ciclo escolar 1986-1987			Incrementos 1982-83 Vs. 1986-87		
	Federal	Estatal	Particular	Federal	Estatal	Particular	Federal	Estatal	Particular
Aguascalientes	99	-	1	99	-	1	0	-	0
Baja C. Norte	58	35	7	64	25	11	6	-10	4
Baja C. Sur	97	-	3	96	-	4	-1	-	1
Campeche	96	3	1	98	-	2	2	-3	1
Coahuila	83	9	8	79	13	8	4	-4	0
Colima	86	9	5	93	4	3	7	5	2
Chiapas	72	26	2	69	29	2	-3	-3	0
Chihuahua	63	29	8	71	24	5	8	-5	-3
D.F.	86	-	14	85	-	15	-1	-	1
Durango	82	14	4	77	19	4	-5	5	0
Guanajuato	94	3	3	89	6	5	-5	3	2
Guerrero	75	23	2	82	17	1	7	-6	-1
Hidalgo	99	-	1	99	-	1	0	-	0
Jalisco	81	17	2	76	22	2	-5	5	0
México	49	47	4	47	5	4	-2	4	-2
Michoacán	89	10	1	89	7	4	0	-3	3
Morelos	62	32	6	70	25	5	8	-7	-1
Nayarit	81	17	2	85	13	2	4	-4	0
Nuevo León	45	33	22	53	32	15	8	-1	-7
Oaxaca	99	-	1	99	-	1	0	-	0
Puebla	81	13	6	87	9	4	6	-4	-2
Querétaro	94	-	6	95	-	5	1	-	-1
Quintana Roo	96	-	4	97	-	3	1	-	-1
San. L. Potosí	91	7	2	95	4	1	4	-3	-1
Sinaloa	97	2	1	98	-	2	1	-2	1
Sonora	80	14	6	83	11	6	3	-3	0
Tabasco	66	29	5	67	31	2	1	-2	-3
Tamaulipas	92	-	8	95	-	5	3	-	-3
Tlaxcala	67	32	1	71	27	2	4	-3	1
Veracruz	73	25	2	80	19	1	7	-6	-1
Yucatán	92	6	2	88	9	3	-4	3	1
Zacatecas	81	18	1	76	23	1	-5	5	0
Total Nacional	79	15	6	79	16	5	0	1	-1

FUENTE: SEP, Dirección General de Programación
Dirección de Análisis y Sistemas de Información

rar el ciclo escolar 1986-87 respecto de 1982-83, disminuyendo - en 4.2 puntos de por ciento. O sea, que en estos últimos cinco - años se ha dejado de atender anualmente por lo menos a un 3.07% de este grupo de edad, que representan casi 600 mil niños; la ta - sa de decremento que registra la matrícula en este periodo es de casi 1%, contrastando radicalmente con la tasa de crecimiento de los cinco años anteriores que fue del 4.02 .

De seguir esta tendencia se puede inferir, que no obstante la -- disminución en el crecimiento de la población, en cada ciclo es - colar que inicia se deha de atender más niños de este grupo de - edad ya que mientras en 1982-83 fueron 299 mil, en 1986-87 son - casi un millón 100 mil, que pasan a engrosar las filas del reza - go educativo, (ver cuadro 5).

Esta baja en el índice de atención a la demanda obedece a varias circunstancias, en primer lugar hay que destacar que el presu-- puesto destinado por el sector para este nivel ha venido siendo cada vez menor, como ya se apunto anteriormente, el tipo de po-- blación de que se trata, por lo general, se encuentra en locali-- dades demasiado dispersas, con características de difícil acceso tanto geográfico como cultural, pues son poblaciones eminentemen-- te rurales —mestizas e indígenas— perdidas en los montes, sier-- rras, selvas, etc, económicamente marginadas y con una movilidad manifiesta para allegarse de lo necesario. Lo cual trae como -- consecuencia que el tipo de servicio educativo que requieren no compagine con los existentes pues entre otras cosas los maes-- tros no asisten regularmente al servicio, el calendario escolar vigente no responde a sus necesidades y los contenidos educati-- vos son inadecuados; por último, es necesario señalar la dificul-- tad económica y técnica, que implica la detección de este tipo - de localidades, así como la desaparición de servicios educativos que se han detectado, los nuevos asentamientos humanos con alto grado de marginación que se establecen en la periferia de los --

CUADRO 5
 ATENCIÓN A LA DEMANDA DE EDUCACIÓN PRIMARIA* REPUBLICA MEXICANA

Concepto	T O T A L				
	Grupo de edad 6 - 14 años				
	Población	Matrícula	Índice de atención a la demanda social	Constante %	Índice de atención a la demanda potencial
1977-78	16 416 000	13 153 952	80.1	15.0	95.1
1978-79	17 001 324	14 096 393	82.9	15.0	97.9
1979-80	17 554 223	14 612 043	83.2	15.0	98.2
1980-81	18 034 628	15 231 363	84.5	15.0	99.5
1981-82	18 406 265	15 399 373	83.7	15.0	98.7
1982-83	18 690 614	15 587 324	83.4	15.0	98.4
1983-84	18 881 600	15 778 478	83.6	15.0	98.6
1984-85	18 972 473	15 622 496	82.3	15.0	97.3
1985-86	18 976 067	15 453 472	81.4	15.0	96.4
1986-87	18 943 770	14 994 642	79.2	15.0	94.2

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP
 Información de fin de cursos, salvo el ciclo escolar
 1986-87 que es inicio

- * La SEP considera población demandante del nivel de primaria a aquella población que se encuentra entre los 6 y los 14 años de edad y que no presenta dificultades biopsicomotoras que constituyan problemas de aprendizaje. Sin embargo, por lo amplio del grupo de edad, habría que sumarle al índice obtenido el porcentaje correspondiente de niños de 11 a 14 años que terminaron la primaria y descontarle el de la población con dificultades de aprendizaje, y aunque no hay información confiable para obtenerlos, se estima que el porcentaje resultante es de 15% para el total del país. Es decir, que a falta de datos precisos se manejará una constante de 15% que adicionado al índice obtenido representa el índice de atención a la demanda potencial.

centros urbanos, y el desvío de recursos autorizados para los -- nuevos servicios así como su falta o tardanza en la instalación.

El peso del sostenimiento de este servicio educativo recae en la federación con poco más del 72%, mientras que los gobiernos estatales cubren el 22.5 aproximadamente y los particulares solo un poco más del 5%.

En lo que va del presente sexenio, la federación ha aumentado su peso relativo en casi un 1%, permaneciendo casi invariables en su participación los tres tipos que ofrece: 95% el general, 4 el indígena y 1 los cursos comunitarios. Es importante resaltar -- que sólo el tipo indígena registra una tasa de crecimiento en el periodo, que es del 5.7%, sin embargo, aun se encuentra lejos de representar por lo menos el 80% de esta población. Otro aspecto importante es que los cursos comunitarios descendieron drásticamente su atención a partir de 1980-81 cuando atendían a casi 250 mil niños pasando a casi 100 mil para 1986-87, aunque manifiesta un proceso de recuperación, esto fue sin duda, también una causa importante en el descenso de la atención a nivel nacional, que -- originó desaparición de servicios, rebasando con mucho la capacidad de respuesta de los responsables del sector educativo.

Los gobiernos estatales han venido bajando su participación en -- el total de la atención en poco más del 1% durante el periodo -- 1982-1986, lo cual pone en entredicho la política de descentralización iniciada en 1982 ya que era de esperarse, por lo menos, -- un lento crecimiento en su atención.

Los particulares han mantenido su participación y en términos absolutos sólo crecieron en 1 328 alumnos (ver cuadro 6).

El índice de atención a nivel nacional decreció en 4% en el pe--riodo 1982-1986.

CUADRO 6
INDICES DE PARTICIPACION DE LA DEMANDA SOCIAL DE PRIMARIA
POR CONTROL Y TIPO DE ENSEÑANZA

República Mexicana

Ciclo Escolar	PORCENTAJES DE PARTICIPACION POR CONTROL Y TIPO										
	Federal										
	Total		General			CONAFE		Estatad		Particular	
	Absoluto	%	Gral.	Indic.	CONAFE	Absoluto	%	Absoluto	%		
1977-78	9 270 382	70.5	96	3	1	3 224 362	24.5	659 238	5.0		
1978-79	10 080 026	71.5	94	3	3	3 343 489	23.7	672 878	4.8		
1979-80	10 412 319	71.2	94	4	2	3 488 331	23.9	711 393	4.9		
1980-81	10 915 557	71.7	94	4	2	3 568 315	23.4	747 111	4.9		
1981-82	11 015 111	71.5	95	4	1	3 599 242	23.4	785 020	5.1		
1982-83	11 127 072	71.4	95	4	1	3 675 363	23.6	784 889	5.0		
1983-84	11 446 269	72.5	95	4	1	3 548 444	22.5	783 765	5.0		
1984-85	11 349 640	72.6	95	4	1	3 511 688	22.5	761 168	4.9		
1985-86	11 188 405	72.4	95	4	1	3 477 894	22.5	787 173	5.1		
1986-87	10 843 612	72.3	94	5	1	3 364 813	22.4	786 217	5.3		

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP
Información de fin de cursos, salvo el ciclo escolar 1986-87 que es inicio.

La atención a la demanda por entidad federativa demuestra que so lo Chiapas*, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Tlaxcala la incrementaron; San Luis Potosí y Zacatecas permanecieron sin cambio, y el resto (21 entidades y el Distrito Federal) la disminuyó entre 1 y 13% (Michoacán y Puebla, y Baja California Sur y el Distrito Federal, respectivamente). Los estados con menor índice de atención en 1982 (abajo del 20%) resultaron ser los mismos en 1986 (Campeche, Distrito Federal, México, Nayarit, Nuevo León y Tamaulipas), agudizando el decremento en el Distrito Federal y Estado de México, que pasaron de 72 a 59 y de 74 a 66 respectivamente.

* Este incremento tiene su origen en el exodo masivo de la población fronteriza a este estado y algunos otros cercanos.

De las 18 entidades que han firmado el acuerdo de la descentralización, destaca el hecho de que solo Tabasco y Tlaxcala aumentaron su índice y al que al resto lo disminuyó (ver cuadro 7).

CUADRO 7
ATENCIÓN A LA DEMANDA SOCIAL DE EDUCACIÓN PRIMARIA POR ENTIDAD FEDERATIVA*

Ciclo escolar concepto Entidad	1982-83			1986-87			Diferencia incremento o disminu- ción
	Total			Total			
	Población 6-14 años	Matrícula 6-14 años	Índice Atenc.	Población 6-14 años	Matrícula 6-14 años	Índice Atenc.	
Aguas Calientes	151 621	125 362	83	161 334	124 422	77	-6
Baja C. Norte	315 425	262 621	83	303 914	242 438	80	-3
Baja C. Sur	60 627	54 057	89	68 986	52 584	76	-13
Campeche	121 261	95 098	79	135 057	101 206	75	-3
Coahuila	435 242	371 486	85	436 679	338 045	77	-8
Colima	99 256	35 758	86	98 492	79 378	81	-5
Chiapas	587 748	533 375	95	592 805	609 700	103	8
Chihuahua	359 501	470 298	86	507 007	422 067	83	-3
D. F.	2103 361	1516 864	72	2113 312	1241 153	59	-13
Durango	352 050	302 538	86	333 002	280 499	84	-2
Guanajuato	875 301	776 194	88	862 120	782 025	91	3
Guerrero	617 033	599 262	97	598 636	587 884	98	1
Hidalgo	444 280	392 027	88	437 190	373 577	85	-3
Jalisco	1236 831	1078 880	87	1212 128	1023 618	84	-3
México	2291 980	1707 248	74	2698 095	1782 621	66	-8
Michoacán	830 061	785 170	95	779 104	729 972	94	-1
Morelos	266 320	222 321	83	276 224	201 997	73	-10
Nayarit	215 150	170 571	79	208 412	160 632	77	-2
Nuevo León	688 038	543 104	79	711 727	508 836	71	-8
Oaxaca	658 265	630 456	96	616 756	624 079	101	5
Puebla	949 017	784 449	83	948 793	799 424	84	-1
Querétaro	220 033	189 052	86	233 427	193 944	83	-3
Quintana Roo	67 653	62 158	92	92 022	74 731	81	-11
San L. Potosí	483 130	406 464	84	477 823	401 524	84	0
Sinaloa	540 985	464 024	86	546 685	429 252	79	-7
Sonora	413 431	353 415	85	413 551	329 487	80	-5
Tabasco	311 748	299 209	96	316 560	310 920	98	2
Tamaulipas	520 940	413 118	79	510 277	374 298	73	-6
Tlaxcala	159 891	140 836	88	158 182	144 210	91	3
Veracruz	1493 646	1203 633	81	1486 355	1167 160	79	-2
Yucatán	276 617	238 892	86	284 145	238 966	84	-2
Zacatecas	345 628	282 360	81	324 919	263 927	81	0
Nacional	18 690 614	15 587 324	83	18 543 770	14 954 642	79	-4

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP

* Por falta de datos confiables sobre la demanda potencial, aquí solo se presenta el índice de atención a la demanda social.

A nivel nacional la participación de la federación se incrementó en 1% durante el periodo 1982-1986, caso contrario de los gobiernos estatales, mientras que los particulares permanecieron sin cambio.

Cuatro entidades incrementaron su participación en el control federal por arriba de 2%, tal es el caso de Guerrero, Nuevo León, Sonora y Veracruz. Mientras que el Distrito Federal, Durango y México la disminuyeron en más de 1%; un tercio de las entidades permaneció constante. En el control estatal permanecieron sin cambio cuatro entidades (Baja California Norte, Chiapas, Nayarit y Tlaxcala); Durango y México la incrementaron y el resto vió -- disminuida su participación (14, ya que en 12 entidades no existen escuelas de este control). Los particulares aumentaron en 1% su participación en 11 entidades, mientras el resto permaneció constante (ver cuadro 6).

Pero en nuestro sistema educativo la atención al grupo de edad no garantiza la permanencia ni la promoción para todos los alumnos, reprobando y desertando éstos del sistema desde el primer año.

La deserción total que se registra en primaria pasó de 3.8 en el ciclo escolar de 1982-83 a 4.1 en 1985-86, es un incremento que equivale a casi 40 mil niños. La reprobación puede decirse que se mantuvo pues presenta una disminución del 0.1%. Ambos indicadores representan poco más del 14% de la matrícula total que equivale a más de 2 millones de niños.

Lo más grave de esta situación y sintomático es que los mayores porcentajes se presentan en los primeros grados, ya que tan solo con la deserción y reprobación de 1^a y 2^a grado hay poco más del 55% del total, que equivale a más de un millón de niños en los ciclos escolares presentados.

CUADRO 8

INDICES DE PARTICIPACION DE LA DEMANDA SOCIAL DE PRIMARIA POR CONTROL Y ENTIDAD FEDERATIVA.

Ciclo Esc. Concepto	1982 - 1983						1986 - 1987 (inicio)						Diferencia		
	Federal		Estatal		Particular		Federal		Estatal		Particular		Fede- ral	Esta- tal	Parti- cular
	Matrícula 6-14	%	Matrícula 6-14	%	Matrícula 6-14	%	Matrícula 6-14	%	Matrícula 6-14	%	Matrícula 6-14	%			
Ag.	113 681	91	1 398	1	10 283	8	113 866	92	-	-	10 556	8	1	-4	0
B.C.N.	159 495	61	89 806	34	13 320	5	144 020	60	82 918	34	15 500	6	-1	0	1
B.C.S.	51 511	95	-	-	2 546	5	49 832	95	-	-	2 752	5	0	-	0
Campeche	53 542	98	-	-	1 556	2	95 599	98	-	-	1 607	2	0	-	0
Coahuila	284 483	76	69 794	19	17 209	5	256 979	76	62 378	18	18 688	6	0	-1	1
Colima	74 554	87	7 282	8	3 922	5	68 957	87	5 910	7	4 511	6	0	-1	1
Chiapas	453 048	81	96 523	17	8 808	2	495 001	81	104 147	17	10 552	2	0	0	0
Chihuahua	301 715	64	147 605	31	20 978	5	260 608	66	121 987	29	19 472	5	2	-2	0
D. F.	1338 809	88	-	-	180 075	12	1658 852	86	-	-	172 307	14	-2	-	2
Durango	217 568	72	76 901	25	8 069	3	196 904	70	75 850	27	7 745	3	-2	-	0
Guajuato	516 616	66	207 149	27	52 429	7	534 615	68	196 398	25	51 012	7	2	-2	0
Guerrero	456 055	76	132 685	22	10 322	2	465 438	79	112 899	19	9 547	2	3	-3	0
Hidalgo	380 850	97	-	-	11 177	3	362 372	97	-	-	11 205	3	0	-	0
Jalisco	530 922	49	457 625	43	90 333	8	525 262	51	410 104	40	88 252	9	2	-3	1
México	887 997	52	743 998	44	75 253	4	831 652	49	820 493	46	80 476	5	-3	-	1
Michoacán	736 549	94	-	-	48 621	6	678 531	93	-	-	51 441	7	-1	-	1
Morelos	190 326	86	22 617	10	9 378	4	193 017	96	-	-	8 980	4	10	-4	0
Nayarit	151 135	89	15 907	9	3 529	2	142 853	89	14 167	9	3 612	2	0	0	0
N. León	234 942	43	274 712	51	33 450	6	248 757	49	226 039	44	34 000	7	6	-7	1
Oaxaca	622 575	99	-	-	7 877	1	616 233	99	-	-	7 846	1	0	-	0
Puebla	522 040	67	226 947	29	35 462	4	549 006	69	214 320	27	36 098	4	2	-2	0
Querétaro	178 051	94	-	-	11 001	6	181 183	93	-	-	12 841	7	-1	-	1
Q. Roo	60 518	97	-	-	1 640	3	72 386	97	-	-	2 405	3	0	-	0
S.L.P.	341 709	84	46 064	11	18 691	5	345 732	86	37 353	9	18 439	5	2	-2	0
Sinaloa	285 127	61	165 389	36	13 508	3	267 928	62	145 839	34	14 485	4	1	-2	1
Sonora	212 063	60	123 616	35	17 736	5	207 693	63	104 555	32	17 239	5	3	-3	0
Tabasco	203 934	68	85 508	29	9 767	3	301 689	97	-	-	9 231	3	29	-4	0
Tamps.	399 271	97	-	-	13 847	3	360 720	96	-	-	13 578	4	-1	-	1
Tlaxcala	98 763	70	37 885	27	4 188	3	100 746	70	38 743	27	4 721	3	0	0	0
Veracruz	636 878	53	537 857	45	28 898	2	648 639	56	492 339	42	26 182	2	3	-3	0
Yucatán	167 529	70	61 997	26	9 366	4	171 029	72	58 630	24	9 307	4	2	-2	0
Zacatecas	224 812	80	45 898	16	11 650	4	213 553	81	39 744	15	10 630	4	1	-1	0
Nacional	11127 072	71	3 675 363	24	784 889	5	10843 612	72	3364 813	23	786 217	5	1	-1	0

108

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP. 1982-1983 Fin de cursos y 1986-87 inicio de cursos

* Entidades que a la firma del acuerdo de descentralización eliminaron el sostenimiento estatal, pasando los recursos a la federación.

Por grado escolar se registra un leve aumento porcentual tanto - para la reprobación como para la deserción, al comparar 1985-86 con respecto a 1982-83 (ver cuadro 9).

CUADRO 9

DESERCIÓN Y REPROBACIÓN POR GRADO EN PRIMARIA. REPUBLICA MEXICANA

Ciclo Escolar Concepto	Ciclo escolar 1982-83				Ciclo escolar 1985-86				Diferencia	
	Deserción		Reprobación		Deserción		Reprobación		Deserción	Reprobación
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%		
PRIMERO	185 172	5.1	593 707	17.3	191 783	5.8	547 554	17.5	0.7	0.2
SEGUNDO	107 469	3.7	334 503	11.9	105 517	3.8	321 351	12.1	0.1	0.2
TERCERO	94 018	3.5	273 341	10.5	96 469	3.7	271 318	10.8	0.2	0.3
CUARTO	81 227	3.4	219 526	9.4	90 166	3.7	225 668	9.5	0.3	0.1
QUINTO	72 273	3.4	156 333	7.6	83 849	3.7	168 409	7.7	0.3	0.1
SEXTO	58 818	3.3	33 230	1.9	70 361	3.5	32 020	1.6	0.2	-0.3
TOTAL	555 977	3.8	1 610 640	10.7	638 145	4.1	1 566 360	10.6	0.3	-0.1

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP
fin de cursos

Las causas más importantes que provocan esta situación son varias y de diferente naturaleza, entre otras, la falta del antecedente de preescolar, ya que por lo menos el 40% de los niños que se inscriben al primer grado de primaria no cursan el nivel preescolar, comprobándose en estos los mayores índices de reprobación en los primeros grados; la existencia en el área rural de escuelas unitarias (un solo maestro para atender todos los grados), así como de las escuelas incompletas (que no ofrecen los 6 grados) se convierte también en una causa significativa del problema, pues no todos los profesores están preparados para atender en un aula a alumnos de diferente grado, y los alumnos que tengan en su escuela hasta un grado determinado, difícilmente se trasladan todos a otra población que cuente con una escuela completa; además, la asignación de maestros de recién ingreso al --

sistema educativo al primer grado de la enseñanza primaria, impide que estos alumnos sean atendidos por profesores con experiencia docente; por otro lado, es importante resaltar que en no pocas comunidades rurales los padres de estos niños requieren su apoyo en sus labores cotidianas que representan un aporte indispensable para la economía familiar, distrayéndolos, a veces, por periodos más o menos largos, de las actividades escolares, situación similar ocurre cuando la familia emigra temporalmente en busca de trabajo; y aunque no hay estudios precisos, la mala alimentación de los alumnos de las áreas rurales es también causa de su poco aprovechamiento.

La deserción y reprobación total y de primer grado a nivel nacional denotan sólo el aumento del 1% en la deserción de primer grado, ya que el resto se mantuvo igual. A nivel de entidad federativa, en promedio, el 41% de estas permanecieron constantes, el 34% incrementaron entre 1 y 7 puntos de porcentaje y sólo el 8% de las entidades decrementaron sus índices entre 1 y 22%.

Las entidades que en 1982-83 presentaron los índices de deserción totales más bajos y permanecieron igual en 1985-86 son Puebla y Tlaxcala; los que aumentaron son Hidalgo y México, y decrecieron Campeche y Veracruz. En relación a la reprobación total y siguiendo la misma tónica, Jalisco y Tlaxcala permanecieron constantes, y solo Nuevo León la decrementó. La situación varía con los estados que presentan los índices más altos, ya que en la deserción total la mayoría incrementa su porcentaje, no así con la reprobación la cual casi todos la disminuyen. El comportamiento de estos indicadores dentro del primer grado es más o menos parecido, aunque resaltan Baja California Norte, Colima, Michoacán y Sonora con una deserción superior al 10% del total de la matrícula; y Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán donde la reprobación es superior a 22% del total.

Ahora bien, estos porcentajes no son mayores porque hay entidades con un peso absoluto en las matrículas que es decisivo y cuyos porcentajes se encuentran más o menos alrededor de la media nacional, tal es el caso del Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla y Veracruz, entre otras (ver cuadro 10).

La situación anterior demuestra que las entidades más perjudicadas no solo no han mejorado su situación, sino que en algunas ésta se ha agudizado, contrariamente a la política de atender preferentemente a los grupos y zonas más desfavorecidas.

De las cuatro generaciones presentadas, se observa que la eficiencia terminal disminuye al principio, quedando al final apenas 0.2% arriba. Es decir que prácticamente siguen egresando de la primaria 49 niños de 100 que la inician seis años antes (ver cuadro 11).

Esta baja en la eficiencia obedece a la deserción y reprobación que como ya se destacó es mayor en los tres primeros grados, y sobre todo en el primero, convirtiéndose así en el mayor filtro del sistema, cual si fuera analógicamente la llave abierta del rezago educativo.

Los programas desarrollados para atacar este problema, tales como el de recuperación de niños con atraso escolar y los cursos de prevención de la reprobación, han sido insuficientes y su cobertura no logra impactar. De seguir esta tendencia, resultará prácticamente imposible que pueda llegarse al 70% que el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte se había fijado como meta para el ciclo escolar 1988-89.

Si la eficiencia terminal a nivel nacional es preocupante, a nivel de entidad federativa es casi alarmante, pues aún cuando 21

CUADRO 10

INDICES DE DESERCIÓN Y REPROBACIÓN TOTAL Y PRIMER GRADO
DE PRIMARIA POR ENTIDAD FEDERATIVA

Ciclo escolar Entidad	1982-83				1985-86				Diferencia			
	Total		1er. Grado		Total		1er. Grado		Total		1er. Grado	
	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R
Aguascalientes	5	8	9	14	6	8	10	13	1	0	1	-1
Baja C. Norte	7	9	10	15	8	9	12	16	1	0	2	1
Baja C. Sur	7	10	9	16	7	10	10	16	0	0	1	0
Campeche	2	13	2	20	1	13	1	20	-1	0	-1	0
Coahuila	5	8	7	14	6	8	10	16	1	0	3	2
Colima	7	8	11	14	8	8	11	15	1	0	0	1
Chiapas	3	14	4	18	2	15	3	21	-1	1	-1	3
Chihuahua	7	11	9	20	6	10	8	18	-1	-1	-1	-2
D. F.	6	8	8	13	5	7	6	11	0	-1	-2	-2
Durango	6	12	9	19	6	11	9	19	3	-1	0	0
Guanajuato	3	11	5	17	3	11	4	17	0	0	-1	0
Guerrero	3	13	4	19	3	13	5	19	0	0	1	0
Hidalgo	1	14	1	21	3	13	6	21	2	-1	5	0
Jalisco	5	7	6	12	5	7	6	13	0	0	0	1
México	2	12	3	19	4	10	5	17	2	-2	2	-2
Michoacán	4	10	5	16	7	13	12	23	3	3	7	7
Morelos	4	8	6	14	4	8	9	14	1	0	2	0
Nayarit	3	9	5	16	3	8	5	15	0	-1	0	-1
N. León	5	6	7	10	5	5	7	10	0	-1	0	0
Oaxaca	3	18	4	25	4	17	4	24	1	-1	0	-1
Puebla	2	11	2	16	2	12	3	18	0	1	1	2
Querétaro	4	12	5	19	4	12	6	19	0	0	1	0
Q. Roo	6	16	7	25	5	15	6	23	-1	-1	-1	-2
San L.P.	5	14	7	23	5	13	8	21	0	-1	1	-2
Sinaloa	5	9	7	16	5	9	7	16	0	0	0	0
Sonora	7	9	9	14	8	9	11	15	1	0	2	1
Tabasco	3	14	4	21	4	13	5	21	1	-1	1	0
Tamps.	4	9	6	14	5	9	7	15	1	0	1	1
Tlaxcala	1	7	2	11	1	7	1	12	0	0	-1	1
Veracruz	2	12	2	19	1	12	2	19	-1	0	0	0
Yucatán	3	14	4	23	3	14	5	23	0	0	1	0
Zacatecas	4	11	5	17	6	12	10	19	2	1	5	2
Nacional	4	11	5	17	4	11	6	17	0	0	1	0

D = Deserción

R = Reprobación

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP.
Fin de cursos

CUADRO 11
EFICIENCIA TERMINAL EN PRIMARIA. REPUBLICA MEXICANA

CONCEPTO	AMBITO	República Mexicana
GENERACION 1977-78/1982-83		
Inscripción total de 1er. grado en 1977-78		3 492 183
Aprobados de sexto grado en 1982-83		1 717 264
Eficiencia terminal		49.2
GENERACION 1978-79/1983-84		
Inscripción total de 1er. grado en 1978-79		3 838 404
Aprobados de sexto grado en 1983-84		1 819 166
Eficiencia terminal		47.4
GENERACION 1979-80/1984-85		
Inscripción total de 1er. grado en 1979-80		3 857 750
Aprobados de sexto grado en 1984-85		1 875 069
Eficiencia terminal		48.6
GENERACION 1980-81/1985-86		
Inscripción total de 1er. grado en 1980-81		3 898 219
Aprobados de sexto grado en 1985-86		1 925 314
Eficiencia terminal		49.4

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP.

Inicio y fin de cursos

entidades incrementaron su porcentaje entre 1 y 9 puntos entre la primera y la última generación, Chiapas y Guerrero que permanecieron constantes más Michoacán, Oaxaca y Yucatán, que aumentaron en uno las dos primeras y tras la última, presentan índices de 26, 35, 37, 35 y 34 respectivamente.

De las entidades con índices más altos, arriba de 59%, Aguascalientes, Baja California Norte, México, Morelos, Nuevo León y Tlaxcala lo incrementaron entre 1 y 7%; y sólo Baja California Sur, Coahuila y el Distrito Federal lo decrementaron entre 1 y 5%. Tal fue el caso del Distrito Federal que siendo el más alto en la primera generación con 71% pasó a 66% en la última, dejando este lugar a los estados de Morelos, Nuevo León y Tlaxcala con 67%.

En síntesis, 13 entidades se encuentran por debajo del promedio nacional, siendo Chiapas, Guerrero y Oaxaca las más afectadas -- pues existe una diferencia de más de 30 puntos de porcentaje entre ellas y la entidad con la eficiencia terminal más alta, lo cual pone de manifiesto el grado de atraso que experimentan en todos los sentidos. Es sintomático también que sean estas entidades con un buen número de población indígena e infinidad de microlocalidades, ya que en el servicio indígena y de cursos comunitarios que son los que atienden a un buen número de esta población, la eficiencia terminal es todavía menor. Porende, estas entidades son fiel testimonio de que la política de atender prioritariamente a los más desfavorecidos no ha podido llevarse a la práctica o de que sus efectos aún no se manifiestan (ver cuadro 12).

5.2.3 Nivel medio básico. Secundaria

En términos absolutos cada vez se atiende en secundaria a más egresados de primaria, sin embargo, en términos relativos más de

CUADRO 12
EFICIENCIA TERMINAL EN PRIMARIA, POR ENTIDAD FEDERATIVA
(Cuatro generaciones)

Generación Entidad	Generación 1977-78/ 1982-83	Generación 1978-79/ 1983-84	Generación 1979-80/ 1984-85	Generación 1980-81/ 1985-86	Diferencia entre la 1a. y última Gen
Ags.	60	59	60	61	1
Baja C. N.	60	59	61	63	3
Baja C. S.	60	59	59	59	-1
Campeche	40	34	41	41	1
Coahuila	64	63	64	63	-1
Colima	54	49	52	51	-3
Chiapas	26	26	24	26	0
Chihuahua	49	45	48	49	0
D.F.	71	66	71	66	-5
Durango	47	46	48	49	2
Guanajuato	49	43	46	47	-2
Guerrero	35	34	36	35	0
Hidalgo	43	42	44	46	3
Jalisco	49	47	49	50	1
México	60	61	61	62	2
Michoacán	37	34	38	38	1
Morelos	62	60	65	67	5
Nayarit	53	50	54	56	3
N. León	66	67	68	67	1
Oaxaca	35	35	33	36	1
Puebla	44	45	45	46	2
Querétaro	54	47	54	57	3
Q. Roo	38	39	44	45	7
S. L. P.	46	44	46	47	1
Sinaloa	50	51	53	52	2
Sonora	59	53	57	57	-2
Tabasco	36	43	41	41	3
Tamps.	59	57	59	60	1
Tlaxcala	60	61	63	67	7
Veracruz	41	39	38	40	-1
Yucatán	34	33	36	37	3
Zacatecas	39	40	43	48	9
Nacional	49	47	49	49	0

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP.

13% de éstos deja de atenderse anualmente, y en lo que va del periodo 1982-1986 se han quedado sin atención un millón 390 mil -- adolescentes pasando a engrosar las filas de una fuerza de trabajo sin calificación.

La tasa de crecimiento de los egresados en 1982-86 es del 4.19% contrastando con la del nuevo ingreso a secundaria que es de --- 3.44 para el mismo periodo. Cinco años antes de este periodo, -- es decir, de 1977 a 1981 la situación era a la inversa, pues --- mientras la tasa de crecimiento de los egresados era de 6.31%, -- la del nuevo ingreso fue de casi el 10%.

Lo anterior significa un decremento en la absorción de primero -- de secundaria, ya que pasó de 86.2% en 1982-83 a 83.7% en el ciclo escolar 1986-87 (ver cuadro 13).

CUADRO 13

ABSORCION EN SECUNDARIA DE LOS EGRESADOS DE PRIMARIA. REPUBLICA MEXICANA

CONCEPTO Ciclo escolar	T O T A L		
	Egresados de primaria	Nuevo Ingreso de 1 ^o de secundaria	Absorción de 1 ^o de secundaria
1977-78	1 217 939	924 413	75.9
1978-79	1 270 712	987 753	77.7
1979-80	1 367 737	1 111 634	81.3
1980-81	1 459 221	1 195 929	82.0
1981-82	1 555 622	1 350 322	86.8
1982-83	1 634 012	1 408 342	86.2
1983-84	1 717 264	1 466 909	85.4
1984-85	1 819 166	1 506 564	82.9
1985-86	1 875 069	1 581 491	84.3
1986-87	1 925 314	1 612 168	83.7

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP
Fin e inicio de cursos

De seguir esta tendencia, difícilmente se podrá llegar a la meta del 100% que el sector se propuso para 1988.

Este decremento en la absorción obedece a varias causas, la económica es decisiva pues según el análisis previo, el presupuesto para este nivel educativo bajó en 7.64% en el periodo 1982-1985, en términos reales; por otra parte, uno de los resultados del "Programa de Primaria para Todos" que se desarrolló en el sexenio pasado, es que de un número importante de localidades medianamente pequeñas y dispersas, han estado egresando alumnos que por sus características socioeconómicas y culturales, no pueden ser atendidos satisfactoriamente por los diferentes tipos de secundaria que se ofrece en el país, quedando sin respuesta en forma plena, todavía, el propósito del sector de ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas. Otra causa elemental es el efecto de la crisis económica sobre las familias que tienen a sus hijos en la escuela, pues aunado al alto costo de la vida, los pasajes para el transporte, uniformes, cuadernos, libros y materiales didácticos que se requieren en este nivel son cada vez más caros e inaccesibles para el salario de los obreros y campesinos pobres; como resultado, los hijos de estas familias se ven orillados a incorporarse al trabajo remunerado lo cual también es otra causa de la baja en la absorción.

Como en los otros niveles educativos la federación capta a poco más de las dos terceras partes, los gobiernos estatales una quinta parte y los particulares no llegan a atender una décima parte, en los últimos años del periodo 1982-1986.

El control federal casi mantuvo su índice de participación en el total, pasando de 70.1 en 1982-83 a 70.7% en 1986-87 a una tasa de crecimiento anual de 3.65%. En contraste, el control estatal pasó de 17.4 a 20.7%, a una tasa de 7.96%; los particulares se retiraron cada vez más de este negocio pues pasaron del 12.5 al

8.6%, dejando de atender a 30 mil alumnos aproximadamente cada año.

Del total de secundarias federales la mayoría son generales, y su participación dentro del total pasó de 65.8 a 60.6%; las técnicas pasaron del 29.3 al 32.2 y la telesecundaria de 4.9 a 6.2. Situación parecida ocurrió en las secundarias estatales, donde las generales pasaron de 74.9 a 66.1, las técnicas de 2.6 a 5.6 y las telesecundarias de 22.5 a 28.3. Esto significa, que se actúa en congruencia con la línea de acción del sector, de impulsar el desarrollo de las secundarias técnicas sobre las generales; las tasas de crecimiento anuales de las generales federales y estatales fue de 1.55 y 4.63% respectivamente, mientras que la de las técnicas fue de 6.93 y 31.20%. Sin embargo, debido a la carencia de estudios sobre las localidades donde se instalan estas secundarias técnicas, sobre su potencial económico en recursos naturales y humanos así como la falta de ligazón entre la escuela y la comunidad originan que este servicio no responda a las necesidades de la población escolar local, que la ven más como una educación propedéutica que terminal (ver cuadro 14).

Las telesecundarias federales crecieron a una tasa del 9.74%, mientras que las estatales lo hicieron a razón del 14.32% anual. Situación que permitió atender sobre todo, a localidades más o menos dispersas con un número de egresados de primaria menor a los cincuenta, sin embargo, existen varias anomalías en esta que es la más reciente modalidad de secundaria, como es el caso de la falta de justificación de muchas de ellas, ya que existía el servicio en alguna localidad cercana, es decir, que estaban dentro del área de influencia de una secundaria, provocando así una competencia desleal de servicios en perjuicio de la misma telesecundaria; muchas se han instalado donde no hay energía eléctrica y otras donde la hay pero no reciben la señal que transmite la -

CUADRO 14
INDICES DE PARTICIPACION DE LA ABSORCION EN SECUNDARIA POR CONTROL
Y TIPO DE ENSEÑANZA. REPUBLICA MEXICANA

CONTROL CICLO ESCOLAR	F E D E R A L					E S T A T A L					P A R T I C U L A R			
	Total		Gene- ral	Técni- ca	T.V.	Total		Gene- ral	Téc- nica	T.V.	Total		Gene- ral	Téc- nica
	Absoluto	%	%	%	%	Absoluto	%	%	%	%	Absoluto	%	%	%
1977-78	574 508	62.1	68	28	4	132 147	14.3	97	3	-	217 758	23.6	91	9
1978-79	633 279	64.1	69	27	4	146 993	14.9	97.2	2.5	0.3	207 481	21.0	91	9
1979-80	745 542	67.1	68	28	4	166 726	15.0	96.6	3.1	0.3	199 366	17.9	90	10
1980-81	816 937	68.3	68	28	4	182 029	15.2	97.3	2.5	0.2	196 963	16.5	89	11
1981-82	914 532	67.7	67	29	4	239 175	17.7	77	2	21	196 615	14.6	89	11
1982-83	986 891	70.1	66	29	5	245 959	17.5	75	3	22	175 492	12.4	88	12
1983-84	1 042 056	71.0	64	31	5	272 388	18.6	73	3	24	152 465	10.4	86	14
1984-85	1 073 960	71.2	63	32	5	287 154	19.0	70	3	27	147 450	9.8	88	12
1985-86	1 131 278	71.5	62	32	6	305 263	19.3	69	4	27	144 950	9.2	87	13
1986-87	1 138 923	70.7	61	33	6	334 170	20.7	66	6	28	139 075	8.6	86	14

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP.

telesecundaria, que es la repetidora de las Lajas, Veracruz para este estado, parte de Puebla, Hidalgo y Tlaxcala y la cadena de IMEVISION para algunas partes de todo el país. Esto sin contar la falta de adecuación de los planes y programas de estudio, personal docente improvisado, falta de un programa preventivo y correctivo del equipo e instalaciones, etc.

Las disparidades por entidad federativa en la absorción son manifiestas, ya que las más bajas en 1982-83, Guanajuato y Jalisco - con 69% ambas, contrastan con las más altas, Distrito Federal y Quintana Roo con 116 y 112%, respectivamente (rebasan el 100% -- porque atienden a egresados de entidades cercanas geográficamente), pues la diferencia es de más de 30%.

Guanajuato sigue presentando una de las absorciones más bajas en 1986-87, incluso la disminuye en 1%, el Distrito Federal sigue -- como el más alto, 110%. Jalisco se recupera levemente para 1986-87 y llega a 74%, mientras Oaxaca que había presentado 72% en -- 1982-83 disminuye a 66% en 1986-87, pasando a ocupar el último -- lugar.

Comparando estos ciclos escolares, 15 entidades se encuentran -- por debajo del promedio nacional en 1982-83 y 16 en 1986-87, entidades con un volumen de matrícula superior a las que se encuentran por arriba del promedio, 26 entidades disminuyen su absorción entre 1 y 17%, Nuevo León permanece constante y sólo Guerrero, Jalisco, México, San Luis Potosí y Yucatán la aumentaron entre 2 y 5% (ver cuadro 15).

Al comparar ambos ciclos escolares resulta que 29 entidades ofrecen el servicio con más del 50% de recursos de la federación y -- en solo tres, este control se encuentra por debajo de 47; de estos, Nuevo León es el único estado del país donde el sostenimiento estatal es el más fuerte, con 63% en 1982-83, aunque lo bajó

Cuadro 15
 ABSORCION EN SECUNDARIA, POR ENTIDAD FEDERATIVA

Concepto Entidad	1982-83			1986-87			Diferencia
	TOTAL			TOTAL			
	Egresados de primaria*	Nuevo ingreso de secundaria	% de absorción	Egresados	Nuevo ingreso	%	
Ags.	13 647	12 040	88	17 356	13 945	86	-2
Baja C. N.	32 540	31 902	98	35 729	34 210	96	-2
Baja C. Sur	5 750	5 848	102	6 923	6 583	95	-7
Campeche	8 920	7 817	88	10 809	9 011	83	-5
Coahuila	43 882	39 648	90	50 543	44 310	88	-2
Colima	9 262	8 549	92	10 490	9 250	88	-4
Chiapas	35 992	29 607	82	49 886	38 154	76	-6
Chihuahua	51 807	40 544	78	57 271	42 115	74	-4
D.F.	204 357	237 874	116	214 421	235 811	110	-6
Durango	32 922	25 521	78	36 255	27 879	77	-1
Guanajuato	72 042	49 690	69	95 543	64 574	68	-1
Guerrero	54 705	41 434	76	60 565	47 177	78	2
Hidalgo	39 231	31 655	81	47 020	37 304	79	-2
Jalisco	118 679	82 234	69	133 038	99 520	74	5
México	193 869	146 975	76	237 462	192 791	81	5
Michoacán	67 625	53 405	79	84 919	62 776	74	-5
Morelos	27 487	26 853	98	31 482	29 167	93	-5
Nayarit	20 307	18 919	93	21 763	18 840	87	-6
Nuevo León	67 224	61 147	91	74 443	67 530	91	0
Oaxaca	53 418	38 403	72	61 042	40 579	66	-6
Puebla	73 136	61 454	84	97 540	74 035	76	-8
Querétaro	18 133	14 244	79	25 073	18 143	72	-7
Quintana Roo	4 844	5 408	112	7 232	6 845	95	-17
S. Luis P.	38 734	39 141	101	49 542	53 013	107	6
Sinaloa	52 650	46 971	89	58 431	50 677	87	-2
Sonora	40 950	41 475	101	46 796	44 222	94	-7
Tabasco	25 812	21 919	85	33 848	27 911	82	-3
Tamaulipas	50 120	44 575	89	53 362	45 501	85	-4
Tlaxcala	16 778	14 993	89	20 279	17 793	88	-1
Veracruz	109 086	86 293	79	136 511	106 999	78	-1
Yucatán	21 705	19 084	88	25 839	23 188	90	2
Zacatecas	28 398	22 720	80	32 921	22 311	68	-12
Nacional	1 634 012	1 408 342	86	1 925 314	1 612 166	84	-2

* De un ciclo escolar anterior

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP.

a 56% en 1986-87. En 18 entidades crece el porcentaje federal - entre 1 y 10%, siendo Jalisco el más alto; seis permanecen constantes y ocho decrecen entre 1 y 10%, siendo Durango el más bajo. Estos decrementos coinciden con incrementos en el sostenimiento estatal, donde 19 entidades incrementan su porcentaje, en parte debido a que en 27 entidades decrece el sostenimiento particular, así Durango, Nayarit, San Luis Potosí y Sinaloa, pasan de 7 a -- 20%, 5 a 25%, 34 a 47% y 7 a 32%, respectivamente, mientras que el particular decrece en 3, 22, 4 y 18 para las mismas entidades.

En síntesis, el sostenimiento federal es mayoritario sobre el es tatal y el particular que va de caída, a una tasa de 6% anual. - Los incrementos estatales no obedecen a una política bien definida sino más bien a crecimientos naturales (ver cuadro 16).

La deserción y la reprobación promedio lejos de disminuir ha aumentado en 0.7% y 2.4% respectivamente, en lo que va del periodo 1982-1986, por grado son mayores en segundo, sobre todo, 1.3 y - 3.1%.

La deserción mayor se encuentra en primer grado, nueve de cada - cien; la reprobación en segundo, 32 de cada 100. Esto significa que poco más de un tercio de la población escolar en secundaria tropieza su carrera educativa con alguno de estos problemas. Estos índices son incluso más altos que los registrados en primaria, por un margen de tres puntos de por ciento para la deserción total y de 17 para la reprobación total (ver cuadro 17).

La situación anterior obedece, entre otras causas, a la "falta de preparación con que egresan una buena parte de los alumnos de -- primaria; a los múltiples gastos que debe realizar el padre de - familia para tener a sus hijos en la escuela y cuyo salario no - es suficiente; a la edad de estos adolescentes que con características familiares similares a las descritas buscarán incorpo--

Cuadro 16
INDICES DE PARTICIPACION DE LA ABSORCION EN SECUNDARIA, POR CONTROL Y ENTIDAD FEDERATIVA

Ciclo escolar Concepto Entidad	1982 - 83						1986 - 87						Diferencia		
	Federal		Estatal		Particular		Federal		Estatal		Particular		Federal	Estatal	Particular
	Nuevo Ingreso lo. de Sec.	% de Part.	Nuevo Ingreso lo. de Sec.	% de Part.	Nuevo Ingreso lo. de Sec.	% de Part.	Nuevo Ingreso lo. de Sec.	% de Part.	Nuevo Ingreso lo. de Sec.	% de Part.	Nuevo Ingreso lo. de Sec.	% de Part.	Federal	Estatal	Particular
Ag�.	9 734	81	1 017	8	1 289	11	11 760	84	1 080	8	1 105	8	3	0	-3
Baja C. Norte	15 130	47	14 387	45	2 385	8	15 095	44	16 739	49	2 376	7	-3	4	-1
Baja C. Sur	5 505	94	-	-	343	6	6 337	96	-	-	246	4	2	-	-2
Campeche	5 942	76	1 049	13	826	11	6 977	77	1 678	19	356	4	1	6	-7
Coahuila	29 808	75	5 660	14	4 180	11	33 441	75	6 876	16	3 993	9	0	2	-2
Colima	6 209	73	1 067	12	1 273	15	7 268	79	1 335	14	647	7	6	2	-8
Chiapas	17 098	58	10 474	35	2 035	7	20 241	53	14 122	37	3 791	10	-5	2	3
Chihuahua	24 921	61	8 783	22	6 840	17	27 676	66	10 557	25	3 882	9	5	3	-8
D. F.	212 931	90	-	-	24 943	10	213 920	90	4 38	1	21 453	9	0	-	-
Durango	21 444	84	1 757	7	2 320	9	20 781	74	5 548	20	1 550	6	-10	13	-3
Guanajuato	27 840	56	12 113	24	9 737	20	36 391	56	19 796	31	8 387	13	0	7	-7
Guerrero	35 595	86	1 216	3	4 623	11	42 854	91	1 813	4	2 506	5	5	1	-6
Hidalgo	29 961	95	-	-	1 694	5	35 661	96	-	-	1 643	4	1	-	-1
Jalisco	36 416	44	17 617	22	28 201	34	53 609	54	23 278	23	22 633	23	10	1	-11
México	75 523	51	62 931	43	8 521	6	105 197	55	78 012	40	9 582	5	4	-3	-1
Michoacán	46 880	88	1 685	3	4 840	9	52 101	83	7 334	12	3 341	-5	-5	9	-4
Morales	25 056	93	-	-	1 797	7	27 533	94	-	-	1 634	6	1	1	-1
Nayarit	13 495	71	989	5	4 435	24	13 836	73	4 732	25	272	2	2	20	-22
Nuevo León	18 839	31	38 628	63	3 680	6	25 644	38	37 778	56	4 088	6	7	-7	0
Oaxaca	36 512	95	-	-	1 691	5	39 076	96	-	-	1 503	4	1	-1	-1
Puebla	33 653	55	16 440	27	11 361	18	44 652	60	19 400	26	9 983	14	5	-1	-4
Querétaro	12 443	87	-	-	1 801	13	16 190	89	-	-	1 953	11	2	-2	-2
Quintana Roo	4 604	85	684	13	120	2	5 698	86	719	11	232	3	1	-2	1
San L. Potosí	21 225	54	13 352	34	4 564	12	23 740	45	24 952	47	4 321	8	-9	13	-4
Sinaloa	30 543	65	3 298	7	13 130	28	29 390	58	16 287	32	5 005	10	-7	25	-18
Sonora	25 571	62	8 900	21	7 004	17	29 228	66	10 655	24	4 339	10	4	3	-7
Tlaxcala	14 180	65	5 030	23	2 709	12	17 042	61	8 698	31	2 171	8	-4	8	-4
Tamaulipas	41 797	94	-	-	2 778	6	42 941	94	-	-	2 560	6	0	-	0
Veracruz	13 292	89	784	5	917	6	15 767	89	1 210	7	816	4	0	2	-2
Yucatán	71 305	83	3 909	4	11 079	13	93 620	88	3 698	3	9 681	9	5	-1	-4
Zacatecas	10 586	55	5 853	31	2 635	14	12 610	54	8 573	37	2 005	9	-1	6	-5
Nacional	12 843	56	8 336	37	1 541	7	12 423	56	8 862	40	1 026	4	0	3	-3
Nacional	986 891	70	245 959	18	175 492	12	1 138 923	71	334 170	21	139 075	8	1	3	-4

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP.

Cuadro 1/
DESERCIÓN Y REPROBACIÓN POR GRADO EN SECUNDARIA
REPUBLICA MEXICANA

Concepto Grado	Ciclo escolar 1982-83				Ciclo escolar 1985-86				Diferencia	
	Deserción		Reprobación		Deserción		Reprobación		Deser ción	Repro bación
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%		
Primero	118 592	8.2	355 311	26.7	141 822	8.7	441 330	29.7	0.5	3.0
Segundo	69 449	5.7	330 942	29.0	98 582	7.0	423 271	32.1	1.3	3.1
Tercero	43 000	4.4	188 724	20.1	57 859	4.8	245 764	21.5	0.4	1.4
TOTAL	231 041	6.3	874 977	25.7	298 263	7.0	1110 365	28.1	0.7	2.4

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP.
Fin de cursos

rarse al mercado de trabajo abandonando la escuela; al enfrentamiento en los contenidos educativos que sufren aquellos alumnos que vienen familiarizados con una enseñanza por áreas de estudio y deben iniciar el programa de secundaria por asignaturas; a la improvisación y falta de preparación de una buena parte del personal docente; a la falta de una orientación educativa y vocacional, a la falta de créditos de algunas modalidades educativas -- por parte de la población, como es el caso de los grupos de extensión, las telesecundarias y en algunos casos de las secundarias técnicas, muchas veces motivado por la falta de profesores, inmueble, talleres, laboratorios, equipo, señal televisiva, etc, o rezago en la instalación y equipamiento; a la falta de un seguimiento escolar dirigido a prevenir y corregir estos problemas, a la falta de un programa más amplio de becas escolares para alumnos de familias de escasos recursos, etc.

Como ya se anotó, la deserción y la reprobación aumentaron a nivel nacional para el periodo 1982-85. A nivel de entidad federativa, en promedio 21 entidades incrementaron su deserción, ocho

permanecieron constantes y sólo tres la disminuyeron; en cuanto a la reprobación, 20 la incrementaron, dos siguieron igual y 10 la disminuyeron.

Los índices nacionales son relativamente altos debido a que las entidades que cuentan con bastante matrícula registran índices superiores a estos, sobre todo en la reprobación, ya que Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, México y Veracruz presentan en primer grado, 31%, 39%, 32%, 31% y 30% respectivamente, en 1982; para 1986 siguen siendo altos sus índices destacando el Distrito Federal con 40%.

Puebla presenta el índice más bajo de deserción en los dos ciclos escolares, 4% en el total y 5% en primer grado, Tlaxcala se le une en 1985-86 en la deserción de primero, también con 5%. Colima, Hidalgo y Quintana Roo presentan el índice más bajo de reprobación, total y primer grado en 1982-83 con solo 2%, sin embargo, en 1985-86 pasan a 24%, 21% y 30% de reprobación total, respectivamente; constituyéndose en tres de las seis entidades que incrementaron en más de 15% su reprobación. Campeche, Jalisco y Yucatán son las otras tres (ver cuadro 18).

No se notan cambios significativos en la reconversión de estos índices en las entidades que tienen los más altos, al contrario, es clara la tendencia a la agudización, y mientras no se tomen medidas de fondo para resolver el problema y la crisis económica persista, la deserción al sistema por incorporarse al trabajo en busca de algún alivio económico será cada vez más frecuente. De ahí que la meta sustantiva que el sector formuló a efecto de ampliar "los esfuerzos para disminuir la reprobación y la deserción en la educación primaria y secundaria, diversificando las formas y mecanismos para prever el atraso escolar" hasta la fecha se encuentra distante de su consecución.

Cuadro 18
INDICES DE DESERCIÓN Y REPROBACIÓN, TOTAL Y PRIMER GRADO DE SECUNDARIA,
POR ENTIDAD FEDERATIVA

Ciclo escolar Entidad	1982-83				1985-86				Diferencia			
	Total		1er.Grado		Total		1er.Grado		Total		1er.Grado	
	Deser- ción	Repro- bación	Deser- ción	Repro- bación	Deser- ción	Repro- bación	Deser- ción	Repro- bación	Deser- ción	Repro- bación	Deser- ción	Repro- bación
Aguascalientes	7	18	10	17	9	22	12	23	2	4	2	6
Baja C. Norte	9	27	11	27	10	30	11	31	1	3	0	4
Baja C. Sur	8	23	10	24	8	22	9	22	0	-1	-1	-2
Campeche	6	3	7	3	7	30	8	31	1	27	1	28
Coahuila	6	26	8	26	7	25	8	27	1	-1	0	1
Colima	7	2	10	2	9	24	12	24	2	22	2	22
Chiapas	7	24	8	26	7	23	9	24	0	-1	1	-2
Chihuahua	8	30	11	31	10	34	12	35	2	4	1	4
D. F.	8	38	11	39	7	37	9	40	-1	-1	-2	1
Durango	7	27	10	27	10	25	12	26	3	-2	2	-1
Guanajuato	6	31	8	32	7	30	9	32	1	-1	1	0
Guerrero	6	25	7	27	7	23	9	24	1	-2	2	-3
Hidalgo	6	2	8	2	6	21	7	22	0	19	-1	20
Jalisco	7	16	9	16	8	31	11	34	1	15	2	16
México	5	30	6	31	7	31	8	32	2	1	2	1
Michoacán	6	24	8	26	9	26	12	27	3	2	4	1
Morelos	5	22	7	23	6	25	7	26	1	3	0	3
Nayarit	8	17	11	18	8	16	10	17	0	-1	-1	-1
Nuevo León	5	20	6	24	5	22	6	26	0	2	0	2
Oaxaca	7	24	9	25	10	22	12	23	3	-2	3	-2
Puebla	4	24	5	25	4	24	5	25	0	0	0	0
Querétaro	5	26	7	26	6	28	8	28	1	2	1	2
Quintana Roo	7	2	8	2	9	30	10	31	2	28	2	29
San Luis Potost	5	21	6	15	6	19	6	18	1	-2	0	-1
Sinaloa	6	25	7	26	6	31	8	32	0	6	1	6
Sonora	7	27	9	29	9	30	10	32	2	3	1	3
Tabasco	5	22	7	22	6	24	8	26	1	2	1	4
Tamaulipas	5	21	7	21	6	22	7	23	1	1	0	2
Tlaxcala	5	23	7	22	5	23	5	23	0	0	-1	1
Veracruz	5	30	7	30	6	28	7	28	1	-2	0	-2
Yucatán	6	4	8	5	7	29	8	32	1	25	0	27
Zacatecas	9	19	13	18	12	18	15	19	3	-1	2	1
Nacional	6	26	8	27	7	28	9	30	1	2	1	3

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP. Fin de cursos

En cuatro generaciones anteriores al periodo 1982-1986, la evolución de la eficiencia terminal tuvo un saldo positivo de 2%, al pasar de 60% en la generación 1977-1979 a 62% en la de 1981-1983. Situación que no se ha mantenido en las dos generales propias de este periodo de estudio, pues de cada 100 alumnos inscritos en 1982, solo aprobaron 60 el tercer grado en 1984; bajando todavía en 1% más para la generación 1983-85 (ver cuadro 19).

La eficiencia terminal en este nivel es apenas superior en 10% a la de primaria y cuando se compara a nivel nacional los aprobados de tercer grado de secundaria de 1985-86 con los inscritos en primer grado de primaria en 1977-78, se empieza a constatar que el sistema educativo nacional es una pirámide de muy amplia base pero reducida cúspide, ya que el resultado de estos datos es de sólo 27.3%. Es decir, que solo 27 de cada 100 niños logran egresar de la secundaria sin repetir un grado, desde su inscripción en primero de primaria.

Mientras los problemas de deserción y reprobación conserven la tendencia que han presentado hasta ahora, será imposible elevar la eficiencia terminal. De ahí que la meta que se propuso el sector para 1988 de llegar a una eficiencia de 85% es ideal pero desgraciadamente inalcanzable.

El balance de la eficiencia terminal por entidad federativa en siete generaciones arroja un saldo negativo, 23 entidades disminuyeron sus índices entre 1 y 16%, siendo Jalisco, Durango, Guerrero, Campeche, Morelos, Querétaro y San Luis Potosí los que registran los decrementos más altos, con 16, 11, 10, 9, 9, 9 y 8% respectivamente. Coahuila, Colima y Oaxaca conservaron su eficiencia; y sólo Baja California Sur, Distrito Federal, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz la incrementaron en 9, 8, 5, 8, 3 y 2%, respectivamente.

Cuadro 19
EFICIENCIA TERMINAL EN SECUNDARIA
REPUBLICA MEXICANA

CONCEPTO	AMBITO	República Mexicana
GENERACION 1977-78/1979-80		
Inscripción total de 1er. grado en 1977-78		956 368
Aprobados de tercer grado en 1979-80		575 009
Eficiencia terminal		60
GENERACION 1978-79/1980-81		
Inscripción total de primer grado en 1978-79		1 056 287
Aprobados de tercer grado en 1980-81		613 659
Eficiencia terminal		58
GENERACION 1979-80/1981-82		
Inscripción total de primer grado en 1979-80		1 142 284
Aprobados de tercer grado en 1981-82		672 309
Eficiencia terminal		59
GENERACION 1980-81/1982-83		
Inscripción total de primer grado en 1980-81		1 252 895
Aprobados de tercer grado en 1982-83		749 692
Eficiencia terminal		60
GENERACION 1981-82/1983-84		
Inscripción total de primer grado en 1981-82		1 374 128
Aprobados de tercer grado en 1983-84		855 272
Eficiencia terminal		62
GENERACION 1982-83/1984-85		
Inscripción total de primer grado en 1982-83		1 451 379
Aprobados de tercer grado en 1984-85		867 012
Eficiencia terminal		60
GENERACION 1983-84/1985-86		
Inscripción total de primer grado en 1983-84		1 535 093
Aprobados de tercer grado en 1985-86		899 279
Eficiencia terminal		59

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP
Inicio y fin de cursos

Existen 19 puntos de porciento entre la eficiencia más baja, San Luis Potosí con 49% y Nuevo León que tiene la más alta con 68%. De la última generación, 13 entidades se encuentran por debajo - de la media nacional que es de 59, sobresaliendo San Luis Potosí, Distrito Federal y Jalisco con 49, 54 y 53% respectivamente, --- aglutinando estas una cantidad significativa del total de la matrícula del país. Tres entidades se encuentran en la media, Michoacán, Oaxaca y Puebla; y 16 entidades se encuentran por arriba, sobresaliendo Nuevo León, Hidalgo y Nayarit con 68, 67 y 67% respectivamente.

No obstante las entidades con mayor eficiencia, resultará difícil que rebasen el 80%, pues su tendencia -que es similar en todas las entidades del país- hace suponer que los altibajos que - presentan, apenas llegaran al porcentaje más alto que alguna vez obtuvieron, y ninguna rebasa el 79% en estas siete generaciones últimas (ver cuadro 20).

Ya se dijo que al analizar una generación seriada desde la primaria hasta la secundaria, los alumnos que egresan de ésta (en --- 1985-86) con respecto a los que se inscribieron en primaria ocho años antes (en 1977-78) son apenas 27, a nivel nacional. Pues - bién, si solo se tomaran las tres entidades que en primaria reportaron las eficiencias más bajas, se tiene que en Chiapas la - eficiencia de primaria-secundaria es de solo 15.05%, 19.80% para Guerrero y 16.11% en Oaxaca. Mientras que si se toma la entidad con mejor eficiencia en estos dos niveles, que es Nuevo León se tiene que de cada 100 niños que ingresaron a la primaria en 1977-78, 50 egresaron de la secundaria en 1985-86, demostrando ser la entidad con mejor eficiencia en la educación básica de todo el - país.

Lo anterior pone de manifiesto, una vez más, la realidad educativa en el país, aquellas entidades más o menos beneficiadas como

Cuadro 20
EFICIENCIA TERMINAL EN SECUNDARIA, POR ENTIDAD
(Siete generaciones)

Entidad	Generación							Diferencia entre la última generación
	1977-78/ 1979-80	1978-79/ 1980-81	1979-80/ 1981-82	1980-81/ 1982-83	1981-82/ 1983-84	1982-83/ 1984-85	1983-84/ 1985-86	
Aguascalientes	61	64	67	68	76	65	60	-1
Baja C. Norte	60	53	56	57	56	54	54	-6
Baja C. Sur	55	58	60	65	62	61	64	9
Campeche	65	58	55	74	57	57	56	-9
Coahuila	62	59	60	61	61	63	62	0
Colima	60	54	74	73	57	59	60	0
Chiapas	68	71	72	65	60	64	66	-2
Chihuahua	54	45	54	53	54	51	52	-2
D. F.	46	52	52	48	53	54	54	8
Durango	64	54	60	57	63	57	53	-11
Guanajuato	58	57	54	48	59	56	51	-4
Guerrero	71	68	62	63	65	62	61	-10
Hidalgo	71	64	63	79	67	66	67	-4
Jalisco	69	55	54	66	69	55	53	-16
México	68	60	60	59	62	61	62	-6
Michoacán	62	61	59	62	61	59	59	-3
Morelos	74	66	66	67	69	64	65	-9
Nayarit	73	69	68	77	70	57	67	-6
Nuevo León	69	70	69	68	70	73	68	-1
Oaxaca	59	63	60	64	65	61	59	0
Puebla	63	59	60	61	68	64	59	-4
Querétaro	67	65	61	61	65	61	58	-9
Quintana Roo	52	60	64	75	64	62	57	5
San L. Potosí	57	54	53	59	67	56	49	-8
Sinaloa	64	60	63	60	64	65	57	-7
Sonora	59	52	58	61	59	57	56	-3
Tabasco	56	57	55	67	67	64	64	8
Tamaulipas	62	61	63	65	66	64	65	3
Tlaxcala	69	65	66	68	74	69	62	-7
Veracruz	59	58	54	62	65	62	61	2
Yucatán	70	60	77	78	65	62	64	-6
Zacatecas	54	52	66	59	61	57	52	-2
Nacional	60	58	59	60	62	60	59	-1

FUENTE: Dirección General de Programación, SEP.

aquellas tradicionalmente marginadas, siguen presentando, más o menos, las mismas características, al menos en el periodo que se está estudiando: 1977-1986 en general y 1982-1986 en particular.

6^a CONCLUSIONES

Del estudio realizado sobre la planeación de la educación básica en México para el periodo 1982-1988, destacan una serie de conclusiones:

Por lo que se refiere a las metas propuestas en el Plan Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, se aprecia que dada la situación actual del ámbito educativo en general estas no serán alcanzadas.

Ya que en lo que se refiere a índices de atención a la demanda se planteó alcanzar un 100% en el nivel de educación básica. Pero al revisar las cifras correspondientes al ciclo 1986-1987 se aprecia que el promedio⁽¹⁾ de atención es de un 82.2% el cual se encuentra demasiado lejano de la meta planteada. Por lo que es lógico suponer que en los dos ciclos restantes no se podrá avanzar de forma tal que permita alcanzar en 1988 una atención de 100% en el nivel de educación básica, ya que existen circunstancias que impiden el cumplimiento de la meta como es que los modelos educativos existentes no son capaces de poder dar atención a un gran número de localidades que por sus características geográficas, demográficas, económicas y culturales no cumplen con los requisitos programáticos necesarios para instalar un servicio educativo.

En lo que respecta a las metas de eficiencia terminal para los niveles de primaria y secundaria (indicador que de alguna forma

(1) El promedio se obtuvo sumando el índice de atención para la edad de cinco años en preescolar con la atención de la edad 6-14 en primaria y la absorción de 1^a de secundaria.

da idea del nivel de calidad educativa), que son de 75% y 85% -- respectivamente, encontramos que la situación actual es de alguna forma alarmante, ya que, estas se sitúan en un 49.4% y 59.0% respectivamente, las cuales no variaron en gran medida desde hace cuatro generaciones escolares anteriores. Esta situación que se presenta en este indicador es explicada en gran parte por los altos Índices de reprobación y deserción que se presentan en estos niveles, los cuales alcanzan porcentajes de 10.6 y 4.1 respectivamente en el nivel primaria, destacando los dos primeros años de primaria que alcanzan casi el 50% del total. Situación que es similar a la que se presenta en secundaria donde la deserción alcanza un 8.7% en el primer año y la reprobación un 32.1% para el segundo año. Siendo el total para el nivel de secundaria en reprobación 28.1% y 7.0% en deserción. De continuar esta situación los esfuerzos que se realicen en atender a cada vez -- más población demandante en el nivel de educación básica resultaran estériles, ya que el aprovechamiento de estos servicios educativos es hasta la fecha muy limitada, lo que provoca una subutilización de recursos económicos, materiales y humanos destinados a esta actividad.

En relación con el objetivo de dar atención prioritaria a las zonas y grupos más desfavorecidos, se observa que la situación educativa que presentan las entidades del país en lo que se refiere a educación básica, es de que ha permanecido casi invariable, ya que aquéllos estados que presentaban los niveles más críticos, -- como se observó en el último capítulo, no han logrado avanzar de forma sustancial en materia educativa, lo cual demuestra que las acciones encaminadas al cumplimiento de este objetivo no han dado los resultados esperados. Algunas de las razones que explican dicha problemática están referidas a la forma en que se realiza la asignación de recursos, comenzando por la programación, -- donde no existen criterios diferenciados por zonas del país, en relación a su situación educativa y económica, sino que estos se

aplican de forma homogénea, con lo que se trata de igual manera a situaciones educativas distintas; por lo que se refiere a la asignación e instalación en estos procesos se manifiestan fenómenos de desviación, tardanza y/o falta de instalación, motivados por aspectos de índole operativo de las áreas involucradas y por presiones de índole sindical y político.

Por lo que se refiere al objetivo de descentralizar los servicios de educación básica en las entidades del país, acusamos que la participación de la federación sigue siendo en donde recae el gran peso del sostenimiento de la educación básica, ya que este control absorbe casi tres cuartas partes de los servicios educativos de este nivel. Esta situación obedece a que en las entidades donde se han firmado los convenios de descentralización, los gobiernos estatales no se han responsabilizado de los servicios educativos en cuestión, esto se denota claramente cuando se observa la proporción que en los presupuestos estatales tiene el sector educativo, la cual decrece en vez de ir en aumento, esto es debido a que en la mayoría de las entidades tienen que afrontar problemas que demandan solución inmediata y que dada la estrechez de recursos de los gobiernos estatales, posterguen de manera indefinida su participación de forma sustancial dentro del sector educativo.

Una de las razones que explican la situación educativa actual es la política de gasto a la que se ha visto sujeta el sector, donde los recursos económicos destinados a este han tenido una drástica caída en términos reales para el periodo 1982-1986, ya que presentan una tasa de crecimiento de -8.67%, la cual es todavía menor que la presentada por el gasto total federal, lo que demuestra que este sector no ha sido manejado como uno de los prioritarios, como supuestamente lo define el discurso oficial. En cuanto a recursos económicos destinados al nivel de educación básica estos caen aún por debajo de los del gasto educativo to--

tal, ya que presentan una tasa de -13.30% para el periodo 1982--1985, lo que evidencia una equivocada visión de los encargados de la planeación educativa del proceso de enseñanza-aprendizaje, ya que es en este nivel donde debiese darse preferencia en cuanto a recursos se refiere, puesto que es en el donde se genera la problemática educativa que se agudizará en niveles posteriores.

Existen otras razones que explican en gran medida la situación educativa actual las cuales hemos señalado con anterioridad, falta hacer mención de una de gran importancia y que, es la crisis económica que vive nuestro país, lo que ha repercutido en la agudización de los problemas de reprobación y deserción que mencionamos anteriormente, en una caída drástica del salario real de los maestros y una desvalorización en sí de todo el proceso educativo.

Por lo que respecta al proceso de planeación en general y la educación en particular implementado durante el presente sexenio, podemos mencionar que continúa presentando las mismas deficiencias que han caracterizado a la planeación en México, en que los planes se realizan de una forma muy general e imprecisa, donde se mezclan objetivos políticos, con aspectos de satisfacción de necesidades económicas y sociales, el de no contar con una cuantificación de las metas para todos los objetivos, el de tener una aplicación en un tiempo muy reducido y circunstancial, el de no incorporar a grandes sectores involucrados en su definición, ejecución y evaluación y de que los referentes a la satisfacción de necesidades esenciales queden siempre más rezagados.

Pero algo importante de mencionar es que en lo que se refiere a la gran limitante de los procesos de planeación en una sociedad como la nuestra y, que es el de la imposibilidad que se tiene por parte del estado de manejar el total de las variables que inciden en este proceso. Podemos afirmar que la situación ha em--

peorado en comparación a la presentada en la historia contemporánea del país, ya que a través de la aplicación de las políticas de corte ortodoxo de nuestra economía, han dado como resultado que el Estado pierda importancia en el poder definir la dirección del rumbo económico y social del país, pasando a fungir solamente como un agente concertador y de inducción de los diferentes grupos de la sociedad, de lo que ha resultado que sea una minoría económicamente privilegiada la que defina la dirección y orientación del país en perjuicio de la gran mayoría de mexicanos.

Recomendaciones

En la elaboración de los procesos de planeación educativa que se realicen en el país en los próximos años se deberá contemplar como requisitos indispensables para el mejoramiento de la situación educativa nacional los siguientes aspectos:

- El desarrollo de un nuevo enfoque de planeación educativa en el cual se priorice al individuo en general de una forma más integral, con lo que se supere el enfoque actual que considera solo como demandante de los servicios educativos a alguna parte de la población y en tan solo algunas etapas de su vida, olvidándose de estos cuando se encuentran fuera de éstas. Este nuevo enfoque debiese contemplar la interrelación de diversos factores no solo de índole cuantitativo y que satisfagan las necesidades educativas de forma tal que sean los diferentes grupos sociales existentes en el país los que determinen los tipos de educación que estos requieran.
- Diseñar las estrategias necesarias para que en los procesos de planeación educativa en todas sus etapas sean involucrados los sectores que participan dentro de este ámbito, recurriendo a procedimientos de participación proporcional.

- La creación de nuevos modelos educativos que estén orientados a satisfacer las necesidades tanto en localidades que no cuentan con servicios educativos como en aquellas en que los servicios existentes no responden a sus necesidades educativas, con lo que se posibilitaría el acceso a la educación de los grupos más desfavorecidos socioeconómicamente. Estos modelos deberían contemplar como características fundamentales en su funcionamiento los contenidos educativos, el perfil de los profesores, los calendarios y horarios escolares, la relación escuela comunidad y por último una serie de apoyos de índole económico.
- La elaboración de metodologías de programación de recursos educativos de forma regional, que tomen como criterio las diferencias socioeconómicas de las diversas regiones del país, superándose así la deficiencia metodológica de programar recursos de forma homogénea, con lo cual se favorece un desarrollo regional en materia educativa de manera más equilibrada.
- Reforzar los acuerdos entre la federación y los gobiernos estatales que permitan comprometer cada vez más la homogeneización e incremento de los presupuestos estatales destinados al ámbito educativo, con lo cual se avanzaría de una forma más sólida en el proceso de descentralización educativa.
- La elaboración de planes estatales de educación con relación a una estrategia nacional de largo plazo que definan los objetivos, lineamientos, acciones y metas a cumplir en periodos de mediano plazo con el fin de ir abatiendo rezagos acumulados y con ello poder alcanzar mejores niveles educativos que contribuyan a elevar la situación educativa nacional.

- El incremento sustancial de los presupuestos destinados al sector educativo con lo que se logre que la participación de éste dentro del Producto Interno Bruto se encuentre por arriba de un 6%, tratando de lograr el 8% que recomienda la UNESCO como relación óptima. Con lo cual se lograría que este sector se convierta realmente como prioritario en el desarrollo futuro del país.

BIBLIOGRAFIA

1. Alvarez García, Isaías, Marco metodológico de la planeación educativa (fotocopia) S.P.I.
2. Carrasco Licea, Pilar. Planeación en México 1977-1984 Límites y posibilidades. Tesis, Facultad de Economía, UNAM. 1985.
3. Cervantes, Edilberto y otros. Sobre las posibilidades de la Revolución Educativa. Revista Nexos, Núm. 86 México, 1985.
4. Cordera, Rolando. El desarrollo económico y social: referencias y temas de una propuesta alternativa - en México ante la crisis Tomo II. Ed. Siglo XXI, México, 1985.
5. Cordera, R. y Ruiz Clemente. Esquema de periodización del desarrollo capitalista en México, Investigación Económica # 175, Facultad de Economía, UNAM.
6. De la Madrid Hurtado Miguel. Cuarto Informe de Gobierno - Presidencia de la República, México, 1986.
7. De la Madrid Hurtado Miguel. Discurso de la Campaña Presidencial del 26 de abril de 1982. en Planeación democrática, SPP.
8. Diario Oficial. "Ley de Planeación", 5 de enero, 1983.

9. González Meza, María. La planeación en México y su perspectiva de aplicación 1970-1983. Tesis, Facultad de Economía, UNAM, 1983.
10. González, Eduardo. La política económica 1970-1976 itinerario de un proyecto inviable. Investigación Económica Núm. 3, Nueva Epoca, Jul-Sept. 1977.
11. Guzmán Calafell, Rafael. El plan de acción inmediato y el programa 1966-1970 como modelos de planes en México. Tesis, Facultad de Economía, UNAM, 1970.
12. Huerta, Arturo. Economía mexicana más allá del milagro. Ediciones de Cultura Popular, México, 1986.
13. López Portillo, José. Discurso de toma de posesión en el ejecutivo ante el Congreso. 1976-1982, SPP.
14. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983.
15. Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988. Poder Ejecutivo Federal, SEP, México, 1984.
16. Prawda, Juan. Teoría y praxis de la planeación educativa en México. Ed. Grijalbo, México, 1984.
17. Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática principios y organización, SPP, México, 1983.

18. Varios Autores. Evolución reciente y perspectiva de la economía mexicana en Economía mexicana Núm. 4, --- CIDE, 1982.
19. Wilkie W. James. La revolución mexicana gasto federal y cambio social, F.C.E., México, 1978.
20. Wionczek M.S. Antecedentes e instrumentos de la planeación en México, en bases para la planeación económica y social de México. Ed. Siglo XXI, México, de cima edición, 1980.