

870123

# UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA DE PEDAGOGIA

62  
Ejen



"EVALUACION DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS DE  
MEXICO PARA EL PERIODO 1976-1982 SOBRE LAS  
ESCUELAS DE EDUCACION NORMAL PRIMARIA  
A NIVEL SISTEMICO"

## TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN PEDAGOGIA

P R E S E N T A  
ISMAEL ZAMORA TOVAR

A SESOR: DR. OSCAR SORIA

GUADALAJARA, JALISCO, DICIEMBRE

1986

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

## INDICE

	pp.
Agradecimiento.....	i
Introducción.....	ii
Capítulo I. Problema.....	1
A) Descripción del problema.....	1
B) Justificaciones.....	2
C) Antecedentes.....	15
D) Propósito del estudio.....	19
E) Objetivos y preguntas de investigación .....	19
Capítulo II. Bases Teóricas.....	22
A) Marco teórico conceptual.....	23
B) Definición de términos básicos.....	36
C) Plan de revisión de la literatura: .....	37
D) Supuestos básicos del estudio.....	37
E) Limitaciones del estudio.....	38
Capítulo III. Metodología .....	40
A) Procedimiento.....	40
B) Unidad de análisis.....	44
C) Técnicas para la recolección de la información.....	45
D) Técnicas de análisis de datos.....	46
Capítulo IV. Análisis y evaluación de la información.....	49
A) Marco general de referencia de la Educación Normal.....	50
B) Marco filosófico-jurídico de las políticas educativas de México para el período 1976-1982.....	58
C) Ambito social sobre el cual se circunscriben las políticas educativas.....	73

D) Proceso Organizativo-Administrativo de las políticas educativas.....105

E) Ambito pedagógico y características que prescribieron las políticas educativas para el proceso educativo.....122

F) Ambito de la negociación de intereses.....133

Capítulo V. Síntesis y conclusiones.....154

Bibliografía.....188

Apéndices.....195

## INTRODUCCION

La evaluación de la eficiencia en un sistema nacional de educación, constituye una preocupación cada vez más señalada en las esferas de gobierno con responsabilidad en la toma de decisiones. Se observa indudablemente una mayor toma de conciencia sobre la necesidad de asignar en cada centavo que ingresa al presupuesto específico, un destino estrictamente justificado y decididamente crítico en el logro de algún resultado esperado. El costo de oportunidad, (los insumos para educación por ejemplo, pueden implicar sacrificio de los mismos recursos para salud, infraestructura vial, electrificación, etc.) la habitual escasez de los montos disponibles para satisfacer prioritarias necesidades humanas y la obligada rendición de cuentas del uso dado a los fondos públicos por parte de los responsables de su distribución y control, son factores que están contribuyendo seriamente al afianzamiento de una política basada en toma de decisiones mejor ceñidas a sensatos y fundados criterios y con conocimiento más definido de las consecuencias esperables.

Frente a estas circunstancias es oportuno evaluar las políticas educativas de México para el sexenio 1976-1982 sobre el subsistema de Educación Normal Primaria, a través del establecimiento de las relaciones entre los planos con los que se vinculan a nivel sistémico.

Para lograr ésto en el estudio se proponen resolver tres preocupaciones básicas: primero, la elaboración del marco general de referencia de la Educación Normal Primaria; segundo, la caracterización de las políticas educativas en los planos filosófico-jurídico, social, organizativo-administrativo, pedagógico, y el de negociación de intereses; y tercero, establecer

la relación entre los diversos planos con los que se vinculan las políticas educativas a nivel sistémico mediante una comparación de propósitos, acciones y resultados sobre las escuelas de Educación Normal Primaria.

## I. PROBLEMA

### A. Descripción del Problema.

El propósito principal de este estudio es evaluar las políticas educativas de México para el sexenio 1976-1982 sobre las escuelas de Educación Normal Primaria, por medio del establecimiento de la relación o desfase entre los planos con los que se vinculan a nivel sistémico. Este estudio por lo tanto persigue tres preocupaciones básicas:

La primera de ellas consistirá en la elaboración del marco general de referencia del subsistema de Educación Normal Primaria; mencionando sus antecedentes históricos, bases jurídicas y objetivos. Todo esto con el objeto de brindar una visión general de las condiciones que enmarcan este subsistema.

La segunda, se enfoca a la caracterización de las políticas educativas dentro de los siguientes planos:

Filosófico-Jurídico. En este aspecto serán consideradas las bases filosófico-jurídicas del proyecto político para el sector educación; los conceptos de educación, hombre y sociedad implícitos en dicho proyecto; los valores que se proponen y las relaciones entre éstos y la ideología de la Revolución Mexicana plasmada en la Constitución de la República.

Social. Aquí se determinarán las necesidades que se trataron de satisfacer, las necesidades que se consideraron como prioritarias y las que aún persisten; además la relación con otros procesos sociales.

Organizativo-Administrativo. Este apartado incluye la determinación de los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas educativas.

Pedagógico. En este ámbito se especificaran las características y cambios deseables que prescriben las políticas educativas para el alumno, el maestro, la institución y la sociedad; así como los bienes, valores y principios fundamentales que proponen para la educación.

Negociación de Intereses. Aquí se describirá el proceso de negociación sobre el cual se desarrollaron las políticas educativas; identificando los grupos de presión, su participación y las áreas de negociación y conflicto entre éstos.

Por último, la tercera, consistirá en la comparación de los propósitos, acciones y resultados de las políticas educativas en las Escuelas de Educación Normal Primaria; considerando las relaciones sistémicas con las que se vinculan las políticas de educación.

#### B. Justificaciones.

Con el objeto de se claro en el señalamiento de los indicadores y evidencias que muestran la dimensión del problema, se diseño el siguiente esquema de justificación:

1. Papel de la Educación Normal,
2. Implicaciones futuras.
3. Reformismo crónico,
4. Problemas constantes.
5. Educación en cifras.



## 1. Papel de la Educación Normal.

La educación normal es la base del sistema educativo mexicano. En ella se inicia la formación de quienes educarán al hombre en las etapas de mayor receptividad para el aprendizaje. Es ahí donde se formulan los valores educativos que dirigen la formación infantil. Es tal la importancia y trascendencia de ésta que sus deficiencias se notan aún en los últimos años de la educación media superior, por lo menos.

Algunas de las ideas que circulan acerca de la calidad de la educación primaria, campo de trabajo de los egresados de las escuelas normales, son las siguientes:

- Que hay una disminución del aprendizaje y dominio de las áreas fundamentales: español, matemáticas e historia.
- Que las condiciones de trabajo en el sistema educativo nacional no son las apropiadas sobre todo los libros de texto, las escuelas, los laboratorios; por otra parte los conflictos y la suspensión de labores obstaculizan su buena marcha.
- Que la preparación de los profesores no es la adecuada.
- Que existe una marcada desigualdad en la distribución de los servicios educativos entre las zonas urbanas y rurales.
- Que la educación privada produce egresados con mejor preparación. (1)

En 1980 se aplicó una prueba en el Estado de Nuevo León a 1,172 maestros de primaria titulados, de los cuales el 95% correspondían al sistema federal; con el objeto de averiguar el nivel de conocimientos generales y pedagógicos de quienes deseaban cumplir con los requisitos de ingreso a la Normal

---

(1) PESCADOR, José Angel. "Innovaciones para mejorar la calidad de la de la educación básica en México". Perfiles Educativos, México, No. 19, 1983. p. 30

Superior de este Estado. Los resultados fueron desalentadores en virtud de que los niveles de conocimientos generales, pedagógicos y filosóficos fueron realmente bajos, en especial si se toma en cuenta lo elemental de la prueba de 30 reactivos. De acuerdo con los cálculos realizados, sólo en un caso un maestro contestó acertadamente más del 50% de las preguntas.

Considerando los resultados de esta prueba, el 45% de los docentes que la presentaron ignora que la escritura de los egipcios era geroglífica; el 65.1% no sabe que el autor de la Divina Comedia fué Dante Alighieri; el 11% ignora que Hernán Cortez fué el conquistador de México; el 51% no asocia a Benito Juárez con la intervención francesa; y el 61% desconoce que el Artículo 27 de la Constitución se refiere a la propiedad de la tierra. (2)

La calidad de la educación normal ha sido abordada desde diferentes ángulos. Se especula sobre la disminución del aprendizaje en las áreas básicas; se critican las condiciones en que opera el sistema educativo nacional; se afirma que la preparación del magisterio es limitada y carente de un programa permanente de actualización.

Se pone en tela de juicio la pertinencia de algunas decisiones en materia de política educativa al considerar el hecho de que los planes y programas no sustentan una planeación correcta ni son fruto de una real evaluación de necesidades. Estas y otras cosas se dicen en tanto que la educación normal sigue su curso y generaciones de jóvenes pasan por sus aulas sufriendo las consecuencias de sus deficiencias.

---

(2) *Ibidem.*

Es por lo tanto la trascendencia misma de la Educación Normal la que determina la necesidad de que las políticas educativas sean evaluadas. Sólo de ésta forma podrán considerarse los resultados.

## 2. Implicaciones futuras.

Los conocimientos con que la sociedad se ha enriquecido durante los últimos años se han acumulado dramáticamente. En una sociedad que se transforma al impulso de la ciencia, reina, paradójicamente el más completo analfabetismo en materia científica. La investigación y la experimentación científica han revelado hechos hasta ahora desconocidos; los poderes del hombre sobre la naturaleza son evidentes en todas las ramas del conocimiento. Así la carrera entre la educación y el progreso científico y tecnológico han planteado a la enseñanza el problema de la selección de su contenido y aunado a éste, la adaptación del mismo a una realidad nacional que cada día es más grave. Hoy en día, vivimos una nueva revolución, la de la información en donde los ordenadores y computadoras amplían efectivamente la capacidad cerebral y nerviosa del hombre, ya que los problemas son pensados para que éstos puedan ser tratados por las máquinas.

La necesidad de nuevos conocimientos es provocada por la rapidez con que nos comunicamos y la velocidad a que viajamos. Los medios de comunicación masiva aumentan grandemente los hechos que deben ser comprendidos. Estos campos afectan las ciencias puras y aplicadas; por lo cual nuestra dependencia de la capacidad científica debe responder a la calidad de la información de quienes han de convertirse en científicos. Por todo esto, enseñar a vivir a la humanidad en este nuevo universo es una urgente tarea.

El motivo fundamental que determina la necesidad de un capacitación para todos y en forma esencial para el docente, es que vivimos en una época de cambios, que exigen nuevas y rápidas adaptaciones y su incidencia en la educación es un desafío en marcha.

Los cambios son demasiados para catalogarse, de ahí que sea preciso seleccionarlos para señalar la necesidad de una formación en función de éstos. Además, "el problema más esencial de nuestros días es cómo salir del subdesarrollo? por otra parte, la educación es un factor en el progreso económico y una vía de ascenso social". (3) Por esto la educación es considerada como un elemento importante para resolver el problema del subdesarrollo, dado que sólo mediante el progreso cultural del país se darán las condiciones necesarias y adecuadas para la formación optima de los recursos humanos suficientes para el desarrollo económico del país. "El gasto en educación es inversión para el desarrollo". (4)

### 3. Reformismo crónico.

Una de las actividades más comunes de aquellos que han dirigido y dirigen nuestro sistema educativo es el reformismo. Así sexenio tras sexenio se han propuesto reformas; una confirmación de lo anterior son los siguientes hechos: la Revisión Educativa planteada por Agustín Yañez (1964-1970) cuyos objetivos fueron:

---

(3) OLIVEROS, Angel A. *La formación de los profesores en América Latina*, prol. de José Blatt, Ed. P. C. UNESCO, Madrid 1975, p. 23.

(4) *Secretaría de Programación y Presupuesto. Legislación y documentos Básicos 1976-1982. México: La secretaría, 1982, 4 Tomos, iv, p. 620.*

- a) Enseñar a pensar y aprender; actividades tan desvirtuadas por el memorismo;
- b) Remodelar la conciencia de solidaridad tan endeble ahora por los constantes ejemplos de violencia y egoísmo materialista;
- c) Abandonar los dogmatismos sobrevivientes o recientes;
- d) Prácticas el civismo;
- e) Vincular la educación al desarrollo económico. (5)

Esta revisión educativa implicó desde luego cambios en los programas y métodos, nuevas unidades administrativas y un nuevo sentido en la formación de los maestros.

En el período del Lic. Víctor Bravo Ahuja como Secretario de Educación (1970-1976) se reestructuró la Secretaría de Educación; se reformaron los programas de la Educación Primaria, el Plan de Estudios de la Educación Normal (1972), la Ley Federal de Educación (1973), y la Ley Nacional de Educación para Adultos (1975), y se editaron nuevos libros de texto que provocaron controversias, lo que pone de manifiesto los alcances de tales cambios.

Luego en el período del Lic. Agustín Gómez Villanueva (1976-1977) se realizó una consulta nacional con el objeto de precisar el nuevo Plan Nacional de Educación, el cual cristalizó durante el ejercicio del Lic. Fernando Solana Morales (1977-1982). En dicho Plan se formularon los siguientes objetivos programáticos: Asegurar la educación básica a toda la población; vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesario; elevar la calidad de la educación: mejorar la atmósfera cultural del país y aumentar la eficiencia del sistema.

(5) SOLANA, Fernando y otros. Historia de la educación pública en México. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1982, tomo 2, p. 407.

Por último en el presente sexenio (1982-1988) se gesta una nueva reforma a la que se le ha llamado: "Revolución Educativa". "Cada sexenio trae sus reformas, cada sexenio sobrepasa al anterior, en el número de aulas construídas, de títulos expedidos, de plazas magisteriales, en aumentos y prestaciones, y sin embargo la realidad del analfabetismo nos abruma y la calidad de la educación superior desciende". (6)

Esto sin duda alguna se ve agravado por las continuas huelgas y decisiones de quienes integran el sistema educativo; pero resulta aún de mayor gravedad el hecho de que nuestro sistema educativo sea objeto de cambios continuos en su esencia, pues de continuar así los problemas no se solucionarán, sino por el contrario su gravedad irá en aumento.

#### 4. Problemas constantes.

Después de haber repasado las reformas y los programas nacionales puede deducirse que tres son los grandes problemas que han permanecido constantes durante los últimos tres sexenios, ya que en función de ellos se han planteado las diversas reform<sub>as</sub> y planes nacionales; éstos problemas son los siguientes:

1. La baja calidad de la educación.
2. La vinculación del sistema educativo con el sistema de producción; y
3. El rezago educativo.

Esto sin considerar como problema las deficiencias administrativas del sistema educativo. Con el objeto de dar validez a tal afirmación, es conveniente remitirlos al apartado anterior; reformismo crónico ya que ahí se mencionan los diferentes obje-

---

(6) *Ibid.*, pág. 405.

tivos de los planes nacionales y las principales reformas educativas, los cuales son indicadores de la problemática nacional en este campo.

El problema de la baja calidad de la educación se hace evidente en el primer objetivo de la Revisión Educativa postulada por Yañes y en la creación de la Comisión Nacional del Planeamiento Integral de la Educación, establecida por él mismo (1965); por otra parte, las reformas a los programas de las escuelas normales, las modificaciones a los planes de las escuelas primarias y los nuevos libros de texto proyectados en el período de Bravo Ahuja nos permiten inferir dicho problema; así como por el tercer objetivo programático de mejorar la calidad de la educación postulado en el Plan de Educación de Solana Morales.

A su vez, el problema de la vinculación del sistema educativo al sistema de producción aparece en el último objetivo de la Revisión Educativa, establecida por Yañes; en la Ley Federal de Educación promulgada en el período de Bravo Ahuja y en el ejercicio de Solana Morales aparece como un segundo objetivo programático de su Plan de Educación.

Por último, el rezago educativo es el problema que la SEP ha tenido que enfrentar desde su misma fundación. Por ello Yañes estableció su Campaña Nacional de Alfabetización (1965); Bravo Ahuja promulgó la Ley Nacional de Educación para Adultos (1975); y Solana Morales creó el Instituto Nacional de Educación para Adultos (1981), además de haber puesto como objetivo prioritario "asegurar la educación básica a toda la población". También reformó la Ley Nacional de Educación para adultos con la finalidad de crear una infraestructura jurídica, adecuada a las modificaciones originadas por la creación del Instituto Nacional de Educación para Adultos.

## 5. Educación en cifras, (7).

A partir de 1921 el Estado ha sostenido una política de expansión acelerada. Dos de las razones que explican esta postura son: el rezago educativo que arrastraba el país desde su independencia y el elevado crecimiento demográfico que se hizo patente a partir de la década de los años cincuenta del presente siglo. El proceso del sistema se ilustra con los siguientes datos:

En 1907 había 682,489 alumnos, que representaban aproximadamente el 4,7% de la población total del país. En 1930 había 1,358,430 alumnos, equivalente al 8,2% de la población. Para 1950, el total de alumnos inscritos era de 3,249,200 que constituía el 13% de la población nacional. Entre 1950 y 1970 la matrícula escolar creció 3.5 veces; los 11.5 millones de alumnos que había en este último año equivalían al 24% de la población total. De 1970 al ciclo escolar 1983-1984 la matrícula se duplicó. Los 24.5 millones de alumnos inscritos en este ciclo escolar representan la tercera parte de la población total del país.

Sin embargo, debido a distintos factores, la eficiencia terminal de los niveles muestra grandes disparidades. Así de cada 100 niños que ingresan a primaria, 52 terminan el sexto grado. De los egresados de primaria el 85% se inscribe en secundaria en donde sólo el 74% completan estos estudios. De los egresados de secundaria el 65.5% se inscribe en bachillerato, el 3.3% en Normal y en las carreras terminales de educación media el 17%. De los que se inscriben en el bachillerato con-

---

[7] México. Presidencia de la República. *Programa Nacional de Educación cultura, recreación y deporte 1984-1988*. México, S.E.P., 1984, pp. 15-21.



cluyen el 78.4% y en las carreras terminales medias el 39.8%. A las carreras de licenciatura se inscriben el 85.4% de los egresados del bachillerato y en el mejor de los casos sólo la mitad termina estos estudios.

Todo esto significa, que de cada 100 niños que ingresan a la escuela primaria terminan 52, de los cuales sólo 44 ingresan a la secundaria, y la concluyen 33; de éstos 21 ingresan a bachillerato, 6 a las carreras de educación media terminal y uno a las escuelas normales; del bachillerato sólo terminan 17 y de las carreras medias terminales 2; por último de los egresados de bachillerato 14 ingresan a carreras de licenciatura y concluyen optimistamente 7; de los cuales un número no establecido aún se titulan y para finalizar las oportunidades de ejercicio profesional en ciertas áreas son escasas.

El promedio nacional de escolaridad llega al cuarto año de primaria. Este dato aunado al número de analfabetas, 5.7 millones y de adultos que no han terminado la primaria o la secundaria 22 millones; revela el reto al que debe enfrentar el sistema educativo nacional.

A continuación se describen los servicios educativos tanto los escolarizados como los no escolarizados:

#### Educación inicial:

La educación para niños de guardería (0-5 años) hasta ahora ha sido insuficiente; la cobertura actual en los servicios de atención directa, es alrededor de 100 mil infantes, principalmente hijos de empleados federales; ya que el gobierno les otorga este servicio como una prestación social y 204 mil en programas de atención a padres de familia. Esta educación padece de una deficiente normatividad.

#### Educación Pre-escolar:

En el ciclo 1983-1984 sólo se pudo atender al 47% de los niños de 5 años y al 32% de los 4. Esto destaca la necesidad de ampliar la cobertura a este nivel. Actualmente se atiende a 49 mil niños en educación pre-escolar. Esta se ofrece en localidades rurales donde hay más de 9 y menos de 30 niños de 5 años de edad y que cuentan con escuela primaria.

#### Educación Primaria:

En 1980 se logró la capacidad para satisfacer la demanda efectiva. En este año la matrícula alcanzó los 14.7 millones de escolares. Sin embargo, el esfuerzo concentrado en la cobertura del servicio postergó a un segundo plano la atención al aprovechamiento escolar.

#### Educación Indígena:

En el ciclo 1983-84 se brindó el servicio a 155,592 niños en pre-escolar y a 432,309 en primaria. En este nivel es patente, lo inadecuado de los planes y programas de estudio para responder a las características y necesidades educativas y culturales de las etnias. Además, no sólo son insuficientes los apoyos didácticos, sino que la preparación de los docentes es inapropiada y defectuosa.

#### Educación Secundaria:

La educación secundaria ha experimentado una expansión considerable. Para 1983 el índice de atención a la demanda llegó al 85% y la eficiencia terminal alcanzó el 74%. En la educación secundaria coexisten cuatro vías: la secundaria general, la técnica, la de trabajadores y la telesecundaria por ello las dificultades de integración y coordinación interna se manifiestan como uno de los problemas a resolver a este nivel.

" Un análisis más profundo de los contenidos, metodología, organización y finalidades de la educación pre-escolar, 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 literatura, la gramática y la formación de la sensibilidad artística en los educandos." (8)

#### Educación Especial:

Se ofrece a niños y jóvenes con problemas de aprendizaje o de lenguaje, trastornos en la conducta o impedimentos motores. La población atendida por este servicio es de 111 mil educandos (no se ha identificado con exactitud el universo) se cree que representan menos del 4% de la demanda potencial.

#### Educación de Maestros:

La adecuada formación de los maestros constituye la espina dorsal del sistema educativo. Cuando el desempeño en este ámbito coincide con altos criterios de calidad, la educación se apoya en un sistema seguro. La educación normal enfrenta sin embargo, varios problemas " ya que no existe correspondencia óptima entre los planes y programas de estudio de la normal y los de educación pre-escolar, primaria, y secundaria donde los egresados de aquella realizarán su ejercicio profesional" (9)

#### Educación Media Superior:

La educación media no ha encontrado su cause, pues enfrenta una situación crítica por la ausencia de bases comunes mínimas que regulen su funcionamiento, crecimiento y articulación

---

(8) *Ibid.* p. 18

(9) *Ibidem.*

con el nivel elemental y con el superior. La diversidad de sus programas confunde su panorama y los propósitos de este nivel. En la actualidad y ello demuestra su gravedad, coexisten más de 160 programas y planes de estudio. Algunos tienen valor propedéutico, otros un propósito exclusivamente terminal y los hay finalmente bivalentes. En general no es clara la conceptualización del significado, equivalencia y los contenidos mínimos comunes de la educación media superior.

#### Educación Superior:

El nivel de educación superior ha crecido vertiginosamente tanto en la matrícula como en el número de escuelas. De 1970 a 1983 el total de alumnos se multiplicó por cuatro para llegar a poco menos de un millón y el número de escuelas se triplicó, sobrepasando las mil. Sin embargo, la cantidad no se ha visto acompañada de la calidad,

#### Estudios de Postgrado:

El crecimiento acelerado de los estudios de postgrado es un fenómeno reciente. En el ciclo escolar 1983-1984 se atendió una matrícula de 30 mil estudiantes en 600 programas. No obstante la proliferación de estos cursos, puede afirmarse que su diversidad ha respondido más a una percepción exagerada de la valoración social del grado académico que a los requerimientos del desarrollo nacional regional. Prueba de ello es la concentración de la oferta en las áreas sociales y administrativas, mostrando un limitado crecimiento en las ciencias básicas e ingenierías.

Si bien la investigación se ha incrementado significativamente en los últimos años, México no alcanza los niveles recomendables para países con un grado de desarrollo semejante.

En resumen, en la actualidad, alrededor de 27.5 millones de personas mayores de 15 años, es decir más del 36% del total de la población del país, no cuenta con el mínimo de educación formal que históricamente se ha propuesto la nación, ni esta en posibilidades de aprovechar los servicios regulares de la educación elemental. Los sistemas informales puestos en marcha durante los últimos 10 años para resolver esta situación no han sido suficientemente eficaces.

### C. Antecedentes.

El propósito de este apartado es proporcionar un panorama general de las tendencias del sexenio 1970-1976 y del sexenio 1976-1982 objeto de nuestro estudio.

#### 1. Tendencias del sexenio 1970-1976.<sup>(10)</sup>

El marco general sobre el cual se orientó la política educativa en el sexenio 1976-1982 fué el siguiente: la situación económica del país pasaba por una de sus crisis, pues de los 17 millones de personas económicamente activas, se calculó que 6.6 millones estaban sub-ocupadas y más o menos un millón desocupadas y para mantener el empleo a los niveles de 1970 habría que crear 6.8 millones en esta década y 8.4 millones de 1980 a 1998. Y si se pretendiera lograr empleo pleno, habría que crear 5.8 millones adicionales con el objeto de impedir la emigración a los Estados Unidos.

El volumen de la producción agropecuaria sólo ascendió a

---

(10) Banco Nacional de México. Examen de la situación económica de México, México, Vol. 3, No. 615, febrero de 1977, p. 73

1.8% anual, en promedio de 1971 a 1975, es decir la mitad de la tasa de crecimiento de la población; no obstante que el gasto público aumento de 6 mil millones de pesos en 1970 a 60 mil millones de pesos en 1976, es decir, 10 veces más. Esto ocasionó un crecimiento desusado en la demanda de alimentos haciendo necesaria su importación. Para ser autosuficientes en alimentos básicos era necesario crecer cuando menos 4.8% anual a partir de 1977.

En 1975 el gasto público creció 43% y los ingresos 32% lo cual aumento el déficit bruto a 71% y el neto a 86%. El déficit de la Balanza de Pagos se incremento hasta 3,721.6 millones en 1974. La deuda externa se duplicó de 1970 1975 llegando a más de 10 mil millones de dólares. Las condiciones paupérrimas del pueblo mexicano provocadas por esta situación y las continuas devaluaciones de la moneda de \$12.5 por dólar hasta \$26.5. se vendían el 29 de octubre de 1976; originando la incredulidad de los ciudadanos en los gobernantes, la inseguridad de la iniciativa privada y la insolvencia financiera de nuestro país a nivel internacional.

Por otra parte, apareció la invasión de tierras (Valle del Yaki en Sonora) ocasionando inseguridad en el campo; la Liga 26 de Septiembre y el grupo de Lucio Cabañas provocando la inseguridad social; y la politización de las universidades (Oaxaca y Sinaloa) que terminó con la masificación de la universidad en desmendo de la calidad.

La escolaridad promedio en 1976 era de 3.6 grados; había 8 millones de analfabetas y 18 millones de personas que aún no habían terminado la primaria; el índice de eficiencia terminal era de 40% y la educación básica durante este período sufrió un fuerte trastocamiento no sólo en sus métodos, programas y

fines, sino, sobre todo, en los valores nacionales que la sustentan.

Resumiendo: la politización del sistema educativo, la insolvencia económica, la inseguridad e incredulidad de los mexicanos en sus gobernantes y el dogmatismo ideológico fué el marco referencial sobre el cual se edificaron las políticas educativas de México para el sexenio 1976-1982.

## 2. Etapas del sexenio 1976-1982.

Se considero pertinente incluir como antecedentes una visión sucinta del propio sexenio en estudio a través de una clasificación del mismo en tres etapas. Las cuales permitirán establecer las características del mismo.

### a) "Confianza recuperada"

Esta primera etapa se caracterizó por las promesas y acciones del Ejecutivo Federal con el propósito de recuperar la confianza del pueblo y restaurar las heridas económicas, sociales y culturales que aún padece nuestro país. Aquí se toma conciencia de la crisis: "se que si la crisis es un riesgo, lo afrontaremos con serenidad y optimismo";<sup>(11)</sup> se ubica el problema de la evaluación en su proporción justa; se desploman aparentemente las demagogias; se compromete el presidente en turno a un esfuerzo sistemático coherente entre la filosofía política y el país que se quiere ser; se señala como hecho preocupante la desconfianza; se dan los lineamientos del nuevo gobierno: honestidad y eficiencia, fines de la Reforma Adminis

---

[11] LOPEZ PORTILLO, José. El ejecutivo ante el Congreso: 1976-1982.  
Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982,  
p. 11.

trativa; y se proponen como elementos de partida la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, la de Presupuestos, Gasto y Deuda Pública, modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el convenio único de inversión y desarrollo de los gobiernos de los estados, así como un conjunto de ordenamientos que permitirían fincar responsabilidades y hacer más expedita la impartición de justicia. Esta etapa inicia con el discurso de toma de posesión del Presidente López Portillo y termina con su segundo informe de gobierno; su propósito fué: "levantar al país de la postración, evitar que nos hundieramos, de recobrar la confianza en nosotros mismos. Nada más, pero nada menos que eso".<sup>(12)</sup>

b) "Administración de la abundancia"

Esta etapa se distingue por el auge petrolero: "tener abundancia de petróleo en un mundo ávido de energéticos y económicamente desordenado, nos coloca en posición prominente para impulsar nuestro crecimiento económico, social, independiente y autosostenido";<sup>(13)</sup> por el incremento de la deuda externa en un promedio de 3 mil millones de dólares durante los últimos tres años; por la continuas promesas de abundancia aparecidas en los informes de gobierno (tercero y cuarto) y por el derroche que propicio el auge petrolero. Esta etapa inicia con el tercer informe de gobierno y termina meses después del cuarto informe; en el cual el presidente López Portillo hace la siguiente afirmación: "estamos siendo ineficientes y derrochistas".<sup>(14)</sup> Misma que pone de manifiesto la situación olgada de México y que le permitió concertar préstamos a nivel internacional quedando como aval la alta producción petrolera del país.

---

(12) *Ibid.* pág. 61.

(13) *Ibid.* pág. 97.

(14) *Ibid.* pág. 143.



c) "La desilusión"

Esta última etapa se caracterizó por el reconocimiento de la pérdida del control financiero del país y de una crisis que se inicia: "sé que por la situación petrolera, pasamos por una etapa con problemas de liquidez, y tenemos que vigilar de cerca la flotación de la moneda y los flujos de capital" (15) y que explota en el último año de gobierno, provocando la desilusión total del presidente y su incredulidad en el sistema; en la desilusión, se reconoce la crisis; viene la devaluación, se nacionaliza la Banca culpándose a la iniciativa privada de la situación y a las condiciones de la economía internacional.

Estos fueron los antecedentes y el contexto sobre el cual se originaron las políticas educativas 1976-1982, objeto de este estudio y cuyo propósito mencionamos a continuación:

D. Propósito del estudio.

Evaluar las políticas educativas de México para el sexenio 1976-1982 sobre las escuelas de Educación Normal Primaria, por medio del establecimiento de la relación o desfase entre los diferentes planos en que se desenvuelven éstas a nivel sistémico.

E. Objetivos y preguntas de investigación.

- 1) Elaborar el marco general de referencia de la Educación Normal Primaria.
  - ¿Cuales son sus antecedentes históricos?
  - ¿Cuales son los propósitos y objetivos de la Educación Normal?

(15) *Ibid.* pág. p. 187.

¿Cuales son sus bases jurídicas?

2) Caracterizar las políticas educativas en los planos:

Filosófico-Jurídico:

¿En qué consistió el Proyecto Político Lópezportillista?

¿Qué valores sociales y educativos se proponen en el Proyecto Político?

¿Cuál es el concepto de sociedad, hombre y educación que se proponen en el Proyecto?

¿Cuál es la relación entre el Proyecto Político y la ideología de la Revolución Mexicana establecida en la Constitución de la República?

¿Cuáles fueron las políticas educativas establecidas en el Plan Nacional de Educación?

¿Cuáles políticas se vinculan con el subsistema de Educación Normal Primaria?

¿Sobre que bases teóricas se estructuraron las políticas educativas?

Social:

¿Bajo qué condiciones sociales se formularon las políticas educativas?

¿Cuáles fueron las necesidades de educación durante este período?

¿Qué necesidades de educación se intentaron satisfacer con las políticas educativas?

¿Qué necesidades educativas fueron consideradas como prioritarias?

¿Con qué otros procesos sociales se relacionaron las políticas educativas?

Organizativo-Administrativo:

¿Cuál fue el proceso de formulación de las políticas educativas?

¿Qué criterios fueron utilizados en su formulación?

¿Cuál fue el proceso de implementación de las políticas educativas?

### Pedagógico:

- ¿Cuáles son las disposiciones deseables que proponen las políticas educativas para desarrollar en el alumno, el maestro, la institución y la sociedad?
- ¿Qué fines, bienes y valores proponen las políticas educativas?
- ¿Cuáles son los principios fundamentales de las políticas educativas?

### Negociación de Intereses:

- ¿Cuál fue el papel del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en la formulación de política educativa?
- ¿Cuál fue el proceso de negociación de intereses en la creación de la Universidad Pedagógica Nacional?
- ¿En qué áreas de negociación y conflicto se dieron las relaciones entre el SNTE y la SEP?
- ¿Cuáles fueron las acciones realizadas por el SNTE y la SEP para contrarrestar sus propias estrategias de Negociación?

- 3) Establecer la relación o desfase entre los diversos planos con los que se vinculan las políticas educativas a nivel sistémico.

- ¿Cuál es la relación o desfase entre el plano filosófico-jurídico y el plano social?
- ¿Cuál es la relación o desfase entre los planos organizativo-administrativo, pedagógico y el de negociación de intereses?
- ¿Cuál es la relación o desfase entre los planos filosófico-jurídico-social y los planos organizativo-administrativo-pedagógico?
- ¿Cuál es la relación o desfase entre los planos filosófico-jurídico-social y el de negociación de intereses?
- ¿Cuál es la relación o desfase entre los planos filosófico-jurídico y el pedagógico?
- ¿Cuál es la relación o desfase entre los planos pedagógico y social?

## II, BASES TEORICAS

Las bases teóricas de este estudio están constituidas por:

El Marco Teórico Conceptual, integrado por cinco modelos de teoría sociológica de la educación a partir de los cuales pueden interpretarse los resultados educativos; en el último de ellos se describe la posición que se adopta en este estudio. Incluye, además los criterios de evaluación que determinan los límites dentro de los cuales se centrará el estudio y las restricciones principales a que están sujetas las políticas educativas en su desarrollo.

La definición de términos básicos, es decir, aquellos conceptos centrales que permiten la comprensión clara del problema.

El Plan de revisión de literatura o descripción de la forma en que se revisaron y estudiaron los diferentes documentos.

Los supuestos a partir de los cuales se fundamenta el estudio; y las limitaciones de este trabajo,

El propósito y objetivos de la investigación se relacionan con los modelos teórico de la educación en tanto que éstos fundamentan y determinan la forma en que serán interpretados los resultados. A su vez las preguntas de investigación fueron formuladas de tal manera que su respuesta satisficiera los objetivos dentro de los criterios de evaluación determinados para el estudio; con el objeto de circunscribirlos al ámbito en que se desenvuelven las políticas educativas; así como las restricciones implícitas o explícitas a que están sometidas éstas.

## A. Marco Teórico Conceptual.

Considerando las diversas implicaciones sociales que tiene el desarrollo de las políticas educativas en un país se hace indispensable determinar previamente el marco de teoría sociológica que precise las aportaciones de la educación al desarrollo y forma como se relaciona con los demás procesos sociales. Así como la fundamentación de los criterios de evaluación necesarios para determinar el impacto de las políticas educativas del sexenio 1976-1982 sobre la Educación Normal Primaria.

Toda política educativa lleva implícita una posición clara del funcionamiento de la sociedad y de la educación en ella. Las concepciones de dicho funcionamiento son varias, y la educación ha sido considerada en éstas como:

- Inversión del Estado para el desarrollo;
- Instrumento estabilizador y conservador del poder político;
- Un servicio o bien social;
- Forma de distribución de los bienes sociales y del poder; y como:
- Vía de cambio social para el logro de alguna utopía entre otras.

Comunmente las críticas que se hacen a las políticas educativas, carecen de una explicación clara de este marco teórico social en el que se sitúan, ni mucho menos aclaran sus autores las diferencias entre el marco que están utilizando y el que aparentan sustentar los autores de las políticas educativas. Por ejemplo, si alguien sostiene como fundamento teórico que la expansión del sistema educativo favorece una mejor igualdad social, evaluará esa expansión de manera muy distinta de quien considera; en cambio, que la multiplicación de plazas escolares perpetua necesariamente la estratificación existente, porque la

educación depende del modo de producción predominante. Los hechos pueden ser los mismos, pero serán interpretados distintamente en función del marco teórico que se posea y de la cosmovisión que se tenga.

En virtud de lo anterior, se hace imprescindible tomar en cuenta los distintos modelos teóricos posibles, es decir, el conjunto de proposiciones que evalúan las relaciones entre educación y sociedad. A continuación se exponen cuatro de esos modelos, mencionando brevemente sus bases filosóficas, sociológicas y las propuestas de reforma de cada modelo.

### 1. Modelo de Modernización Pedagógica.

#### a) Bases Filosóficas:

Este modelo sugiere una teoría epistemológica realista, en donde hay concordancia entre los valores subjetivos y las estructuras objetivas. Es un enfoque estructural funcionalista. Su filosofía social está basada en el progreso indefinido. Tiene una fe positiva en la ciencia y en la técnica, aunque esta última a veces es criticada desde principios humanista; propone una sociedad estable pero abierta al proceso. La técnica es considerada como el instrumento de mayor justicia y eficiencia. Su ideal la realización plena del hombre, individual o comunitaria. Es un capitalismo humanizado.

#### b) Concepción Sociológica:

Aquí el esfuerzo del individuo o de las comunidades es el factor principal de los cambios sociales. De ahí la importancia de la educación. Esta prepara a los más capaces para el desempeño de las funciones más importantes. La educación es la fuerza principal para el cambio social. Se ignoran o minimizan las condiciones sociales del desarrollo educativo en el

individuo y la sociedad. Hace énfasis en el cambio valoral, como función ética de la educación.

Una política inspirada en éste modelo sostendrá que el sistema educativo debe estar abierto a todos, conforme lo exige el ideal de igualdad y justicia de las democracias. Así se logrará a la vez el aprovechamiento óptimo del talento disponible y el éxito de los más capaces. La educación otorgará sus beneficios en razón directa del mérito individual, y efectuará una distribución cada vez más justa de los bienes sociales y del poder. De acuerdo con eso, se tiene confianza en que la educación formal estimulará la igualdad social. Así la educación es un factor de movilidad y distribución del ingreso.

#### c) Propuestas de Reforma:

Desde este punto de vista la educación nacional tiene importantes disfuncionalidades y deficiencias que deben superarse. En lo académico se requiere la modernización de la enseñanza, introduciendo la cultura científico-tecnológica, base del progreso. Una expansión del sistema escolar en todos los niveles, pero con rigor académico. Una limitación en los cupos de los niveles medio y superior conforme a los méritos de cada quien. Para que el talento disponible se aproveche en las actividades productivas del país.

## 2. Modelo de Reformismo Social.

#### a) Bases Filosóficas:

Ubica la educación en sus relaciones con los diferentes procesos dentro de un proyecto de movilización para el desarrollo. Tiene diversas fundamentaciones ideológicas y sostiene la necesidad de modificar el curso de la evolución de nuestra

sociedad. La meta del reformismo es mantener el esquema vigente de distribución del poder y la estructura de clases. Por otro lado, las estructuras sociales objetivas deben estar en armonía con sus objetivos; por esto es indispensable transformar a ambos, de ahí se deriva primordialmente la importancia de la educación.

#### b) Concepción Sociológica:

Tiene una base estructural funcionalista. La educación está estrechamente vinculada con los demás subsistemas sociales. Su movilidad social y la distribución del ingreso contribuyen al cambio social y a la igualdad ciudadana. Sugiere la planeación de la educación y el empleo, a la vez que la modernización económica y tecnológica para ampliar las posibilidades de trabajo.

La educación da acceso al poder; si no se logra es por vicios del sistema. Dice que las orientaciones de un sistema educativo deben ser la modernización, la adopción de cultura científica y la integración nacional.

#### c) Propuestas de Reforma:

Se propone en lo académico la atención masiva de la educación acompañada de una modernización pedagógica; esta debe integrar a los marginados y homogeneizar la población. De esta forma se acelera la movilidad social, la distribución del consumo interno, a la vez que crecerá la capacidad de producción.

En lo económico la educación debe adaptarse al proyecto nacional de independencia económica, científica y tecnológica dentro del modelo neocapitalista del país. La integración y movilización social del proyecto político deben ser estimulados



por la educación y los medios de comunicación masiva. Postula la relación armoniosa entre el Estado y la Universidad. La autonomía y la función crítica se entienden como indispensables para el sistema del Estado. Aunque se señalan los límites de estas funciones,

### 3. Modelo Radical.

#### a) Bases Filosóficas:

Este modelo contempla la relación educación y sociedad desde una perspectiva revolucionaria. El proceso revolucionario imprime a la educación responsabilidades específicas orientadas al mejoramiento de la producción.

Su epistemología surge de una teoría dialéctica. El conocimiento resulta de la reflexión sobre la praxis y modificación de la realidad. Los valores subjetivos dependen de las estructuras de producción. La educación pertenece a la ideología dentro de la estructura; en nuestro sistema es un instrumento de imposición y legitimación de la ideología dominante y refuerza la alineación de los explotados. Su meta es el cambio social, hacia la colectivización de las estructuras de poder y propiedad. La autonomía universitaria es considerada como un instrumento de oposición ideológica y espacio de lucha que abre a la institución a la solidaridad con las clases desposeídas,

#### b) Concepción Sociológica:

La política educativa es un instrumento de la clase dominante; es opresora. Sin embargo, sus contradicciones generan oportunidades de acciones educativas y políticas significativas, aún dentro de los márgenes de tolerancia del sistema.

No interesa aquí tanto la movilidad social y la redistribución del ingreso, sino que la educación contribuya a adelantar el proceso revolucionario de la lucha de clases. El acomodamiento de la educación a los requerimientos del empleo suele verse como un esfuerzo del sistema productivo para superar la situación. La modernización académica, como un servicio a las empresas y un pretexto para reforzar el elitismo y mantener un grupo en el poder.

c) Propuestas de Reforma:

En lo académico el interés se centra en la concientización de los oprimidos. Sin embargo, fuera de los conocimientos sociales que refuerzan la ideología, el aprendizaje de otras ciencias se considera alienante ya que la cultura científica favorece la dominación imperialista.

El fin de las universidades debe ser la concientización de las clases oprimidas y el de los maestros la adoctrinación ideológica. La educación superior debe ser financiada por el Estado, pues sólo así las clases pobres tendrán acceso a ella.

4. Modelo Incrementalista.

a) Bases Filosóficas:

El incrementalismo intenta dosificar en el plano de la acción los modelos radicales sobre la relación entre educación y sociedad. Su propósito es luchar por una organización social inspirada supuestamente en los valores de la justicia, igualdad, libertad y participación; mediante la transformación de la estructura social cuyas injusticias provienen de la propiedad privada y de los medios de producción.

Su epistemología es una conbinación de la teoría del co-

nocimiento clásica y la teoría dialéctica del Vershtehen (sociología Hermeneútica), Insiste a la vez en el cambio de estructuras objetivas y de los valores y niveles de conciencia. La educación contribuye tanto a la concientización y al reforzamiento de los procesos de cambio de estructuras. Presenta una visión operativa dentro del mismo realismo político.

#### b) Concepción Sociológica:

Afirma que el cambio social se realiza por la transformación de las estructuras objetivas y el cambio subjetivo de los valores. La capacidad de transformación de la educación es limitada. Los cambios producidos por la educación es la movilidad social y la distribución del ingreso deben iniciar acciones de cambio en otros campos. La educación en contribución con otros factores debe favorecer la justa distribución del poder y fortalecer a los grupos populares. Por otra parte las contradicciones sociales general espacios para acciones educativas tanto de concientización y movilización popular, como para la creación de disfuncionalidades en el sistema.

#### c) Propuestas de Reforma:

Estas tienen dos vertientes, por un lado se fomentan acciones educativas innovadoras, orientadas a la concientización de las clases populares y vinculadas con proyectos de cambio social en el orden económico y social (nuevas formas de organización de trabajo, de comunicación, de organización popular y de difusión de la cultura) y por otra parte propone correcciones a la política educativa en aquellos puntos en los que se puedan reformar los procesos de cambio. En suma, es propósito de este modelo, superar al modelo radical.

#### 5. Modelo de Integración Humana.

Este modelo adopta un marco de referencia de teoría social

que se contraponen a los cuatro modelos anteriores. Es un enfoque que tiene sus orígenes en el Nacionalismo Revolucionario de 1917 y en algunos educadores mexicanos como José Vasconcelos, Antonio Caso y Alfonso Reyes.

a) Bases Filosóficas:

El hombre es una síntesis superior tanto de sus actividades fisiológicas como espirituales. "Lo propio del hombre es realizar sucesivamente su esencia, y la esencia de nuestra especie es la personalidad creadora de valores".<sup>(16)</sup> Lo que distingue al hombre del resto de los seres del universo es la persona. El hombre es una realidad espiritual que supera su naturaleza y rige su vida por la ética.

Su epistemología se basa en el método comprensivo, el cual consiste en aprender el sentido de complejos espirituales en la forma de un conocimiento objetivamente válido; donde tener sentido implica estar incorporado a un conjunto de valores como miembro constitutivo. Se cree en una ciencia del hombre que sintetice todos los conocimientos que se tienen acerca de éste para evitar el conocimiento segmentario de él mismo.

La educación es considerada como el único medio para alcanzar el máximo desarrollo de las potencialidades hereditarias del hombre. Se realiza mediante los contenidos auténticos de valor de la cultura, con el fin de alumbrar la formación del espíritu normativo autónomo del hombre.

Se postula una pedagogía de realidades que, en vista de las oposiciones culturales y sociales comprenda que los contras

---

(16) CASO, Antonio. *La persona humana y el Estado totalitario*. En *antología Filosófica*, U.N.A.M., México 1957. p. 190

tes deben ser salvados mediante la instauración de un poder espiritual superior a los que se mantienen en conflicto, y gracias al cual logren todos vigencia, según su valor y su derecho. Lo anterior sólo podrá cumplirlo una pedagogía científica, cuya visión sea, tomar una realidad cultural ya dada, someterla a conceptos ordenados y por último darle forma mediante posiciones valorativas y normativas.

La acción pedagógica es comprendida "como una experiencia que acompaña la conciencia desde el juego infantil, a través de la prueba y el drama, hasta el goce de la iluminación, la revelación y la gracia";<sup>(17)</sup> como la puesta en práctica de una filosofía que implica una tesis sobre el destino y no solamente una ciencia de los objetos. Por ende el objeto de la pedagogía es adaptar a la enseñanza a un concepto dado de la vida.

#### b) Concepción Sociológica:

Su esencia radica en las formas esenciales de ser de la convivencia humana. La familia es entendida como un medio para la formación individual y la base de la convivencia social. La educación debe procurarse con base en la naturaleza humana, en la naturaleza del objeto por conocer; para su mejoramiento y ascensión humanística. Por su parte el Estado debe favorecer las condiciones adecuadas para este proceso de formación; vigilando su posición democrática, entendida como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en las decisiones orientadas al mejoramiento de la sociedad y como promoción de actitudes solidarias al logro de una vida socialmente justa, cuya vida civil gire entre la libertad y la ley; y nacionalista, pues, cuando la escuela se impone la tarea de educar a las grandes masas de la población, entonces, asume el papel

---

(17) VASCONCELOS, José. Textos sobre educación. Introducción de Alicia Molina, S.E.P. 80/F.C.E., México 1981, p. 146.

de definidora de la cultura y no sólo de las ramas profesionales. Si queremos independencia nacional es menester que nuestra escuela revele singularidad de nuestras condiciones sobre el planeta, exaltando los valores patrios, promoviendo que lo nacional se haga internacional y lo universal sea nacional. Todo ésto de manera que responda a las necesidades del desarrollo nacional independiente.

Los valores son los que dan sentido a la vida social e individual del hombre. En este sentido, éstos deben dirigirse al fortalecimiento de lo que es propiamente humano.

c) Propuestas de Reforma:

La educación se orienta a partir de los modos esenciales del ser del hombre. Se educa para el fortalecimiento de la voluntad y el carácter; para el desarrollo de la inteligencia y el uso responsable de la libertad. Por ello la pedagogía debe considerar todos los conocimientos científicos que se tengan acerca del hombre, con el fin de descubrir las leyes y normas que rigen su vida social e individual, para integrarlos de tal forma que éstos generen las teorías, métodos y programas adecuados para la formación humana.

Se propone una educación democrática que se ajuste a las posibilidades económicas de los ciudadanos; estableciendo opciones y oportunidades suficientes, para que quienes no puedan solventar su educación puedan hacerlo, si tienen interés y vocación. Una educación vinculada al sistema nacional de producción que prepare de manera eficiente. Una educación nacionalista basada en los valores patrios, en las tradiciones y en todo aquello que permita al país alcanzar la independencia cultural y económica. Una educación que integre los opuestos ideológicos, superándolos mediante la ciencia y la filosofía.

En lo social se proponen nuevas formas de agrupación social que fortalezcan la unidad familiar. Sociedades de profesionistas y empleados que promuevan los valores humanos. Una descentralización de las grandes masas de población para evitar los males que originan éstas.

En lo económico, se postulan mejores formas de distribución de la riqueza que permitan al hombre alcanzar su dignidad humana, mejorando la movilidad social y la participación en las decisiones y el poder. Formas que hagan más expedita la justicia, evitando la corrupción y el robo. En fin, la educación es un elemento importante integrado al proyecto nacional cuya aspiración es alcanzar la unidad social que supere los opuestos y haga emerger una síntesis que nos permita lograr la autonomía científica, económica y tecnológica.

#### 6. Criterios de Evaluación.

Después de haber señalado el marco teórico conceptual del estudio, a continuación se presentan los criterios y ámbitos sobre los cuales se evaluarán las políticas educativas.

##### a) Plano Filosófico-Jurídico:

La política educativa se encuentra inserta dentro de un proyecto de sociedad que define y establece los fines, bienes, valores y objetivos respecto a la sociedad que gobierna.

##### b) Plano Social:

La política educativa se establece para satisfacer las necesidades básicas de educación; determinando sus relaciones con otros procesos sociales y precisando las consecuencias que se esperan de las decisiones sobre el sistema educativo.

c) Plano Organizativo-Administrativo:

Se refiere al buen funcionamiento del sistema educativo como una parte especializada de la administración pública, e incluye todos los elementos que hacen eficiente una organización.

d) Plano Pedagógico:

La política educativa señala en este caso las características deseables y las prescribe para el proceso educativo y de los métodos y técnicas adecuadas relativas a la interrelación educando-educador.

e) Plano de Negociación de Intereses:

En este sentido, la política educativa se mueve en el campo de las presiones, demandas y apoyos de los diversos grupos sociales, y supone criterios políticos para normar las decisiones.

7. Restricciones a que están limitadas las políticas educativas:

Es necesario hacer notar que la política educativa en su operación real está limitada por restricciones de diversas clases, las cuales forman parte de ella; por ello una evaluación que las ignora deformaría el objeto de su estudio. Estas restricciones no son absolutas, por lo que toda evaluación de las mismas debe tratar de apreciar hasta que grado éstas influyeron en la toma de decisiones. Las principales restricciones surgen de:

a) El proyecto político del Estado (implícito o explícito) del cual forma parte la política educativa; el cual condiciona el quehacer de ésta, pues no es concebible que la educación impartida por el Estado se comporte de manera distinta a sus de-



más acciones.

b) La acción de los grupos de presión y las diversas clases sociales que demandan beneficios, favores y privilegios; determinando en gran parte los márgenes de acción de las decisiones educativas en cuanto éstos puedan afectar sus intereses. No obstante que varíe el grado de dependencia del sector educativo respecto a la máxima autoridad política.

c) La disponibilidad de recursos, pues gran parte del presupuesto está comprometido en gastos que no pueden alterarse (salarios, papelería, etc.) provocando que los recursos para introducir cambios o innovaciones sean muy limitados.

d) Las urgencias inmediatas (devaluaciones, temblores, etc.) pueden disminuir las posibilidades de acción a más largo plazo.

e) Los intermediarios ineficientes: la ineficiencia de la burocracia, la inercia de la tradición o el sentido conservador de los maestros pueden influir para que las decisiones tomas se desvirtuen, tergiversen, o no lleguen a realizarse.

f) Las coyunturas: la adopción de algunas medidas pueden depender de coyunturas totalmente independientes de la voluntad de los funcionarios y de los mismos asuntos sobre los que versan.

Como puede observarse no es fácil para la investigación reconstruir el contexto de las decisiones políticas, pero algo tiene que hacerse para tomar en cuenta las restricciones que influyen en las políticas educativa de tal forma que el proceso de investigación resulte satisfactorio y dentro de los límites que señala la ciencia.

## B. Definición de términos básicos,

Los conceptos centrales sobre los cuales recae la esencia del problema son definidos a continuación:

### a) Evaluación:

"Es un proceso permanente, integral, consubstancial de la función educativa, encaminado a conocer, retroalimentar y mejorar el funcionamiento del sistema educativo, o de cualquiera de sus partes y elementos constitutivos, a efecto de coadyuvar a la consecución de las finalidades que son su razón de ser",<sup>(18)</sup> precisando el estado, situación, avances o retrocesos de los que se someta a tal proceso.

### b) Política educativa:

"Es un conjunto de acciones del Estado que tienen por objeto el sistema educativo. Estas acciones incluyen desde la definición de los objetivos de ese sistema y su organización, hasta la instrumentación de sus decisiones." <sup>(19)</sup>

### c) Educación Normal Primaria:

Es el ciclo educativo en el que se forma el personal para que ejerza la docencia en el nivel primario.

### d) Sistema:

Se concibe "como un conjunto de elementos interactuantes e influidos entre sí, que desempeñan de manera coordinada determinadas funciones supuestamente conducentes al logro de finalidades"<sup>(20)</sup> cada uno de los elementos es subsistema y tiene todas las características básicas de un sistema.

[18] GARCÍA, Fernando. La evaluación de la educación. Perfiles Educativos, México, No. 3, enero/marzo 1979, p.41

[19] LATAPI, Pablo. Análisis de un sexenio de educación en México. 1970-1976 Ed. Nueva Imagen, México 1982, p. 45

[20] Op. Cit., García, p. 38

### C. Plan de Revisión de la Literatura,

El plan para la revisión de la literatura consistió en dos aspectos: el primero, que se refiere a la delimitación del tema en el Tesoro el cual permitió encontrar como descriptores centrales los siguientes:

- Política educacional,
- Política cultural,
- Política social,

El segundo, consistió en determinar un criterio que concediera organizar la revisión de la literatura en función de la redacción del estudio; por tal motivo se optó por seguir los puntos básicos que integran el esquema general de éste trabajo, ya que esto permitiría el avance simultáneo entre la revisión de la literatura y la redacción del estudio. Los puntos básicos fueron los siguientes:

- i) Bases Teóricas.
- ii) Marco general de referencia de la Educación Normal
- iii) Caracterización de las políticas educativas en los planos: Filosófico-Jurídico, Social, Organizativo-Administrativo, Pedagógico y de Negociación de intereses; y
- iv) Establecimiento de la relación o desfase entre los diferentes planos en los que se desarrollan las políticas educativas.

### D. Supuestos básicos del estudio.

1. Las políticas educativas formuladas por los gobiernos señalan el rumbo y los fines de la educación en un período determinado.

2. Toda evaluación total o parcial del sistema educativo para que sea comprensiva, realista precisa y útil; debe interpretar sus datos dentro de la intrincada red de relaciones e interacciones funcionales en los cuales se encuentra inmersa.
3. Todo proyecto político de educación es sometido a modificaciones, no sólo porque diversos grupos en su favor buscan imponerle un contenido coherente con sus intereses; sino también porque el juego de fuerzas, en general, produce condiciones burocráticas que impiden su extensión a otros ámbitos.
4. La planificación adecuada de las políticas educativas disminuye las posibilidades de equivocación en la solución de los problemas.
5. En la evaluación de un fenómeno es mejor tratar de establecer la existencia de algo e intentar cuantificarlo y cualificarlo, que proclamar que no puede medirse y calificarse, dejando en duda su existencia y sus ejecuciones.
6. La claridad, objetividad, precisión y determinación del tiempo en las políticas educativas favorece la evaluación, seguimiento y progreso de éstas.

#### E. Limitaciones del estudio.

Las limitaciones de este estudio se originan a partir de:

1. La falta de estadísticas e información documental reciente.

2. La baja confiabilidad de los datos estadísticos disponibles; los cuales varían de una fuente a otra.
3. El análisis a nivel macro de la información.

### III. METODOLOGIA

Este es un estudio documental, teórico, en el que se analizan y evalúan las políticas educativas a través del análisis de sistemas. Considerado a partir de la Taxonomía de la Investigación de John W. Best, es una investigación de tipo descriptivo en virtud de que "comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de las condiciones existentes en un momento dado y sobre un fenómeno determinado",<sup>(21)</sup> en este caso las políticas educativas de México para el período 1976-1982 respecto a la Educación Normal Primaria.

#### A. Procedimiento.

##### 1. Recopilación de la información.

El primer paso para la realización del estudio fue la recopilación del material sobre el cual se realizó la evaluación, es decir, toda la información referente a las políticas educativas en el sexenio 1976-1982; aquellos objetivos, programas y metas que orientaron al sector educativo, así como la legislación y disposiciones establecidas para el caso.

##### 2. Revisión de la Literatura.

Este segundo paso consistió en la revisión de la información según el plan mencionado en páginas anteriores, con el objeto de:

- a) Conocer el marco general de referencia de la Educación Normal Primaria.

---

(21) BEST, John W. Cómo investigar en educación. tr. de Gonzalo Gonzalvo 7ma. Ed., Ed. Morata, Madrid 1978, p. 31

- b) Caracterizar las políticas educativas en los planos: Filosófico-Jurídico, Social, Organizativo-Administrativo, Pedagógico y de Negociación de Intereses.
- c) Evaluar las políticas educativas dentro de éstos planos en la Educación Normal Primaria a partir de una comparación de propósitos, acciones y resultados.

### 3. Análisis de la Información.

El análisis de la información se hizo mediante la identificación de indicadores que permitieron dar respuesta a las distintas preguntas planteadas respecto a los diversos planos con los que se vinculan las políticas educativas a nivel sistémico y en base a la relación de congruencia entre tres órdenes de información a saber:

- i) El marco filosófico-jurídico sobre el que descansan las políticas educativas.
- ii) Las políticas educativas emanadas del Poder Ejecutivo Federal del sexenio en estudio.
- iii) La evidencia de los resultados del ejercicio de dichas políticas a fines del sexenio 1976-1982.

### 4. Niveles de evaluación.

Los órdenes de información considerados para poder evaluar las políticas educativa en el área de Educación Normal Primaria permitieron establecer las relaciones entre los diferentes planos en que se desarrollan; éstos planos son;

- (A) Filosófico-Jurídico,
- (B) Social,
- (C) Organizativo-Administrativo.
- (D) Pedagógico,
- (E) Negociación de Intereses.

Las políticas educativas tienen como objeto transportar el ordenamiento legal (A) en una modificación cualitativa-cuan

titativa de la sociedad (B) para satisfacer sus necesidades y demandas, De ahí que las relaciones entre los diversos planos se puedan visualizar en el cuadro No. 1

Las políticas educativas son entonces medios vinculantes entre el plano Filosófico-Jurídico (A) y el plano Social (B). Las relaciones por considerarse en el estudio de referencia toman en cuenta las siguientes vinculaciones posibles a saber:

- (1) A——B
- (2) C—D—E
- (3) AB——CD
- (4) AB——E
- (5) A-----D
- (6) D-----B

(1) Relación entre el plano Filosófico-Jurídico y el Plano Social, (A-B)

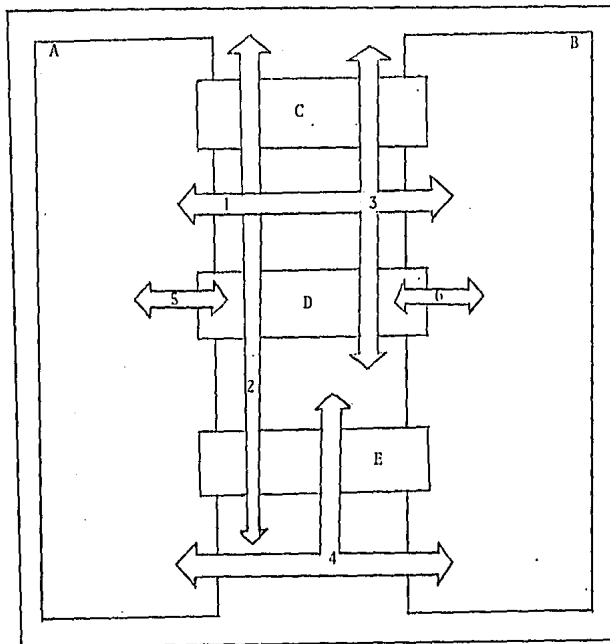
El Plano Filosófico-Jurídico en relación con el plano social fundamenta y proporciona el orden legal para la acción de las políticas educativas orientándolas hacia el modelo de sociedad propuesto por el proyecto político de que formar parte. Esto implica satisfacer las demandas y necesidades sociales, vincularlas y dirigirlas hacia el proyecto político del Estado; considerando la naturaleza del hombre, de la sociedad y la educación, los valores humanos y procesos sociales.

Establecer la relación o desfase entre estos dos planos equivale a una confrontación de los valores y disposiciones filosóficas-jurídicas prescritas por el Estado en materia educativa y las modificaciones cualitativas-cuantitativas postuladas y realizadas para la satisfacción de las necesidades sociales.



CUADRO No. 1

RELACIONES DE LOS DIVERSOS PLANOS CON LOS QUE SE VINCULAN LAS POLITICAS EDUCATIVAS A NIVEL SISTEMICO



CLAVES DE PLANOS EN RELACION:

- A = Filosófico-Jurídico
- B = Social
- C = Organizativo-Administrativo
- D = Pedagógico
- E = Negociación de Interéses

RELACIONES VINCULANTES ENTRE PLANOS DE RELACION:

- (1) A-B
- (2) C-D-E
- (3) AB-CD
- (4) AB-E
- (5) A-D
- (6) D-B

(2) Relación entre los planos Organizativo-Administrativo Pedagógico y el de Negociación de Intereses (C-D-E),

Entre estos planos se da una relación de eficiencia y economicidad en el uso de los recursos (Organizativo-Administrativo) con el desarrollo de capacidades en el alumno, mediante la realización de la currícula vigente en un clima institucional dado (Pedagógico); los intereses, presiones y demandas de los grupos sociales que buscan la preservación de sus intereses, en conflicto con los intereses de otros grupos (Negociación de Intereses).

Determinar los vínculos entre dichos planos hace necesaria la comparación entre los mecanismos de formulación e implementación de las políticas educativas con las acciones que demanda una educación destinada a satisfacer una demanda social diferenciada y las presiones a que es sometida la administración por parte de los diversos grupos en el poder.

(3) Relación entre los planos Filosófico-Jurídico-Social y los planos Organizativo-Administrativo-Pedagógico. (AB-CD)

Las relaciones entre estos planos se traduce en un marco que norma las políticas educativas, las cuales expresan los objetivos que satisfacen las demandas de la sociedad; en cuya implementación se exigen estructuras y procesos para el uso de los recursos utilizados en el desarrollo de las capacidades deseables prescritas por la pedagogía y las técnicas adecuadas para la educación de los ciudadanos. Es decir, hasta que punto los objetivos expresan las necesidades de la sociedad; en que grado y a que costo se sufragan éstas; en relación con la calidad e innovación educativa; y cual es la congruencia entre todo esto con las normas y valores postulados por el Estado.

(4) Relación entre los planos Filosófico-Jurídico-Social con el de Negociación de Intereses (AB-E).

Entre estos planos se da una relación en cuanto a las prioridades a considerar para la toma de decisiones con respecto al cumplimiento del orden Filosófico-Jurídico, la satisfacción de las necesidades sociales de los grupos de presión y los intereses particulares de las élites y subélites en el poder.

(5) Relación entre los planos Filosófico-Jurídico y el Pedagógico (A-D).

El plano Filosófico-Jurídico se relaciona con el plano Pedagógico en cuanto a que el primero determina los bienes, fines, valores y criterios de calidad bajo los cuales debe impartirse la educación nacional y el segundo establece la validez real de dichos criterios.

(6) Relación entre los planos Pedagógico y Social (D-B).

La relación entre estos planos se verifica al considerarse la satisfacción de las demandas educativas de la sociedad y las condiciones que prescribe la pedagogía para una educación cualitativa. En otras palabras, la pedagogía establece las normas de calidad bajo las cuales, el proceso enseñanza-aprendizaje debe realizarse, en tanto que las necesidades de educación son tantas y tales que su total satisfacción cuestiona las condiciones de calidad establecidas por la pedagogía.

B. Unidades de Análisis.

Las unidades de análisis están constituidas por las polif

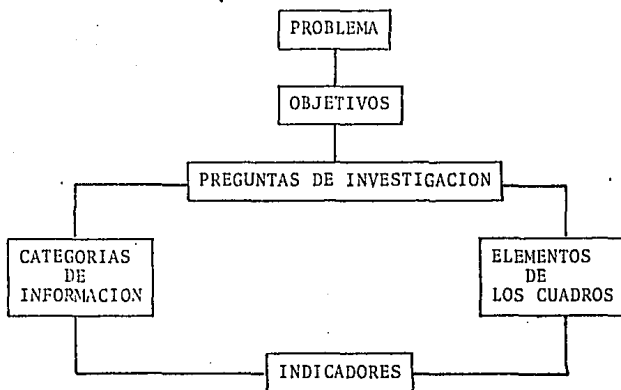
ticas educativas establecidas en México durante el período 1976-1982 y su incidencia en la Educación Normal Primaria; incluyen toda aquella información referente a tal cuestión.,

C. Técnicas para la recolección de la información.

La recolección de la información se hizo mediante una selección lógica de datos, tomando en cuenta los objetivos y preguntas de investigación que se buscó responder en este estudio (ver cuadro No. 2)

Cuadro No. 2

PROCESO DEDUCTIVO PARA LA DETERMINACION  
DE LOS INDICADORES DEL ESTUDIO.



Con el objeto de facilitar tal selección se procedió a determinar en base a los objetivos, las preguntas de investigación y las categorías de información; lo que permitió a su vez, determinar los indicadores pertinentes para resolver las cuestiones formuladas en este trabajo, mismos que sirvieron de base para analizar y evaluar el fenómeno estudiado dentro de los diversos planos en que se desenvuelve. (ver anexo No. 1)

#### D. Técnicas de análisis de datos.

Para las seis primeras partes del capítulo siguiente (análisis y Evaluación de la información), se procedió mediante un proceso de análisis y síntesis de la información reunida, a dar respuesta a las preguntas de investigación considerando los indicadores seleccionados para el caso.

En tanto que para la última parte, que se refiere a la evaluación de las políticas de educación establecidas en el sexenio 1976-1982 se determinó la relación o desfase entre los diversos planos con los que se vinculan las políticas educativas a nivel sistémico, mediante una comparación de propósitos, acciones y resultados de éstas sobre las escuelas de Educación Normal Primaria. Para lo cual se utilizó el Análisis de Sistemas. (22)

El Análisis de Sistemas a sido utilizado por un gran número de expertos en educación, quizá los más destacados sean los siguientes; Corrigan y Kaufman (1965, 1966, 1967, 1968), Lehman (1968), Coombs (1968) y Carter (1969), entre otros. Los resultados obtenidos por ellos han sido satisfactorios; así lo prueba la publicación y aceptación de sus estudios.

(22) COOMBS, Philip H. The world education crisis: A Systems Analysis. New York, Oxford University, 1968, 241 p.

El Análisis de Sistemas considera a la educación como un sistema constituido por un "conjunto de elementos interactuantes e influidos entre sí, que desempeñan de manera coordinada determinadas funciones supuestamente conducentes al logro de finalidades"<sup>(23)</sup> referidas al acto educativa. Los principios fundamentales de esta técnica son:

1. Principio de Interacción: Un sistema es un todo indisoluble que está integrado por sus partes interrelacionadas, interactuantes e interdependientes, de tal manera que ninguna de las partes puede ser afectada sin afectar a su vez a las otras.
2. Principio de Subordinación: El todo es primario y las partes son secundarias. El papel que juegan las partes depende del propósito para el cual existe el todo.
3. Principio de Unidad: El todo se conduce como una unidad; no importa lo complejo que ésta sea.
4. Principio de Organización: El todo es más que la suma de las partes. La organización confiere "sinergia", ésta es el acoplamiento de nuevas características, diferentes de aquéllas que poseen las partes consideradas aisladamente.
5. Principio de Jerarquía: Los sistemas están relacionados en forma jerárquica. Cada nivel sistémico está compuesto de partes denominadas subsistemas y es componente a su vez de sistemas mayores denominados super-sistemas.

El Análisis de Sistemas proporciona una visión global de las acciones educativas en cuyo proceso se identifican tres fases principales:

- i) Las entradas o insumos, constituida por los medios recursos materiales y humanos;
- ii) El proceso, en cuyas fases se integran y vinculan dichos insumos con un fin determinado, y;
- iii) Los resultados, es decir, los logros obtenidos.

---

(23) *Op cit., García ... p. 38.*

Para propósitos del estudio, las políticas educativas fueron consideradas como un sistema que expresa las demandas sociales y las acciones para su satisfacción; el cual opera dentro de una serie de subsistemas como son el Filosófico-Jurídico, el Social, el Organizativo-Administrativo, el Pedagógico y el de Negociación de Intereses.

Considerando las fases que componen el Análisis de Sistemas; la evaluación de las políticas educativas a partir de una comparación de propósitos, acciones y resultados estaría constituida de la siguiente forma:

- i) Entradas o insumos: Presupuesto establecido para el logro de las políticas educativas.
- ii) Procesos: Objetivos, programas, metas y acciones realizadas para satisfacer las necesidades educativas.
- iii) Resultados: Logros obtenidos con estas acciones, demandas de educación satisfechas.

#### IV. ANALISIS Y EVALUACION DE LA INFORMACION

En el presente capítulo, se manifiestan los resultados del análisis y evaluación de las políticas educativas a través de tres órdenes de información, a saber:

- i) El marco filosófico-jurídico sobre el cual descansan las políticas educativas;
- ii) Las políticas educativas emanadas del Poder Ejecutivo Federal del sexenio en estudio; y
- iii) La evidencia de los resultados del ejercicio de dichas políticas a fines del sexenio 1976-1982.

El análisis de las políticas educativas que a continuación se presenta, ésta constituido por los siguientes aspectos:

- A) Marco de referencia de la Educación Normal Primaria.
- B) Marco filosófico-jurídico de las Políticas Educativas de México para el período 1976-1982.
- C) Ambito social sobre el cual se circunscriben las políticas educativas.
- D) Proceso organizativo-administrativo de las políticas educativas.
- E) Ambito pedagógico y características que prescriben las políticas educativas para el proceso educativo.
- F) Ambito de la negociación de intereses.

El análisis comprende una descripción de los diferentes planos con los que se vinculan las políticas educativas, así como de sus componentes básicos, y tiene por objetivo, responder a cada una de las preguntas planteadas en el estudio.

La evaluación, por otra parte, considera la relación o desfase entre los diversos planos con los que se vinculan las políticas educativas. Esta relación será evaluada mediante una comparación de propósitos, acciones y resultados sobre las



Escuelas de Educación Normal Primaria, y tiene por objetivo resolver las cuestiones formuladas en este estudio, al igual que el análisis.

Después de expresado lo anterior, procedemos a presentar dicho análisis y evaluación.

#### A. Marco general de referencia de la Educación Normal.

En este apartado se presenta una retrospectiva histórica de la Educación Normal, los objetivos para los cuales fue creada y su fundamentación jurídica. Todo esto con el objeto de brindar una visión general de las condiciones que enmarcan este subsistema y determinar el campo dentro del cual las políticas educativas para el sexenio 1976-1982, serán analizadas y evaluadas. Cada uno de los puntos que incluye este apartado, responde a las cuestiones planteadas en este estudio.

##### 1. Antecedentes históricos de la Educación Normal.

La historia de la formación de docentes en nuestro país se remonta a la época prehispánica, en la que destacaron el Calmecac y el Tepuchcalli, de los Aztecas.

Durante la Colonia, recayó la función formadora de enseñantes en el Colegio de San Juan de Letrán, fundado en 1547, y en el Colegio de San José de los Naturales, establecido 10 años después. En 1600, se expidió la ordenanza de los maestros del nobilísimo arte de leer, escribir y contar, que reglamentaba al ejercicio de la enseñanza y lo limitaba a quienes aprobaran el examen correspondiente.

Apenas iniciada la vida independiente de México, con el apoyo de todos los sectores sociales, se fundó en 1922 la Compañía Lancasteriana, la que un año después, estableció la escuela de filantropía, que se encargó de preparar a los jóvenes

en la teoría y la práctica de la enseñanza. Entidades como Oaxaca, Zacatecas y Jalisco, crearon instituciones similares en esta década.

El grupo liberal, empeñado en fomentar la educación para sustraerla de la influencia eclesiástica que se continuaba arrastrando, logró el 26 de octubre de 1833 bajo la administración interina de Valentín Gómez Farfás, que el Congreso Federal decreta el establecimiento de escuelas normales para maestros, bajo el control de la Dirección General de Instrucción Pública. Esta última, había sido creada cinco días antes y bajo su responsabilidad recaía la organización y funcionamiento de todos los establecimientos públicos de enseñanza, así como la administración de los fondos dedicados a la educación. En 1854 comenzaron a funcionar dos escuelas normales en el Distrito Federal, ligadas al Poder Civil y separadas de la Iglesia.

Posteriormente, no obstante, los múltiples cuartelazos y las invasiones extranjeras que sufrió el país, el interés por la educación se mantuvo, y se crearon escuelas normales en San Luis Potosí y Oaxaca.

En la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en 1869, se estableció que dentro del plan de estudios de la escuela de instrucción secundaria para señoritas, se incluyera la asignatura de didáctica para quienes quisieran dedicarse a la docencia. Asimismo, en 1886, se fundó la Escuela Normal de Jalapa en el Estado de Veracruz, cuyos antecedentes se desprenden de la Escuela Modelo de Orizaba.

Durante el siglo XIX privó el espíritu liberal de conservar en manos del Estado la función formadora de maestros. Ni la dictadura porfirista delegó esta potestad en instituciones

privadas. Así lo muestra la fundación de la escuela normal para profesores de instrucción pública, por Don Joaquín Baranda.

Durante el prolongado período en que Don Joaquín Baranda estuvo al frente de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, se dió gran impulso a la preparación de los maestros con los propósitos de que los educadores estuvieran a la altura de las resoluciones de los congresos higiénico de 1882 y de instrucción de 1889-91.

El proyecto educativo mexicano surge propiamente al triunfo de la Revolución, con la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917, la cual en su artículo 3° adopta una nueva política de educación conservada hasta nuestros días. Apenas fundada la SEP en 1922 por José Vasconcelos, se estableció la primera Escuela Normal Rural en Tacámbaro, Mich., a la que sucedieron otras en Molango, Hgo., y San Antonio de la Cal, Oaxaca. En ésta última, la educación normal rural recibió una orientación definida. La formación de maestros para el sector rural de la población se proporcionaba en cuatro semestres mediante tres áreas fundamentales: las prácticas de campo, los trabajos de oficios y pequeñas industrias y la educación física.

A su vez, en 1925, conforme al plan de Reforma propuesto por el maestro Lauro Aguirre, se fusionaron las tres escuelas normales del DF., originándose la Escuela Nacional de Maestros. La misma pretendía ser un magno laboratorio pedagógico que preparara maestros rurales, urbanos, educadoras, maestros, misioneros y técnicos en educación.

En 1936, las normales rurales existentes se fusionaron con las de agricultura práctica, creadas en los últimos seis años por la Secretaría de Agricultura y Ganadería. El produc-

to, fueron las escuelas regionales campesinas dependientes de la SEP. Tal ligazón fué disuelta en 1941.

En 1942, se implantaron planes de estudio iguales para las escuelas normales rurales y urbanas, las cuales, sólo se distinguieron por el medio socioeconómico respectivo.

En 1947, se creó la Dirección General de Enseñanza Normal, y de inmediato, se fundó la Escuela Normal de Educadoras, separada de la Escuela Nacional de Maestros.

En 1959, con Adolfo López Mateos, se puso en marcha el Plan Nacional para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México. Para contribuir a solucionar el problema de la falta de maestros, en 1960 se crearon dos escuelas regionales de educación normal (Ciudad Guzmán, Jal., e Iguala, Gro.).

En 1969, se celebró en Saltillo, Coah., un Congreso Nacional de Educación Normal, del cual, se derivaron acciones como la separación del ciclo secundario del profesional en aquellas normales, que todavía ofrecían ambos. La transformación de algunas escuelas normales rurales en secundarias técnicas y agrícolas y la ampliación del ciclo de normal básica a cuatro años para garantizar la mejor formación de un mejor magisterio.

En 1972, se celebró en la Ciudad de México, la Asamblea Nacional de Educación Normal, en la que se aprobaron nuevos planes y programas para que los alumnos realizaran simultáneamente los estudios de bachillerato y los específicos de la formación docente. Tal cualidad subsiste hasta nuestros días.

A raíz de la reforma en los planes y programas de estudio de la educación primaria iniciada en 1972 y después de tres se

minarios regionales de consulta, se elaboró el llamado plan de 1975, que trataba de ajustarse la enseñanza normal básica a los cambios debidos a la reforma. En 1978, poco tiempo después de haber entrado en vigor dicho plan fué reestructurado.

Los programas correspondientes fueron elaborados por comisiones integradas por representantes de las direcciones generales de Educación Normal, de capacitación y mejoramiento profesional del magisterio y de Educación Física. También participaron la Escuela Nacional de Maestros, la Escuela Nacional de Maestras de Jardines de niños y algunas escuelas Normales de los Estados.

Por último, en 1978, surge la Universidad Pedagógica Nacional como organismo descentralizado de la SEP con atribuciones para impartir Educación Superior. (ver cuadro No. 3)

## 2. Propósitos y objetivos de la Educación Normal.

La educación normal es el ciclo educativo en el que se forma el personal para que ejerza la docencia en diferentes ciclos educativos según el tipo de normal que se curse.

Las escuelas normales preparan al educando para que imparta educación preescolar, primaria, tecnológica industrial, tecnológica agropecuaria y educación física.

Para estudiar la normal, es necesario haber concluido la secundaria. La educación Normal puede ser terminal o propedéutica, es decir, los educandos que la terminan reciben el título de maestro que les permitirá impartir clase, o bien, ingresar a la normal superior.

## EVOLUCION HISTORICA DE LA EDUCACION NORMAL.

ASO	HECHOS Y EVENTOS
1547	— Fundación del Colegio de San Juan de Letrán.
1557	— Fundación del Colegio de San José de los Naturales.
1600	— Expedición de la ordenanza de los maestros del nobilísimo arte de leer, escribir y contar.
1822	— Fundación de la Compañía Lancasteriana.
1823	— Establecimiento de la Escuela de Filantropía.
1835	— El congreso decreta el establecimiento de Escuelas Normales bajo el control de la Dirección Gral. de Instrucción Pública.
1834	— Inicio de funciones de las Escuelas Normales del Distrito Federal.
1886	— Fundación de la Escuela Normal de Jalapa, Veracruz.
1889	— Celebración del Congreso Nacional sobre Instrucción.
1917	— Promulgación de la Constitución Mexicana.
1922	— Fundación de la Secretaría de Educación Pública — Establecimiento de la Escuela Normal Rural de Tacámbaro, Mich.
1925	— Fundación de la Escuela Nacional de Maestros.
1936	— Fusión de las Escuelas Normales Rurales con las de Agricultura.
1942	— Implantación de un solo plan de estudios para escuelas rurales y urbanas.
1947	— Creación de la Dirección General de Enseñanza Normal.
1947	— Fundación de la Escuela Normal de Educadoras.
1959	— Creación del Plan Nacional para el mejoramiento y expansión de la Educación Primaria en México.
1969	— Celebración del Congreso Nacional de Educación Normal en Saltillo, Coahuila.
1972	— Celebración de la Asamblea Nacional de la Educación Normal. — Reforma de los planes y programas de la Educación Normal Primaria.
1975	— Reforma al Plan de Estudios de la Ed. Normal Primaria.
1978	— Reforma al Plan de Estudios de la Educación Normal Primaria. — Fundación de la Universidad Pedagógica Nacional.

Dos son sus objetivos principales:

- a) Formar en número y calidad suficiente, personal docente.
- b) Elevar la calidad y eficiencia de la educación que impartirán los futuros maestros.

### 3. Bases jurídicas de la Educación Normal.

La Educación Normal tiene su fundamentación legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal de Educación, en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación.

En estas leyes se establecen los criterios, finalidades, funciones y características de los planes y programas de estudio; así como las bases para la coordinación de los servicios y la delimitación de las áreas de competencia de quienes los ofrecen. Todos estos aspectos son considerados en la Educación Normal, por lo cual, resulta imprescindible hacer una breve revisión de los mismos.

Es el Artículo 3ro. Constitucional, el que determina los criterios en materia educativa. Estos se refieren a que la educación se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa, y basada en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia. Afirma que ésta debe ser democrática, considerando la democracia como un sistema de vida nacionalista, obligatoria y gratuita; toda la educación que imparta el Estado.

Las finalidades de la educación son señaladas por los Artículos 3ro. Constitucional y 5to. de la Ley Federal de Educación; algunas de las más relevantes son:

- Vigorizar los hábitos intelectuales que permitan el análisis objetivo de la realidad;
- Proporcionar las condiciones aptas para el impulso de la investigación, la creación artística y la difusión de la cultura;
- Fomentar y orientar la actividad científica y tecnológica de manera que responda a las necesidades del desarrollo nacional independiente;
- Infundir el conocimiento de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en las decisiones y orientadas al mejoramiento de la sociedad; y
- Promover las actitudes solidarias para el logro de una vida social justa.

En el Artículo 24 de la Ley Federal de Educación, y en el 25 del Reglamento Interior de la SEP queda asentada la función de la educación, ésta comprende entre otras: promover, establecer, organizar, dirigir y sostener los servicios educativos, científicos, técnicos y artísticos de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales, formular planes y programas de estudio, procedimientos de evaluación y sugerir orientaciones sobre la aplicación de métodos educativos. Establecer y promover servicios educativos que faciliten a los educadores la formación que permita su constante perfección y enseñanza; promover permanentemente la investigación que permita la innovación educativa; y difundir las actividades culturales en todas sus manifestaciones, otorgar, negar o revocar autorización a los particulares para impartir educación normal y verificar con la participación de las delegaciones generales, que las normas pedagógicas, los contenidos, planes y programas de estudio y métodos aprobados se cumplan en los planteles que imparten la educación.

Los Artículos 45 y 47 de la Ley Federal de Educación, determinan las características que deben tener los planes y programas. En ellos, se puntualiza que la educación se definirá



en los planes y programas, los cuales se elaboran con miras a que el educando desarrolle todas sus capacidades. A su vez, en dichos planes y programas, se establecen los objetivos de aprendizaje, recursos didácticos y procedimientos de evaluación periódica.

Estos son los valores que inspiran a la educación nacional en general, y por ende, a la Normal en particular.

Por otra parte, la coordinación de los servicios y áreas de competencia de quienes ofrecen la educación Normal se encuentran en el artículo 3º Constitucional, en los artículos 28, 29, 32, 33 y 35 de la Ley Federal de Educación y en el artículo 60 de la Ley para la Coordinación de Educación Superior. Es pertinente resaltar que la Federación a través de la SEP celebrará convenios con los gobiernos de los Estados para coordinar y unificar los servicios y así asegurar que la expansión y desarrollo de la Educación Normal responda a los objetivos de la política nacional y a las necesidades estatales, regionales y nacionales, de maestros y de otras especialidades en materia educativa.

#### B. Marco filosófico-jurídico de las Políticas Educativas de México para el período 1976-1982.

En este aspecto serán descritos: el Proyecto Político López Portillo; los valores sociales y educativos que propone; el concepto de sociedad, educación y hombre que tiene éste; la relación entre la ideología de la Revolución Mexicana establecida en la Constitución de 1917 y el Proyecto Político, la determinación de las políticas educativas y por último, las bases teóricas sobre las cuales fueron establecidas éstas.

## 1. El Proyecto Político López Portillista (PPLP)<sup>(24)</sup>.

La administración de López Portillo se comprometió a realizar un esfuerzo sistemático para dar coherencia a su acción, su filosofía política y el modelo de país al que aspiró.

Este compromiso lo pensó cristalizar con la construcción de un sistema de planeación que le permitiera analizar permanentemente la congruencia, la eficiencia de la acción de los sectores gubernamentales, social y privado, en torno a los objetivos y metas nacionales establecidas por el Poder Ejecutivo Federal y que expresan y traducen según éste, los principios de filosofía política de la Constitución Mexicana.

La planeación, la concibió como su estilo de gobierno, como factor esencial en el desarrollo económico y social, como una estructura racional de análisis que contiene los elementos informativos y de alternativas, para establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlos con base en la asignación correcta de recursos la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios. La planeación fué la panacea de los problemas del país.

López Portillo con el Plan Global de Desarrollo (PGD), trató de penetrar en todo el horizonte de la actividad nacional, buscando la expresión formal dentro de ella, del programa de gobierno.

---

[24] México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. La Secretaría, México 1980, pp. 11-32.

El Plan se postuló como integral por comprender desde los supuestos que lo legitiman y caracterizan como proceso político hasta las características de las políticas sectoriales.

El Plan, como esfuerzo coordinador y sistematizador, se encontró dentro de las siguientes reformas, cuyo carácter fue permanente: la social, cuyo propósito fue crear las condiciones para lograr los objetivos del modelo del país, que buscaba establecer los causas legales para institucionalizar la lucha de los contrarios y lograr la participación de los ciudadanos, la económica, que propuso estrategias políticas para orientar el desarrollo nacional, y la administrativa, cuyo propósito fue organizar las tareas públicas en función de las exigencias de la planeación y de la organización del país.

El modelo de país al que aspiró el PPLP, buscó establecer sus bases en la Constitución Política, que da al pueblo mexicano identidad de su historia y moldea las aspiraciones de los mexicanos; la filosofía política, que da actualidad y dinamismo a la concepción del modelo del país que se buscó. Se afirma que no era un modelo estático sino renovable, porque partía no sólo de la Constitución, sino también de los rezagos, cambios y demandas sociales del ideario político de la administración pública.

A partir de esto, el PPLP estableció como propósito, la solidaridad nacional y la unión de las voluntades mediante una "Alianza Nacional", que fue la fórmula política fundamental para enfrentar los problemas del desarrollo y estructurar la acción del Estado como parte sustancial y gúfa de un esfuerzo común y conjunto de mayorías y minorías. Por eso, la reforma Política fue el instrumento principal de la Alianza.

El Plan Global de Desarrollo (PGD) intentó traducir estos propósitos implícitos y explícitos en una estrategia para el manejo de todos los instrumentos de la política económica y social a través de una metodología y un conjunto de criterios cualitativos y cuantitativos y por consiguiente, una normatividad de procedimientos para derivar de los propósitos, estrategias de acción prioritarias, política y compromisos de las alianzas. Buscando hacer compatibles entre sí todos los niveles de la planeación: el regional y el sectorial, y todas sus formas: la coordinación, la acción obligatoria y la cooperación para organizar la acción de la reforma económica.

La coordinación se estableció por la vía de convenios, como es el caso de la Federación y los Estados soberanos. La acción obligatoria fué circunscrita al ámbito del sector público y se manifestó en y entre sus sectores, mediante la concertación de actividades. La cooperación fué el resultado de un proceso de convencimiento, negociación y participación libre de los sectores social y privado en las demandas de la planeación.

Del diseño de la política económica y social, de la política interior y exterior y de la estrategia definida por el Plan Global, se buscó desprender las diversas políticas sectoriales<sup>(25)</sup>:

El PPLP pretendió, durante 1980-1982, lograr la mayor congruencia entre el Plan Global y los planes sectoriales y estatales, uniformar la metodología para su formación, actualizar y profundizar en los estudios de ramas estratégicas, así como fortalecer las áreas técnicas programáticas para mejorar los instrumentos de prevención del Plan.

---

(25) *Ibid.* pp. 7-8

Por otra parte, el Plan aspiró a ser una etapa más en el proceso de construcción del Sistema Nacional de Planeación; una etapa que sirvió para cotejar opiniones, sobre estimaciones de crecimiento de la economía y sobre todo, para tratar de integrar, en una síntesis congruente, definiciones conceptuales de políticas.

Este reto implicaba solucionar los problemas sociales en función de las necesidades reales de trabajo y de satisfactores y no sólo de las demandas expresadas, por un cambio cualitativo de esta índole la importancia de la planeación fué justificada y considerada su misión como determinante.

El Proyecto Nacional se catalogó a sí mismo como de cambio social, de programa revolucionario abocado a la transformación de la estructura social que origina no solo otra composición de clases, sino también nuevas normas para las relaciones entre ellas, bajo distintas bases y responsabilidades, encuadradas en un imperativo común de interés general.

Considerando ésto, según el PPLP, México debería desarrollarse en forma tal que se beneficiara toda la población ya que el marco de un cambio cualitativo de esta índole tiene importancia la aceleración del crecimiento como objetivo a seguir, no se busca sólo mayor eficiencia. El desarrollo del país es, antes que nada, una tarea de justicia social y un compromiso con los marginados.

En fin, este es el Proyecto Político del sexenio en estudio, sobre él giraron todas las políticas sectoriales, entre ellas, la que nos ocupa, la educación; todas las estrategias, planes, programas y objetivos que señalan la dirección del desarrollo Nacional. Es este proyecto el que establece a la planeación como una forma particular de gobernar, cuya nacio-

nalidad le permite integrar todos los intereses de la nación en beneficio de la misma, bajo un orden "democrático".

2. Los valores sociales y educativos que propone el Proyecto Político López Portillista (PPLP).

En el Proyecto Nacional, la justicia y la libertad fueron considerados como valores complementarios, que no se consumían en uno sin el otro. Pues buscar la justicia sin la libertad significaría la cancelación de conquistas y de estilos de vida arraigados en el ser nacional, que parten de la profunda convicción de que el hombre, para desarrollar plenamente su dignidad y su potencia, debe vivir libre.

Se concibe la libertad como defensiva y creativa. Defensiva, en razón de que se acoge de la tradición democrática liberal el postulado de limitar la intromisión del Estado en la esfera de las libertades personales, requeridas por el hombre para desarrollarse plenamente; y creativa, porque la idea de libertad individualista ha sido superada, al complementarse con una visión social, que obliga no sólo a respetar con criterio pasivo el campo de la libertad personal, sino hacerla posible para todos los mexicanos.

Para la realización de la libertad y la justicia, el Proyecto Nacional asignó al Estado la función reguladora, en el juego de las libertades, sin sacrificar su "esencia".

El concepto de justicia en el PPLP, es una de sus características esenciales, sintetiza los aspectos individuales y colectivos en sus tres conceptos básicos: la justicia conmutativa, que auspicia una relación proporcionada en las presentaciones (derechos y obligaciones) en los fenómenos de intercambio que se dan entre individuos y grupos, cuya garantía se hace

efectiva mediante los procedimientos e instituciones de carácter federal; la distributiva, que postula el reparto equitativo de los frutos del esfuerzo a partir del trabajo; y la social, que obliga a la comunidad a asegurar a todo individuo, sin distinción alguna, una participación adecuada a sus necesidades, en los recursos colectivos, mediante la igualación de oportunidades, capacidades y seguridades.

El concepto de justicia según el PPLP se desarrolla en el artículo 3° de la Constitución, que obliga el constante mejoramiento económica, político y cultural del pueblo, en el 27, que ordena la necesaria distribución equitativa de la riqueza pública; en el 28, que prescribe toda ventaja en perjuicio del público o de alguna clase social y en favor de intereses particulares. Estos, adquieren sus instrumentos también en el mismo artículo 27, que fundamenta la organización política de los campesinos y en el 123, que garantiza el derecho al trabajo y de los derechos básicos de los trabajadores. Además en el artículo 131 Constitucional se especifican las facultades del Ejecutivo para regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional y realizar cualquier otro propósito en beneficio general.

Los derechos sociales han sido complementados con la adición al artículo 6° Constitucional, que garantiza el derecho a la información y compromete al Estado a asegurar que la colectividad recibe la información de una opinión pública, libre y democrática.

El modelo López-Portillista consideró el nacionalismo mexicano como una fuerza de cohesión para enfrentar los problemas internos y externos que se afirma en los artículos 27 y 3° Constitucional al determinar la propiedad originaria de la Na-

ción sobre sus recursos naturales y al configurar una cultura nacional, homogénea respectivamente.

Por último, el PPLP postula a la Democracia como una estructura jurídica, un régimen político y un sistema fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En tanto, el régimen jurídico y la democracia se afirman como un Estado de Derecho, que garantiza la relación socialmente libre de los hombres, mediante normas de observancia general que fijan las atribuciones de los órganos del Estado y los deberes y derechos de los gobiernos.

En tanto, el régimen político y el sistema se dijo democrático, porque la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo y todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Este postulado instaura la representatividad mediante elecciones libres, el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, el libre juego de los partidos y una opinión pública actuante.

Por último, la democracia como estilo de vida requiere el establecimiento de una ética, una actitud y una acción que remueven cotidianamente, como un comportamiento general presente en todas las formas de convivencia y que a todos obliguen, ya que sólo así la democracia se hace perdurable.

### 3. Concepto de Sociedad, Hombre y Educación.

El concepto de sociedad, hombre y educación en el PPLP son presentados implícitamente bajo los siguientes postulados: democracia, nacionalismo, justicia, libertad y derechos sociales.



Considerando los postulados antes mencionados, la sociedad es concebida como democrática; definido este concepto, como una estructura jurídica, que establece un Estado de Derecho que garantiza la relación socialmente libre de los hombres, mediante normas de observancia general que fijan las atribuciones de los órganos del Estado y los deberes y derechos del gobierno; como régimen político, al considerar que la soberanía reside esencialmente y originalmente en el pueblo y todo poder público procede del pueblo y se instituye de éste.

Este postulado instauro la representatividad mediante las elecciones libres, el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, el libre juego de los partidos y una opinión pública actuante, y como un estilo de vida que delinea una ética social (familiar) una actitud y una acción, es decir, un comportamiento general presente en todas las formas de convivencia (relación entre familias, entre ciudadanos, entre padres e hijos) y que a todos obligue, ya que sólo así la democracia puede perdurar.

Una sociedad en donde la libertad y justicia son valores esenciales y en donde el Estado realiza una función reguladora, en el juego de las libertades, sin sacrificar su esencia y en donde está sujeta a las disposiciones del Estado, establecidas por una justicia social que demanda la participación equitativa y respetuosa de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, regida por instituciones y preceptos jurídicos. Una sociedad cuyos derechos básicos son: el derecho al trabajo, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda y el derecho a la información.

Una sociedad que busca la homogeneidad en las culturas a través de un nacionalismo integrado de la diversidad cultural.

Una sociedad que concibe al hombre como parte fundamental del sistema jurídico y del sistema político, al que debe sujetar sus acciones en el orden de una democracia social establecida e institucionalizada por el Estado.

La educación es concebida como una inversión para el desarrollo<sup>(26)</sup>, cuyos principios fundamentales sobre los cuales gira su acción y destino son: la justicia y la libertad dentro de una sociedad democrática y una cultura nacionalista.

Por último, el hombre es considerado como un ciudadano al cual, debe dotársele mediante la educación de todas las disposiciones deseables que le permitan adecuarse a este tipo de sociedad democrática y cuya función sea el desarrollo de la misma.

#### 4. Relación entre el Proyecto Político López Portillista (PPLP) y la ideología de la Revolución Mexicana establecida en la Constitución de 1917.

El Proyecto Nacional de este período según su misma expresión, buscó ser síntesis jurídica y política de nuestra voluntad histórica. Recoger los principios políticos fundamentales de los grandes movimientos del pueblo mexicano, en su trayectoria hacia la integración de su nacionalidad, organización política y afirmación soberana. Tomar de la Revolución de Independencia la voluntad inicial de ejercer la soberanía y formar una nación libre con vocación anti-colonialista de la Reforma, la afirmación de la autoridad civil frente a los sectores que le disputan su legítima supremacía, la escolarización de la sociedad civil, la configuración de un marco notablemente acaba-

[26] México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Legislación y documentos básicos 1976-1982. La Secretaría, México 1982, tomo 4 p. 611.

do de las individuales y su protección constitucional, y la liberación de la propiedad de antiguos moldes coloniales mediante su desamortización.

De la Revolución de 1910, el proyecto del Ejecutivo Federal, obtuvo la nueva concepción de los fines del Estado, la transformación de la doctrina de los derechos del hombre para equilibrar individuos, grupos y sociedad, en síntesis dialéctica; el mandato de crear las condiciones materiales para hacer efectiva la libertad, las bases para una economía mixta y la afirmación de nuestro ser nacional, postulados en la Constitución Política de 1917.

El Proyecto Nacional se catalogó como de cambio social, de programa revolucionario abocado a la transformación de la estructura social que no sólo es otra composición de clases, sino también nuevas normas para las relaciones entre ellos, bajo distintas bases y responsabilidades, encuadradas en un imperativo común de interés general.

La relación entre la ideología de la revolución Mexicana y el PPLP se da en cuanto ésta constituye el marco conceptual de dicho proyecto.

Sin embargo, la viabilidad del PPLP requirió de una adaptación instrumental a las condiciones emergentes de la sociedad y la economía, por ello, la Nación ajustó sus acciones según esto, a las necesidades de cada etapa histórica, actualizando, al mismo tiempo, el texto constitucional y mejorando su técnica de reglamentación jurídica.

Así, el Plan Nacional de Educación fué considerado como parte de la Planeación sectorial que integraba desde luego el PPLP.

## 5. Políticas Educativas Establecidas en el Plan Nacional de Educación.

Aunque las intenciones del Sistema Nacional de Planeación eran plenas en forma deductiva, éste tuvo que modificar su acción e ir de lo particular a lo general en muchos de los casos, ya que las demandas y necesidades sectoriales así lo requerían. Uno de estos casos fué el Plan Nacional de Educación elaborado en 1977 siendo Secretario de Educación Pública el Licenciado Porfirio Muñoz Ledo. El Plan, según se dijo, comprendió un análisis "cualitativo" de la situación educativa en México y un señalamiento de posibles soluciones a los problemas encontrados.

Sin embargo, éste fué censurado en razón de su carencia de objetivos concretos, metas, prioridades y cuantificación de recursos. Con el objeto de subsanar estas deficiencias, la Secretaría de Educación Pública ya a cargo del Licenciado Fernando Solana Morales, publicó el documento titulado: "Programas y metas del Sector Educativo 1979-1982" en el que se precisaron los objetivos, se definieron las prioridades, se fijaron las metas y se establecieron los recursos necesarios para su realización.

Por lo tanto, las políticas de educación fueron constituidas por cinco objetivos programáticos de carácter general que orientaron y organizaron la tarea educativa. Los objetivos se buscaron a través de acciones agrupadas en 52 programas; a cada uno de ellos le fueron fijadas metas en el espacio y en el tiempo (ver anexo No. 1).

Para organizar la acción fueron jerarquizados los programas con el objeto de solucionar los problemas más apremiantes.

Con el objeto de centrar el estudio, es necesario reafirmar que los objetivos programáticos son las políticas educativas que serán analizadas y evaluadas a nivel macro, considerando sus propósitos, acciones y resultados, dentro de la Educación Normal Primaria.

Dichas políticas son las siguientes:

- a) Asegurar la Educación Básica a toda la población,
- b) Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios;
- c) Elevar la calidad de la educación;
- d) Mejorar la atmosfera cultural del país, y
- e) Aumentar la eficiencia del sistema.

Es indudable que todas las políticas de educación tienen una relación directa o indirecta con la Educación Normal Primaria. Sin embargo, una evaluación de aquellas sobre ésta, que atienda la comparación de propósitos, acciones y resultados requiere necesariamente de indicadores que relacionen directamente a dichas políticas y su impacto en el subsistema antes mencionado. Por tal motivo, se procedió mediante un proceso deductivo a descartar aquellas políticas que no tuvieran relación directa con la Educación Normal Primaria; identificándose así, aquellas que sí la tenían que a continuación se mencionan:

- a) Asegurar la educación básica a toda la población:
  - Asegurar la primaria completa a todos los niños.
- b) Elevar la calidad de la educación:
  - Impulsar la formación superior y la investigación pedagógica en la Universidad Pedagógica Nacional.
  - Mejorar los contenidos y métodos educativos.

- Capacitar y mejorar profesionalmente al magisterio en servicio.
- Desarrollar materiales y tecnología educativas.
- Fomentar la investigación educativa.
- c) Aumentarla eficiencia del sistema:
  - Implantar sistemas que eleven la eficiencia de la acción educativa.
  - Desconcentrar las decisiones y los trámites educativos.
  - Racionalizar la administración de los recursos humanos.
  - Racionalizar la asignación de los recursos financieros.
  - Agilizar la administración y el ejercicio de los recursos financieros.
  - Mejorar los procedimientos de adquisición, abastecimiento y utilización de recursos materiales.
  - Impulsar la planeación educativa.
  - Mejorar la imagen del servicio educativo público.

Como se puede observar, no todos los objetivos programáticos ni todos los programas a través de los cuales se pueden llevar a término las políticas, se relacionan con la Educación Normal Primaria. La razón por la cual no se incluyeron las demás políticas y programas es que éstos fueron atendidos por organismos totalmente desvinculados del subsistema mediante el cual, serán evaluadas las políticas (ver anexo No. 2)

#### 6. Bases teóricas de las Políticas Educativas.

La política educativo se estructuró sobre la base de tres componentes fundamentales:

- a) Las orientaciones Filosófica-Jurídicas, contenidas en la Constitución de la República y demás instrumentos jurídicos relativos a la educación.

- b) La estructura programática que determina, de acuerdo con esas orientaciones, la concepción y organización racional de las acciones. Esta estructura programática se compone a su vez de dos elementos: los objetivos que orientan el rumbo de las acciones en la situación concreta del desarrollo educativo del país y los programas que presionan y organizan las acciones para el logro de los objetivos.
- c) La estrategia, que fija las prioridades y metas necesarias para la concentración de las acciones, de acuerdo con las necesidades reales de cada región del país. Comprende: la fijación de prioridades entre los diversos programas, y el establecimiento de las metas, que constituyen compromisos específicos en lapsos determinados para la ejecución de los programas.

Estos elementos dan lugar a un proceso para la determinación de las finalidades que van de lo más general a lo particular y de lo abstracto a lo concreto. Las orientaciones filosófico-jurídicas se tradujeron en la estructura programática. Esta se concreta en objetivos y con mayor definición en programas. Finalmente, la estrategia, tomando cuidadosamente en cuenta la realidad educativa, social y económica de cada región, establece las prioridades y fija las metas permitiendo así, que las acciones se lleven a cabo de manera ordenada, jerarquizada y racional.

Sin duda alguna este proceso deductivo de planeación resulta muy pertinente, más sin embargo, la realidad lo contradice en razón de la falta de adecuación de los objetivos, programas y estrategias a la situación social y económica de cada región. El desequilibrio regional entre la oferta y la demanda de nuevos maestros ocasionado por la falta de correspondencia entre las regiones geográficas en que se localiza la demanda escolar insatisfecha y aquellas en que son preparados los maestros y el desarraigo de los maestros rurales, es decir la resistencia de éstos a ejercer la docencia en escuelas del campo son sólo dos evidencias de tal situación.

## C. Ambito Social sobre el cual se circunscriben las políticas educativas.

El ámbito social sobre el cual se establecieron las políticas educativas, esta constituido por las demandas y necesidades de educación que tienen los mexicanos; las cuales se encuentran insertas dentro de la problemática social nacional que demanda el mínimo de bienestar necesario para el desarrollo integral de la familia. Atendiendo a ésto; - el presente apartado incluye: las condiciones sociales en las que aparecieron las políticas educativas, las necesidades de educación del período en estudio; las necesidades de educación consideradas en el Plan Nacional de Educación; las necesidades prioritarias y la relación de las políticas educativas con otros procesos sociales.

### 1. Condiciones sociales en las que se formularon las políticas educativas.

Aquí se incluye información sobre tres aspectos, que junto con la educación constituyen los mínimos de bienestar posibles a que tiene derecho una familia como lo son la alimentación, la salud y la vivienda. El objetivo de este apartado es mostrar las condiciones sociales bajo las cuales se formularon las políticas educativas. Para tal efecto se recurrió al diagnóstico realizado por la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) publicado en 1980 sobre las mencionadas necesidades esenciales.

#### a) Necesidades de Alimentación:

El diagnóstico de COPLAMAR acerca de la situación alimenticia de la población mexicana, afirma en una de sus conclusiones que si bien hay disponibilidad de recursos naturales, humanos, técnicos y capital para producir bienes agropecuarios en cantidad suficiente para satisfacer los requerimientos nutricionales promedio recomendados por habitante; su distribución en los diferentes grupos sociales es muy desigual de forma que cerca de 60% de la población, es decir 37.2 millones de habitantes en 1976 no disponían de una dieta mínima que impidiera su deterioro nutricional



La dieta mínima calculada por el Instituto Nacional de Nutrición (INN) al año es de 513,5 Kgs. de alimentos por habitante, que supone 80.9 grs. de proteínas y 2741 unidades de calorías diarias percapita. Considerando ésto hasta 1980 se alcanzó una dieta que no sólo no mejoró sustancialmente, sino que en el mejor de los casos apenas impidió el mejoramiento de las condiciones alimenticias de los grupos sociales de bajos ingresos.

La disponibilidad de alimentos para consumo humano creció más lentamente que la producción de los mismos; por otra parte el crecimiento de la producción destinada a las exportaciones, el sistema de precios de garantía, y el aumento de la burocracia (SRA, SARH, etc) originó que los alimentos disponibles para el consumo humano representarán cada vez un menor porcentaje de la producción siendo tan sólo de 85% en 1976.

Las tendencias observadas en la distribución del gasto en alimentos entre los siguientes grupos de población: en el grupo I tendríamos entre el 39.9% y el 36.1% de la población, los de más bajos ingresos; en el grupo II, de ingresos medios entre el 55.1% y el 56.7% de la población; y en el grupo III, el de altos ingresos entre el 5.0% y el 6.6% de los habitantes.

Al comparar la distribución y la participación en el gasto total de alimentos, tenemos que el grupo de más bajos ingresos pasó de un 26.2% en 1963 al 22.1% en 1975. Por el contrario el grupo de ingresos medios presenta un aumento en su participación de 64% al 65.7% al igual que el grupo de más altos ingresos, que mejoró sustancialmente su posición en el gasto en alimentos de 9.8% al 12.2%

A partir de esto se concluye que los estratos de bajos ingresos han empeorado su participación en el gasto durante los últimos 13 años, lo que significa agravamiento en la situación nutricional para cerca del 40% de la población. Esta situación ha sido explicada por diferentes fenómenos tales como el índice de desempleo (5.0 de la población económicamente activa), los 5.7 millones de analfabetas y los 22 millones de adultos que no han terminado la primaria o secundaria, impidiéndoles incorporarse de manera eficiente al sistema nacional de producción de bienes y servicios.

Finalmente las soluciones establecidas para esta situación fueron la adopción de una política de subsidios a los alimentos que componen la "canasta básica" la cual mantuvo en una irrealidad la economía familiar; la implementación de una política de precios de garantía y un sistema de financiamiento al campesino que sólo generó una dependencia del trabajador del campo con respecto al Estado, tanto en el ámbito financiero (BANRURAL), como en el terreno técnico (SARH, PRONASE, etc) y de tenencia de la tierra (SRA). De esta manera las perspectivas del mundo real se oscurecieron haciendo resurgir una visión subrealista de la vida diaria en donde la participación competitiva en el proceso de producción y comercialización de alimentos es evidente.

#### b) Necesidades de Salud:

Las necesidades de salud se explican mediante los cambios en la mortalidad y en la morbilidad; así como por las características de los sistemas de salud y seguridad social. Por esto es pertinente conocer estos indicadores que muestran los modos fundamentales en que se manifiesta la relación enfermedad sociedad.

## Mortalidad.

La mortalidad a pesar de representar el daño máximo a la salud es utilizada generalmente para medir la situación sanitaria de una población, a la falta de disponibilidad de otros indicadores más representativos.

La mortalidad general en México se ha reducido sensiblemente de una tasa de 266.8 por 10,000 habitantes en 1930 se ha pasado a 72.5 en 1975, lo cual implica un descenso considerable principalmente por las campañas fitosanitarias de inmunización. Sin embargo, a pesar de que esta última cifra es inferior a la de muchos países desarrollados, esto no significa que cualitativamente haya mejorado el nivel de salud de la población, ya que gran parte de ella logra sobrevivir a las enfermedades que antes la diezaban para subsistir en un estado de miseria con impedimentos físicos y mentales.

Las dos principales causas de muerte han sido la neumonía, influenza, diarrea y enteritis. Para 1975 produjeron 51,061 y 53,868 defunciones respectivamente. Ahora bien, comparando las tasas de mortalidad de México por estas causas, con las de otros países se ve la gravedad de la situación. En 1972, en México, la diarrea y la enteritis causaron muerte de 12.6 personas por cada 10,000 habitantes, cuando por la misma causa morían 0.12 en Canadá y 0.13 en Estados Unidos. De influenza y neumonía, la principal causa de muerte actualmente en México, morían 13.5 por 10,000 habitantes mientras en Canadá fallecían 2.6 y en Estados Unidos 2.9

Los padecimientos que pueden prevenirse por inmunización a pesar de haber disminuído considerablemente en la tabla de mortalidad general, siguen diezmando a la población infantil y pre escolar. En 1974 murieron por tifoidea 2,095 personas, por --

tuberculosis 8,614; de tosferina 3,032; por tétanos 1,672 y por sarampión 447.

Es incuestionable que, la relación entre desnutrición y enfermedades concretas como anemia y avitaminosis y otras deficiencias nutricionales que son originadas específicamente por la mala alimentación. En el caso de las anemias, aparecen a partir de 1970 entre las principales causas de muerte y para 1975 produjeron 4,950 defunciones que representan una tasa de 0.8 por 10,000 habitantes. Es más grave la situación que se presenta en defunciones por avitaminosis y otras deficiencias nutricionales ya que esta causa figura desde 1950 entre las principales de muerte y ocasionó 10,408 defunciones en 1975, de las cuales la mayor parte fué de niños menores de 4 años y ancianos de 75 años y más.

En 1975 murieron 118,968 menores de un año, lo que implica una tasa de 490 por 10,000 habitantes nacidos vivos. De estas defunciones la mayoría fueron ocasionadas por influenza y neumonía que produjeron 28,545 muertes y por enteritis y otras enfermedades diarréicas con 28,376 muertes. Es alarmante el hecho de que entre las principales causas de muerte en este grupo de edad se encuentran padecimientos previsibles mediante inmunización como tosferina, tétanos y tifoidea.

En el grupo de 1 a 4 años de edad el panorama es similar al descrito anteriormente, en 1975 murieron 42.9 de cada 10,000 niños de este grupo de edad.

En la mortalidad escolar (niños de 5 a 14 años) las causas de muerte siguen siendo las mismas aunque debe mencionarse que el primer lugar en importancia es ocupado por los accidentes, envenenamientos y violencia.

Entre los 15 y los 75 años de edad las defunciones son originadas principalmente por accidentes, padecimientos crónicos degenerativos, tumores malignos y enfermedades del aparato circulatorio. Sin embargo, continúa presentándose muertes por neumonía, enteritis, tuberculosis, tifoidea y anemias.

#### CUADRO 4

##### MORTALIDAD GENERAL POR GRUPOS DE EDAD

GRUPOS DE EDAD	1975 DEFUNCIONES	1975 TASAS
Menores de 1 año	118,968	490.0
1 - 4	36,922	42.9
5 - 14	16,398	9.7
15 - 24	21,853	13.9
25 - 44	50,000	38.6
45 - 64	48,634	353.8
65 y más	72,314	1,038.4

Fuente: Compendio de Estadísticas Vitales de México, 1975, Serie Bioestadística, ssa. Citado por COMPLANAR.

#### Morbilidad.

La morbilidad es otro indicador representativo del nivel de salud que cuantifica y especifica las enfermedades que se padecen en determinado tiempo. Al igual que en el caso de toda la mortalidad, son los padecimientos infecciosos y parasitarios lo que mayor incidencia presentan. En 1972 se registraron 232,626 casos de gastroenteritis que representaban una tasa de 44.1 por 10,000 habitantes y 65,429 casos de influenza, cifra equi-

valente a una tasa de 12.4. Por otra parte, algunos padecimientos previsible con inmunización aparecen dentro de las 20 -- principales enfermedades como sarampión, tosferina, tifoidea y tétanos. Las enfermedades venéreas vuelven a cobrar importancia como la tuvieron en décadas pasadas y se registran en el décimo lugar con 14,323 casos de blenorragia.

En el mismo año, de cada 10,000 habitantes, 300 tenían deficiencias mentales, 59.6 padecían invalideces musculoesqueléticas y 20 debilidad visual. Aunque todos estos datos subestiman la incidencia de padecimientos en la población dan una idea de la magnitud del problema sanitario del país que afecta a una gran parte de la población.

#### Esperanza de Vida.

La esperanza de vida es considerada el mejor indicado en salud, ya que mide el promedio de años que puede vivir una persona a una edad determinada, con respecto a esto, se advierte que en 1972, de 8 países americanos comparados, la población de México tenía la esperanza de vida más baja. (ver cuadro No.5)

#### Servicios de Salud.

En México los problemas de salud han sido atendidos creando instituciones cuya finalidad es principalmente el proporcionar servicios que generalmente se traducen en servicios médicos.

Los problemas sanitarios se atienden por tres tipos de instituciones: las asistenciales, financiadas por el Estado y -- aportaciones de pago de los usuarios; las de seguridad social, con aportaciones del gobierno, patrones y trabajadores; y las privadas, que prestan servicio de salud a cambio de la remuneración correspondiente.

ESTÁ TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

CUADRO 5

ESPERANZA DE VIDA EN ALGUNOS  
PAISES DE AMERICA

Años	País	Hombres	Mujeres
1972	Cuba	71,9	75,1
1973	Canadá	69,5	77,0
1972	EE.UU.	67,6	75,4
1973	Costa Rica	69,4	72,2
1972	Uruguay	65,0	71,4
1972	Chile	61,2	68,4
1972	El Salvador	61,6	67,2
1972	México	61,0	

Fuente: Annuaire de Statistiques Sanitaires Mondiales 1973-1976, OMS.  
Citado por COPLAMAR.

Las instituciones de seguridad social atiende a los trabajadores asegurados y sus familias; la Secretaría de Salubridad y Asistencia, teóricamente, atiende a toda la población que no esta cubierta por la seguridad social; y, las priyadas sólo a un reducido sector de la población que por su poder de compra puede tener acceso a ellas.

De todas las instituciones de salud es el INSS la que tiene mayor cobertura poblacional ya que para 1977 cubría el 73,5% de la población asegurada y el 26.03% de la población total del país.

El ISSSTE protegía para 1977 al 19.1% de la población que goza de seguridad social y el 6.7% de la población total. Las demás instituciones que proporcionan servicios de seguridad social a sus trabajadores (PEMEX, FFCC, SDN, SMN) cubrían el

7.3 de la población beneficiaría de la seguridad social y el 2.6 de la población total para ese mismo año,

Por otra parte, debe mencionarse que en 1977 sólo el 37.7% de la población económicamente activa se encuentra afiliado a algún régimen de seguridad social, el resto no lo estaba debido a que carecía de empleo o que teniéndolo no era considerado como asalariado.

Se puede advertir que en 1977 sólo el 35.39% de la población tenía acceso a los servicios de seguridad social y que el 64.6% restante teóricamente debía ser atendido por la SSA. A este respecto se estimaba en 1975 que la capacidad de atención de dicha institución le había permitido atender entre 15 y 18 millones de habitantes, lo cual indica que el resto quedaba sin servicios sanitarios por parte del Estado, con la única opción de acudir a la medicina privada.

Las principales instituciones de seguridad social IMSS e ISSSTE concentraban en 1975 el 43.2% y 10% del total de camas para la atención del 32% de la población del país, mientras la SSA con la cobertura teórica del 64.4% de la población, disponía del 29.5% de las camas existentes. Esto ocasionaba que mientras el IMSS y el ISSSTE disponían de una cama para 776.1 y 723.2 asegurados y beneficiados, respectivamente, la SSA tuviera una disponibilidad por cama sensiblemente inferior a la de las demás instituciones: una cama por cada 2695.6 habitantes.

En lo que corresponde a recursos humanos, se observa una situación similar a la descrita anteriormente: el IMSS concentra al 43.7% del total de médicos y la SSA sólo al 27.7 de los mismos, la gravedad de esta situación se refleja en la disponibilidad de médicos para la población asegurada; en el IMSS había 375 personas por cada médico, mientras que en la SSA había



un médico por 487 habitantes, esto requiere decir que la presión demográfica sobre el personal médico era 10 veces mayor en esta última institución que en el IMSS, (ver cuadro No. 6)

### CUADRO 6

#### DISPONIBILIDAD DE RECURSOS DE SALUD POR INSTITUCIONES 1975

	Total camas	Habs. <sup>(1)</sup> cama	% Total médicos	Habs. <sup>(2)</sup> médico
IMSS	43.2	776.1	43.7	375.4
ISSSTE	10.0	723.2	16.9	594.1
PENEX	1.4	749.2	3.1	500.9
FFCC	2.9	292.3	1.4	880.6
SDN	5.1	212.9	2.3	689.5
SMN	0.7	426.9	0.9	491.2
SSA	29.5	2,695.6	27.7	4,087.6

(1) La disponibilidad de camas por habitante se obtuvo a partir de las proyecciones de la SPP.

(2) La disponibilidad se estimó considerando únicamente los médicos de instituciones de asistencia y seguridad social.

FUENTE: Agenda Estadística 1978, Dirección General de Estadísticas, SPP, Educación de Postgrado en Medicina y Enfermería SSA, Citada por COPLANAR.

Lo anteriormente expuesto refleja que, por una parte, si se prolonga la tendencia de crecimiento actual, los recursos no serán ni minimamente suficientes para satisfacer la demanda sanitaria de la población futura. Por otra parte, el extender a toda la población la estructura asistencial de IMSS no parece ser muy factible, ya que en tan sólo en 1976 hubiera sido necesario cuadruplicar los recursos y servicios de esta insti-

tución para cubrir a toda la población . Evidentemente aquí debe pensarse en una solución a los problemas sanitarios que implique el implementar una estructura de servicios que se adapte a los recursos y necesidades del país; evitando la concentración de los servicios públicos del estado que a su vez producen el aumento indiscriminado de la burocracia y su ineficiencia; ofreciendo nuevas opciones de servicio de salud pública en donde participen los ciudadanos en la generación de tales servicios.

### c) Necesidades de Vivienda.

La vivienda, uno de los bienes de consumo fundamentales para el ser humano, es un problema social de primera importancia en nuestro país, no solo por lo que significa en términos de salud y bienestar sino por sus numerosas implicaciones y alcances en el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Si se considera como mínimo de bienestar, en cuanto a la densidad de ocupantes, el de 2 personas por cuarto, en 1970, el 66.7% de la población (7 de cada 10 mexicanos) habitaban en viviendas de 2 o menos cuartos y en promedio disponían de un cuarto por cada 3.96 personas (\*).

El problema de hacinamiento se agrava cuando se trata de la población rural, pues los habitantes del campo habitaban viviendas de sólo un cuarto con un promedio de 5.5 ocupantes por vivienda en el año de 1970. En las áreas urbanas el 56.87% de los habitantes, habitada en viviendas que tenían un promedio de ocupantes mayor al estimado como mínimo de bienestar.

(\*) En 1970 se subestima el hacinamiento en un 17 por ciento, debido a que en el Censo de Población de ese año se definió como cuarto a todo aposento que fuera utilizado como dormitorio, incluyendo cocinas y baños, mientras que en el Censo de 1960 estos últimos no fueron considerados como cuartos de ningún caso.

Las críticas condiciones de habitación de México se ilustran con los siguientes datos correspondientes a los países del mundo con más alta densidad por cuarto, donde puede observarse que México sólo es superado en hacinamiento por cuarto, por ocho países.

CUADRO 7

PAISES DEL MUNDO CON MAS ALTA DENSIDAD POR CUARTO

El Salvador	1971	3,8
Túnez	1970	3,6
Samoa	1967	3,4
Greenlandia	1968	3,3
Pakistán	1960	3,1
República de Africa Central	1960	3,0
Nigeria	1971	2,8
Nicaragua	1963	2,8
Paraguay	1962	2,5
México	1970	2,5

FUENTE: Statical Yearbook, 1970, ONU

Para estimar el déficit cuantitativo actual se partió de la definición del mínimo que establece como meta la de 2 personas por cuarto, eliminando de las estimaciones de población que ya se caracterizaba por una densidad de ocupantes igual o cercana a la fijada por el mínimo.

Por otro lado, de las 8 286 369 viviendas existentes en -- 1970 una proporción importante no reunía condiciones de habitabilidad que pudieran considerarse normales.

El déficit total de cuartos para 1970 puede observarse en el siguiente cuadro,

CUADRO 8

ESTIMACION DEL DEFICIT TOTAL DE CUARTOS EN 1970  
( Miles de cuartos )

Area	Déficit Cuantitativo	Déficit Cualitativo	Déficit Total	Cuartos Existentes	Déficit sobre cuartos existentes
URBANA	3,974	2,559	6,323	12,724	49.42%
RURAL	4,196	1,552	5,748	6,210	95.56%
TOTAL	7,960	4,111	12,071	19,004	63.51%

FUENTE: Elaborado por COPLAMAR.

Así, a fin de eliminar el hacinamiento y las viviendas en condiciones no habitables, para 1970 hubiese sido necesario construir un 63.91% más del total de cuartos existentes en el país.

Agua Potable y Drenaje.

La demanda de agua para todos los usos, crece paralelamente al desarrollo del país y al aumento del número de sus habitantes. La acelerada concentración de grandes grupos humanos en unas cuantas ciudades o regiones hace que las fuentes de aprovechamiento local resulten bien pronto insuficientes.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en 1978 la mayor parte de la población dotada de ese recurso se localizaba en zonas urbanas y equivale a un 68% de la población, mientras que en las zonas rurales sólo el 33.8% de sus habitantes contaba con el servicio.

Por lo que se refiere a la disponibilidad de drenaje, "Un sistema higiénico para disponer de las aguas negras", según la definición que designa el Censo de 1970, se tiene que para ese año sólo un 41.21% de la población contaba con este servicio.

Así, para 1978, el número de habitantes que dispone de estos servicios es aproximadamente el 65% para agua potable y 51% para drenaje; lo cual indica que 23 millones de habitantes aún no cuentan con agua potable y 33 millones no disponen de algún sistema de eliminación de excretas capaz de asegurarles un nivel mínimo de higiene.

El crecimiento medio anual, en cuanto a la dotación de agua potable mediante tomas domiciliarias es del 5.9% anual entre 1970 y 1976 en este último año un 55% de la población contaba con este servicio. Entre el período 1960-1976 se da una tasa de crecimiento anual de la población abastecida por este medio de 7.00%.

La proyección de los volúmenes de vivienda, cuartos y ocupantes, y por lo tanto del hacimiento, para los años 1982, 1990 y 2000 fué la siguiente: para el total nacional de hacimientos en viviendas y en cuartos se incrementaría en 12% entre 1970 y 2000, lo que constituye un indicador del fuerte déficit de cuartos que se esperaría en el año 2,000, de conservarse las tendencias del crecimiento de viviendas y cuartos. La cifra de 3.43 ocupantes por cuarto a fines del siglo, rebasa por 72% el ideal mínimo de 2 moradores por cuarto.

En las zonas urbanas los hacimientos son muy semejantes a los del total nacional. Ello ocurre por el incremento del peso relativo de las viviendas, los cuartos y la población con

respecto al total nacional; en el año 2000 los porcentajes son 83,77 y 77 respectivamente. Sin embargo, en el caso de ocupantes por vivienda hay un descenso en el año 2000 con respecto a 1990 —de 6.21 bajó a 6.10—. Este fenómeno se explica por el hecho de que en las zonas urbanas el crecimiento anual de las viviendas rebasa al de la población en la última década del siglo.

La situación más crítica se presentaría en las poblaciones rurales, en las que a pesar de haber un sustantivo incremento de cuartos por vivienda —1.9 en 1970 y 2.4 en 2000— el número de personas en promedio habitarían las viviendas en el año 2000 sería 8.5%, lo cual significaría además un incremento en el hacinamiento, del 46% con respecto a 1970.

En suma, la continuación de las tendencias de los montos de la vivienda y los cuartos, en relación con el crecimiento más probable de la población, provocaría, en lo que resta del siglo, un desequilibrio más agudo aún entre la relación de la población y su habitación.

## 2. Necesidades de Educación:

Con el propósito de hacer más explícita la presentación de las necesidades de educación, sólo se mostrarán las que conciernen al rezago educativo y al sistema de educación primaria por ser éstas las más específicamente relacionadas con la Educación Normal Primaria.

### a) Rezago Educativo:

Con base en preceptos legales y normativos generales, en este trabajo se considera población sin el mínimo educativo a los mayores de 15 años que no cursaron la educación primaria

completa. Sin embargo, se es conciente de que la sola enseñanza primaria no agota los requerimientos educativos fundamentales, especialmente si se toman en cuenta las exigencias del cambio científico y tecnológico que experimentan nuestras sociedades.

En 1970 de cada diez mexicanos mayores de 15 años no alcanzaban el mínimo educativo, y en 1978 seis. Pese a este descenso relativo, la población sin el mínimo había aumentado en términos absolutos de 18.28 millones en 1970 a 20.64 millones en 1978 (ver cuadro No. 9).

Por grados de instrucción, la población sin el mínimo puede subdividirse entre aquella que no tiene ninguna instrucción y la que sólo tiene 1 o 2 grados y la que tiene 3, 4 o 5 grados y la que tiene 3, 4 o 5 grados de primaria.

Con respecto al total de la población de 15 años y más, los tres subgrupos han disminuído su porcentaje, aunque comparando los dos años citados (1970 y 1978) la proporción de los subgrupos se ha conservado más o menos estable, siendo mayor para los dos años, el grupo de población sin instrucción seguido del grupo con 3, 4 o 5 años de primaria.

Si se suma la población sin instrucción y la población con sólo uno o dos grados de primaria se tiene que en 1978, 13.39 millones de mexicanos estaban en situación de analfabetismo absoluto o funcional (37.2% de la población de 15 años o más).

Cuadro No. 9

## EVOLUCION DEL REZAGO EDUCATIVO 1970 y 1978

AÑO	GRUPO DE EDAD	TOTAL POB. DEL GRUPO DE EDAD	TOTAL REZAGO		POB. SIN INSTRUC.		POB. CON 1° y 2° GRADOS		TOTAL POB. SIN INSTRUC. Y CON 1° y 2°		POB. CON 3°, 4° y 5° GRADOS	
			(a)=b+c	%	(b)	%	(c)	%	(d) = b+c	%	(e)	%
1970	15 años y más	25,938,558	18,280,076	70.47	8,196,490	31.60	4,226,130	16.29	12,422,620	41.89	5,857,456	22.58
1978	15 años y más	35,998,253	20,641,763	57.34	9,021,640	25.06	4,371,618	12.14	13,393,258	37.20	7,248,505	20.14
TASAS	1960-1978		1.65%		0.83%		1.48%		1.03%		2.98%	
	1960-1970		1.75%		0.50%		2.43%		1.43%		3.23%	
	1970-1978		1.35%		1.07%		0.48%		1.08%		3.09%	

NOTA: Los porcentajes son con respecto al grupo de edad.

FUENTE: COPIAMAR, con base en el censo de población 1970. Para las cifras de 1978, véase Anexo Metodológico en el documento Mínimos de Bienestar 3: Educación.



Los grupos de edad el estrato de 30 años y más bajo el mínimo, fué mayor que el grupo 15-29 tanto en 1970 como en 1978. Sin embargo en 1970, 41 de cada cien personas sin mínimo pertenecían al grupo de 15 a 29 años y en 1978, 44 de cada cien, por lo que este último período estarían mostrando un "rejuvenecimiento" de la población sin el mínimo. Por niveles de instrucción la participación del grupo más joven habría disminuido entre quienes no tienen ninguna instrucción y entre quienes sólo cuentan con 1 o 2 grados, aumentando en cambio quienes tienen 3°, 4° y 5° grado de primaria (ver cuadro No. 10).

b) Factores de evolución del rezago (1970-1978):

Tres son las variables básicas que condicionan la evolución del rezago: la no inscripción, la deserción y el egreso de los servicios de educación de adultos.

La no inscripción se refiere a la población que no se inscribe en primaria en la edad correspondiente y que, al cumplir 15 años pasa a incrementar la población adulta sin instrucción. Los desertores de la educación primaria que cumplen 15 años sin haber terminado ese ciclo escolar, también pasan a formar parte del rezago. Finalmente, el egreso de los servicios de educación de adultos constituye la variable que disminuye el número de los rezagados.

El comportamiento de estas variables, así como la evolución del rezago derivada de él aparece en el cuadro No. 11. En el caso de los desertores, el crecimiento real anual se manifestaría sólo a partir de 1976 ya que para los años anteriores parte de los mismos fueron captados por el censo de 1970. En todo caso el sistema educativo estaría generando algo más de 350 mil desertores anuales. La cifra de no inscritos — casi constante — está constituida por la población de esa situación que cumple 15 años.

Cuadro No. 10

## DISTRIBUCION DEL REZAGO POR EDADES 1970 y 1978

AÑO	GRUPO DE EDAD	TOTAL REZAGO		SIN INSTRUCCION		CON 1° y 2°		TOTAL SIN INSTRUCC. Y CON 1° y 2°		CON 3°, 4° y 5°	
		(a)=b+c+d	%	(b)	%	(c)	%	(d) = b+c	%	(e)	%
1970	15 y más	18,280,076	100	8,196,490	100	4,226,130	100	12,422,620	100	5,857,456	100
	15 - 29	7,510,697	41.09	2,739,821	33.43	1,735,552	42.25	4,525,373	36.43	2,985,324	50.97
	30 y más	10,769,379	58.91	5,456,669	55.57	2,440,578	57.75	7,897,247	63.57	2,872,132	49.03
1978	15 y más	20,641,763	100	9,021,640	100	4,371,700	100	13,393,240	100	7,248,428	100
	15 - 29	9,024,801	43.72	3,235,310	35.86	1,791,836	40.99	5,027,146	37.53	3,997,655	55.15
	30 y más	11,616,962	56.28	5,786,330	64.14	2,579,864	59.01	8,366,194	62.46	3,250,768	44.85

FUENTE: COPLAMAR, con base en el censo de población de 1970. Para las cifras de 1978, véase Anexo Metodológico en el documento Mínimos de Bienestar 3: Educación.

Cuadro No. 11

## EVOLUCION DEL REZAGO 1970-1978

ASO	REZAGO INICIAL	NO INSCRITOS 15 AÑOS Y MAS	DESERTORES* 15 AÑOS Y MAS	INGRESAN AL REZAGO	REZAGO ACUMULADO	0.5% DEFUNCIONES	EGRESAN** DEL REZAGO	REZAGO FINAL
	(a)	(b)	(c)	(d) = b+c	(e) = a+d	(f)	(g)	(h)=e-f-g
1970								18 280 076***
1971	18 280 076	152 793	167 215	320 008	18 600 084	93 000	2 900	18 504 184
1972	18 504 484	152 537	183 626	336 163	18 370 347	94 201	3 600	18 742 545
1973	18 742 545	151 188	302 369	453 557	19 196 102	95 980	8 900	19 091 221
1974	19 091 221	154 166	318 683	472 849	19 564 070	97 820	10 800	19 455 450
1975	19 455 450	154 980	317 789	472 769	19 928 219	99 641	25000	19 803 578
1976	19 803 578	155 795	374 061	529 856	20 333 434	101 667	25 660	20 206 107
1977	20 206 107	157 249	413 090	570 339	20 776 446	103 882	30 800	20 641 763
1978	20 641 763							

FUENTE: \* COPLAMAR, Ver Anexo Metodológico en el documento COPLAMAR Mínimos de Bienestar 3: Educación

\*\* Cañedo, Jorge et.al., "La educación extraescolar y su estructura", DGPE, SEP, 1975 (La información posterior a 1975 fue obtenida por regresión lineal).

\*\*\* IX Censo General de Población, 1970.

El total de no inscritos alcanza una cifra cercana a los dos millones de niños del grupo de edad 7-14 años e implica que si bien la educación primaria incrementa su atención año con año, lo hace sólo al ritmo del crecimiento natural del grupo de edad dejando un remanente que, al cumplir 15 años tiene pocas posibilidades de escolarizarse. Finalmente, se puede apreciar que los egresados del rezago por acción de la educación de adultos constituyen en 1977 sólo el 0.15% de la demanda y que los órdenes de magnitud de la egr<sup>es</sup>ión son insignificantes respecto del total de rezagados.

c) Atención al rezago y eficiencia de los servicios:

En términos porcentuales la atención al rezago durante el período 1970-1976 fluctuó entre el 0.29% (1972) y el 3.97% en 1977 hay un notable incremento a partir de 1975 pues de 177 mil personas atendidas en el año anterior se alcanza una atención de 460 mil personas. Este aumento corresponde a la puesta en servicio de la primaria abierta que en su primer año de operación logró una inscripción superior a la de los cuatro servicios restantes (Centros de Integración Social, Aulas Rurales Móviles, Salas Populares de Lectura y Centros de Educación Básica para Adultos).

Pese a ello, es evidente que los servicios de educación de adultos han tenido una escasa prioridad, lo que se refleja en su casi nula capacidad de atención a la demanda, en la disponibilidad de recursos con que cuenta y, en su eficiencia.

Respecto de los recursos, para toda la educación no formal (programas, sistemas abiertos y atención a grupos marginados, de la SEP) 5% del presupuesto educativo, del cual sólo una parte inferior se destina a los servicios que debieran atender a los 20 millones de adultos sin el mínimo educativo.

En cuanto a la eficiencia, no se cuenta con información respecto de los egresos por servicios y cohortes. Sin embargo, el total de egresados de la educación de adultos fluctuó entre 2,900 el año 1971, y 25 mil en 1975. Pese a este incremento, en el último año tal cifra representaba sólo el 0.55% del rezago total. Es decir, sólo uno de cada diez mil rezagados alcanza el mínimo de educación a través de los servicios de educación de adultos.

En síntesis, respecto a estos servicios no parece existir un esquema integrador que permita a los adultos reiniciar sus estudios y completarlos hasta niveles medios o superiores. Más bien, existe un conjunto desarticulado de servicios, pobres en recursos y que no constituyen un subsistema coherente al interior del sistema educativo.

En cuanto a la atención a la demanda, se estimó que anualmente cerca de dos millones de niños del grupo de edad 6-14 años, quedaban fuera de la escuela. De ellos, alrededor de 150 mil al año cumplen 15 años pasando de ese modo a formar parte del rezago.

En el ciclo escolar 1970-1971 la media nacional de no inscritos eran del 14.5%, cinco años más tarde tal porcentaje había disminuído al 12.23% y en 1977 al 6.97%.

En relación a la eficiencia interna, cabría señalar que sus bajos niveles constituyen el principal factor de generación de rezagados. En efecto, de la cohorte que ingreso a primer grado de primaria en el ciclo 1970-1971, solamente ingresaron a 6° grado, cinco años más tarde el 42.84%. Por concepto de deserción el sistema educativo expulsa a cerca de 560 mil niños anualmente.

d) Factores condicionantes de la eficiencia en la educación primaria:

Con fines de análisis, los factores propios del sistema educativo que estaría condicionando la eficiencia en primaria, se pueden subdividir en factores estructurales —operativos— y factores del proceso enseñanza-aprendizaje aunque entre ambos hay una mutua inter-relación.

Factores estructurales y operativos

Un primer factor de orden estructural que afecta de modo inmediato la eficiencia en primaria es la existencia de escuelas unitarias e incompletas. Ambos tipos de escuelas responden a una situación de dispersión de la población rural ya que están diseñadas para atender a comunidades en donde el número de niños no justifica la existencia de una escuela completa, y si bien desde este punto de vista se justificarían, al mismo tiempo condenan a un significativo número de niños a no concluir sus estudios. Esto ocurre porque las alternativas tradicionales para completar los estudios nunca han tenido los recursos para ofrecer su servicio a toda la población y las nuevas alternativas como los recursos comunitarios aún no alcanzan una cobertura que garantice el mínimo educativo a todos los niños.

En 1975, de un total de 11,110,539 alumnos en primaria, - 812,267 estaban en escuelas incompletas y 756,231 en unitarias. Es decir, el 14% de alumnos difícilmente iba a terminar su sexto grado de primaria.

En relación con los problemas operativos y dado que no se cuenta con investigaciones y evaluaciones al respecto, se plantean las siguientes hipótesis.

Los recursos físicos y humanos (material escolar, material didáctico, maestros) en calidad y oportunidad se distribuyen por entidades, municipios y localidades, siguiendo el mismo patrón de los recursos financieros, con lo que finalmente las escuelas de las zonas marginadas operan en condiciones más desfavorables que las de regiones más desarrolladas. Debido a ésto, la "propensión" a desertar de los alumnos en zonas marginadas es mayor que en las más desarrolladas.

La falta de estímulos a los maestros en las zonas marginadas facilitan el desarraigo de los mismos con lo que el ausentismo es mayor y el tiempo de trabajo docente efectivo menor que en las regiones más desarrolladas. La discontinuidad del trabajo escolar es un factor que propicia la deserción escolar.

Los recursos técnicos con que cuenta el maestro son más pobres en las zonas marginadas y esto afecta la calidad de su trabajo docente acentuando asimismo las tendencias de la deserción escolar.

### Proceso de enseñanza-aprendizaje

Dos son los tipos de factores generales a analizar en relación a la insidencia de los procesos de enseñanza-aprendizaje en la generación del rezago.

De una parte, aquellos relacionados con los aspectos de contenidos, métodos y objetivos de la educación, y de la otra el funcionamiento mismo de la institución escolar.

Respecto del primer orden de factores, se puede señalar que, pese a los procesos de reforma educativa, aún subsisten diversos problemas sin resolver. Así por ejemplo, aunque en la

actualidad se enfatiza mucho más en los objetivos del proceso de enseñanza-aprendizaje que en los contenidos, permitiendo al maestro mayor creatividad y flexibilidad en cuanto a los mismos aún no ha sido posible establecer los énfasis en las características regionales y aún locales de la educación primaria. La contradicción entre objetivos comunes genéricos y válidos - para todo el nivel y las adaptaciones particulares de los mismos queda resuelta únicamente por la mayor o menor creatividad del maestro y, en tanto no siempre el maestro se le capacita, o aún no se le consulta, siempre hay alguna discriminación hacia los alumnos más alejados, social y geográficamente del centro donde se elaboran los planes y programas y libros de texto.

En relación al funcionamiento de la institución escolar - existen mecanismos discriminatorios que, -en ocasiones- escapan a la voluntad y percepción de los maestros. Así, a las alumnas se les exige menos que a los alumnos y bajo el supuesto de que la mujer finalmente se dedicaría a las labores del hogar, hay menor atención hacia ellas por parte de los maestros. De igual modo, los grupos en turnos vespertinos tienden a reducirse en los grados superiores, con lo que hay casi la exigencia de la eliminación de un porcentaje importante de alumnos, quienes en general provienen de los grupos sociales más desfavorecidos. Ultimamente, en especial en las escuelas urbanas, se están estableciendo diferencias entre los alumnos que tienen antecedentes pre-escolares y los que no los poseen, lo que implica una apreciación favorable de los primeros establecida - "a priori". Finalmente, las exigencias uniformes de funcionamiento a las escuelas rurales les generan dificultades: el calendario escolar único pone a muchos alumnos de las áreas rurales en la alternativa de asistir a la escuela o a ciertas faenas agrícolas temporales, anulando la posibilidad de continuidad de los estudios de numerosos alumnos que siguen a sus -- padres en faenas migratorias, etc.



Existe un alto grado de condicionamiento entre las desigualdades económicas y sociales y la eficiencia interna de la educación primaria. En efecto, la deserción en muchos casos se debe a las necesidades de trabajo del alumno (que por otra parte generalmente termina en situación de subempleo en el campo o en la ciudad), o a la falta de medios para asistir materialmente a la escuela, o a deficiencias nutricionales que disminuyen su rendimiento hasta alejarlo finalmente de las aulas etc.

Tal situación puede ser explicada, en parte, por los siguientes hechos:

Costo de Oportunidad: Aún cuando la educación sea completamente gratuita, se considera que por el sólo hecho de estudiar, se paga un costo de oportunidad que corresponde a los ingresos que el individuo deja de percibir en tanto estudia. Obviamente, cuanto menores sean los ingresos del grupo familiar los ingresos no percibidos (por mínimos que éstos sean) afectan de modo inmediato el ingreso familiar).

Costos Indirectos: Si al costo de oportunidad se suman los costos indirectos (material escolar, cuotas voluntarias, transporte, etc), se puede concluir que a pesar de su gratuidad, la educación primaria resulta onerosa para numerosos sectores de la población.

Otras condiciones Sociales: Existen ya evidencias claras de que las deficiencias nutricionales del niño en su primera infancia (en especial el déficit de proteínas), provocan deficiencias irreversibles en su capacidad intelectual lo que se refleja en su bajo rendimiento escolar y, por lo tanto, en una mayor disposición a desertar; de igual modo, hay evidencias

de que la situación de pobreza del grupo familiar y la escolaridad de los padres, limitan las aspiraciones de escolaridad de los niños (27).

Considerando los diversos aspectos que influyen en la evolución del rezago educativo COPLAMAR afirma que no es posible alcanzar el mínimo educativo para toda la población en el año 2000. Esta afirmación que pudiera parecer demasiado tajante la explica a la luz de los siguientes factores:

- a) Magnitud del rezago: en 1980 el rezago total alcanzará la cifra de 21.9 millones de personas y, entre 1980 y el año 2000 según la tendencia ingresarían a esta situación 10 millones de personas, de las cuales cerca de cuatro millones son niños que ya desertaron o desertarán en los próximos dos años de la educación primaria.
- b) Eficiencia de los servicios de educación de adultos. Aún bajo el supuesto de que toda la población adulta sin primaria fuese atendida, y suponiendo igualmente una alta eficiencia terminal de los servicios de educación de adultos estos generarían inevitablemente sus propios desertores de tal forma que, aún así, subsistiría un "rezago del rezago".
- c) Tiempo para alcanzar el mínimo. Si bien es cierto que el año 2000 parece aún lejano, la eliminación total del rezago en ese plazo exigiría que ya en 1985 no desertase ningún niño de la educación primaria para que a partir de 1992 nadie ingresara al rezago por este concepto, exigiría además que ya en 1984 estuviese en funciones un sistema de educación de adultos con una alta atención al rezago y una eficiencia terminal cercana al 100% etc. Como se puede ver tal situación es inviable en el plazo señalado.

### 3. Necesidades de educación incluidas en el Plan Nacional de Educación.

Las necesidades de educación en el Plan Nacional para este sector se deducen de sus objetivos programáticos y de los programas establecidos para alcanzarlos. Considerando lo anterior podemos decir que el Plan Nacional de Educación fué formulado

[27] Ibarrola, María de Pobreza y aspiraciones escolares. Centro de estudios Educativos, México 1970, 189p.

tomando en cuenta cinco necesidades básicas de las cuales se desprenden otras menores. A continuación presentamos las necesidades básicas, seguidas de las necesidades menores que les corresponden:

La necesidad que tienen los mexicanos de saber utilizar el alfabeto y de haber cursado la primaria;

- Asegurar la primaria completa a todos los niños.
- Castellanizar a la población indígena monolingüe;
- Dar a la población adulta la oportunidad de recibir educación básica o de completarla en su caso;
- Desarrollar e implantar sistemas abiertos de educación básica;
- Coordinar los sistemas abiertos de educación terminal;
- Ampliar la educación inicial;
- Llevar la educación preescolar a todos los niños;
- Atender la educación de la población atípica;
- Ofrecer la secundaria completa a todos los egresados de primaria;
- Desarrollar las distintas modalidades de la secundaria técnica (según las necesidades de cada zona);
- Propiciar la educación para la salud de la población escolar.

La necesidad de orientar e incorporar los diversos sistemas de educación media terminal y superior con la producción de bienes y servicios. Y apoyar el desarrollo del país;

- Propiciar el desarrollo armónico de la educación superior en todo el país, racionalizando el uso de los recursos que se destinen a ella;
- Fomentar la educación profesional de nivel medio superior;
- Formar profesionales que contribuyan al desarrollo -- agropecuario;
- Desarrollar la educación tecnológica industrial;
- Ampliar la educación en ciencias y tecnologías del mar;

- Fortalecer a nivel regional la educación tecnológica superior;
- Apoyar los programas gubernamentales de capacitación para y en el trabajo;
- Desarrollar la educación y la investigación técnica superior;
- Regular el ejercicio profesional.

La necesidad que tiene el sistema educativo nacional de elevar la calidad de la educación, entendida ésta como el mejoramiento de planes y programas de estudio, contenidos y métodos adecuados, material didáctico y, sobre todo, con maestros cada vez más capacitados;

- Elevar la calidad profesional del magisterio;
- Mejorar los contenidos y métodos educativos;
- Desarrollar materiales y tecnología educativos;
- Evaluar el rendimiento escolar;
- Propiciar el intercambio educativo y cultural con otros países;
- Fomentar la investigación educativa.

La necesidad que tiene la sociedad mexicana de mejorar el ambiente cultural del país;

- Promover el hábito de la lectura;
- Impulsar la educación y la investigación artísticas y preservar el patrimonio artístico;
- Impulsar la educación y la investigación históricas y antropológicas y preservar el patrimonio histórico;
- Difundir la cultura a grupos específicos;
- Difundir la cultura a través de los medios de comunicación.
- Fomentar y preservar las culturas indígenas;
- Atender la educación física;
- Coordinar el desarrollo del deporte;
- Proteger los derechos de autor;
- Promover actividades culturales y recreativas en la juventud.

La necesidad que tiene el sistema educativo nacional de aumentar la eficiencia del sistema, es decir, el buen uso de los fondos que se destinan a la educación para obtener los mayores logros;

- Implantar sistemas que eleven la eficiencia de la acción educativa;
- Desconcentrar las decisiones y los trámites administrativos;
- Racionalizar la administración de los recursos humanos;
- Racionalizar la asignación de los recursos financieros;
- Agilizar la administración y el ejercicio de los recursos financieros;
- Mejorar los procedimientos de adquisición, abastecimiento y utilización de los recursos materiales;
- Impulsar la planeación educativa;
- Administrar el sistema de incorporación de escuelas;
- Aprovechar la promoción social y voluntaria para apoyar la acción educativa.

Estas fueron las necesidades de educación que incluye el Plan Nacional de Educación y que el Ejecutivo Federal buscó satisfacer durante su período de ejercicio.

#### 4. Necesidades prioritarias de educación.

Las necesidades prioritarias de educación fueron deducidas de los programas señalados como prioritarios en el Plan Nacional de Educación; los cuales a su vez; están circunscritos dentro de los cinco objetivos programáticos, es decir, de las necesidades que nosotros señalamos como básicas en el apartado anterior. Las necesidades señaladas como prioritarias fueron las siguientes:

- Asegurar la primaria completa a todos los niños;
- Castellanizar a la población indígena monobilingüe;

- Dar a la población adulta la oportunidad de recibir la educación básica (primaria o secundaria) o completarla en su caso;
- Propiciar el desarrollo armónico de la educación superior en todo el país, racionalizando el uso de recursos que se destinen a ello;
- Fomentar la educación profesional de nivel medio superior;
- Elevar la calidad profesional del magisterio;
- Mejorar los contenidos y métodos educativos;
- Promover el hábito de la lectura;
- Implantar sistemas que eleven la eficiencia de la acción educativa;
- Desconcentrar las decisiones y los trámites administrativos;
- Racionalizar la administración de los recursos humanos-

#### 5. Relación de las políticas educativas con otros procesos sociales.

El Plan Nacional de Educación es un tipo de planeación sectorial y como tal forma parte, al igual que otros sectores del Plan Global de Desarrollo que es el marco general que establece los vínculos entre los diferentes sectores y coordina sus acciones a través de la planeación. Así las políticas educativas se relacionan de una u otra forma con los demás sectores. Las relaciones sectoriales fundamentales para el sector educativo según el PNE son las siguientes:

##### Educación-sector urbano.

Los lineamientos que establece el Plan Nacional de Desarrollo Urbano son considerados por el sector educativo en varios aspectos. Así, las modalidades de impulso, consolidación y control de los sistemas urbanos integrados se tomarán en cuenta para definir el desarrollo de la infraestructura --

física educativa, Las metas de crecimiento, desconcentración de la inversión y desarrollo de parques industriales agroindustria e industria artesanal son orientadoras en decisiones sobre educación terminal, en especial en las modalidades tecnológicas y de capacitación para el trabajo.

La concepción global del problema y su solución se toman en cuenta en los contenidos educativos, fundamentales en la formación de actitudes a través de la educación básica.

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial establece claramente las zonas prioritarias del país (once zonas además de las franjas fronterizas), tipos de industria a fomentar (destacando agroindustrias, la fabricación de bienes de capital y la pequeña industria) y metas para 33 ramas industriales precisando aspectos como producción, empleo y utilización de la capacidad productiva.

Los objetivos y metas que propone el Plan Nacional de Desarrollo Industrial son valiosas orientaciones para el sector educativo en particular para su tercer objetivo, que se refiere a la vinculación de la educación terminal con el sistema de producción de bienes y servicio social y nacionalmente necesarios.

#### Educación - empleo.

La educación se vincula con el empleo en dos aspectos principales, por una parte como generadora de oferta, y por otra, a través de la formación y capacitación de los recursos humanos requeridos por los demás sectores.

El sector educativo participa en la Comisión Consultiva del empleo en las tareas tendientes a definir sus necesidades en materia de empleo y en las que se refieren a orientar la formación de recursos humanos.

## Educación - Sector Pesca.

El Plan Nacional de Desarrollo Pesquero pretende alcanzar sus metas con un programa de inversiones cuyas principales - acciones son: la constitución de una importante flota pesquera, el impulso a la acuicultura, la creación de la infraestructura necesaria para la industrialización y la comercialización. En cada una de esas acciones el Plan considera de primordial importancia los requerimientos de personal calificado, y señala que el apoyo del sector educativo constituye la base más firme en cuanto a la capacitación se refiere.

## Educación Sector Turismo.

La metodología del Plan Nacional de Turismo detecta un potencial considerable de la actividad turística en las diferentes regiones y localidades del país, lo que representa un campo con amplias posibilidades de trabajo. Tomando en cuenta esto los sectores turismo y educación participan en un proyecto de reorientación de la educación y la capacitación turística.

### D. Proceso Organizativo-Administrativo de las Políticas Educativas.

Determinar el proceso de organización y administración de las políticas de educación es, sin lugar a dudas, un indicador importante en la evaluación de las mismas; ya que permite observar los procedimientos utilizados en la formulación e implementación de éstas. Por tal motivo se incluyen en esta sección los siguientes aspectos: Proceso de formulación de las políticas educativas, criterios utilizados en ello y proceso de implementación.



## 1. Proceso de formulación de las políticas educativas.

Entendemos por proceso de formulación, el procedimiento mediante el cual el Presidente de la República hizo posible la determinación de las políticas educativas.

La formulación de las políticas de educación en México (28) comienza con una decisión presidencial que es transmitida al Secretario de Educación, el cual mediante un procedimiento participativo inició un proceso de consulta entre los organismos y personalidades competentes con el objeto de integrar una agenda de problemas y determinar los métodos de trabajo, luego se invitó a formar parte de la Comisión respectiva a las instituciones que son los órganos de consulta en materia de educación, cultural, ciencia, tecnología, capacitación para el trabajo, promoción del deporte y atención a los problemas de la juventud.

La comisión antes mencionada fué integrada por los siguientes organismos: El Consejo Nacional Técnico de la Educación que vincula las tareas del Gobierno Federal con los Estados de la Unión y de las Instituciones de Enseñanza Superior y, a través de las entidades que la forman, a sus respectivas comunidades educativas; al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que representa el interés profesional del magisterio y constituye su vanguardia ideológica; al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que enlaza la investigación con la educación y la producción, al Consejo Nacional de Fomento de Recursos

(28) MUNOZ LEDO, Porfirio. Palabras de presentación de las líneas generales que orientaron los trabajos del Plan Nacional de Educación. En: El Herald de México. México, 5 de Febrero de 1977, 11 p.

Humanos para la Industria, en que las empresas y los sindicatos de trabajadores se relacionan con la escuela y al Consejo de Fomento Educativo, responsable de diseñar sistemas adicionales de financiamiento y de cooperación social para la educación.

También se incluyeron en esta comisión a instituciones como el Colegio Nacional, El Seminario de Cultura Mexicana, La Academia Mexicana de la Lengua, La Academia Mexicana de la Historia y la Academia de las Artes, asesorando al gobierno en la salvaguarda y promoción del patrimonio cultural de México. Otros organismos a los que se les pidió colaboración fueron los medios de difusión y en particular los que forman parte del Consejo Nacional de Radio y Televisión, así como a los responsables de la industria editorial, las sociedades autorales y los colegios de profesionales.

Se ha encomendado a las instituciones que integran la Junta de Gobierno del Instituto Nacional del Deporte, la programación y coordinación de las actividades de su competencia; por lo que hace a la juventud, se manifestó una apertura al diálogo tanto con las instituciones públicas y sociales que atienden su sano crecimiento así como con los movimientos de jóvenes, cualquiera que sea su corriente de pensamiento, a efecto de que comprometan su labor con el futuro del país; que es su propio futuro.

Finalmente y de modo relevante, se incluyó en esta Comisión por disposición expresa del Presidente de la República a miembros de las cámaras que integran el Congreso de la Unión en razón de su alta representación y de las facultades que la Constitución confiere a estos cuerpos legislativos en la programación, coordinación, unificación e impulso de la tarea educativa.

Los objetivos de la comisión abarcaron: la evaluación de los esfuerzos educativos realizados en el país, los diagnósti-

cos sobre la realidad de nuestro sistema, el inventario básico de los recursos disponibles para la tarea, el análisis cuantitativo de las necesidades de expansión futura y las metas concretas para el sexenio --tanto en lo que se refiere al crecimiento, como a la distribución y mejoramiento de los servicios--; los esquemas de financiamiento y la cooperación social necesarios para alcanzar los objetivos, la definición de los compromisos del gobierno, de las entidades federativas y de todas las instituciones, así como las reformas legales y administrativas que se requieran para el cumplimiento del Plan.

En su agenda de trabajo la comisión planteó tres grandes preocupaciones: la de asegurar la orientación democrática del sistema educativo, por su continuo crecimiento y la distribución equitativa de las oportunidades que ofrece, la de incrementar sustancialmente la calidad de los servicios y vincularlos de modo estrecho, con el proceso general del desarrollo y la de encontrar las vías más justas para hacer frente a éstos retos por el concurso económico, social y moral de la nación.

Después de seis meses fué presentado el Plan Nacional de Educación, en el cual se presentaron un conjunto de programas que, en sus líneas generales, aspiraba a igualar las oportunidades de acceso, y permanencia dentro del sistema educativo. Intentando así reforzar el carácter popular de la educación(29).

Para elevar la calidad de la educación y vincular el desarrollo económico y social del país, se propusieron medidas tendientes a: la revisión y evaluación de los métodos y técnicas de

(29) MUNOZ LEDO, Porfirio. *Discurso pronunciado en la presentación del Plan Nacional de Educación*. En: *Excelsior*, México, 10 de Agosto de 1977, 18 p.

transmisión del mensaje educativo y de los planes y programas; la adecuación y suficiencia de los factores humanos y materiales que intervienen en la educación y la realización de la administración educativa.

Para alcanzar estos objetivos se recomendaban las estrategias de: adecuar los contenidos y métodos educativos a las necesidades de la población, fortalecer los vínculos de la educación y el mercado de trabajo y ajustar ésta a los requerimientos del medio ambiente del educando.

Con el fin de comprometer el esfuerzo económico, social y moral de la nación en la tarea educativa se propuso un amplio esfuerzo de participación de los medios de difusión, trabajadores, empresas, estudiantes, autoridades y ciudadanos en general, para hacer efectivo el derecho de aprender y el anhelo democrático de proporcionar educación a todos los mexicanos. De esa manera el Estado fortalecería su papel regulador y coordinador de la acción educativa.

Este fué el Plan Nacional de Educación elaborado durante 1977 y constituyó el punto inicial del proceso de planeación educativa que enmarcó las acciones del sector durante el sexenio 1976-1982. Sin embargo, el Plan careció de objetivos concretos, metas, prioridades y cuantificación de recursos. Adicionalmente, los organos que integraban la Secretaría durante 1977 no tenían un ordenamiento legal que definiera sus atribuciones; ante lo obsoleto del Reglamento Interior vigente, expedido en 1975.

El diagnóstico realizado por el Plan y la situación imperante en el sector educativo a fines de 1977 sirvieron de base para que a principios de 1978, el nuevo Secretario de Educación Lic. Solana Morales, definiera de manera sistemática objetivos-

metas y prioridades del sector educativo en un documento titulado "Metas del Sector Educativo 1979-1982" y se elabora un Reglamento Interior para desarrollar a partir de éste, el proceso de reconstrucción de la Secretaría.

Por tal motivo el sector educativo, buscando ser coherente con los grandes objetivos nacionales y con el marco conceptual de planeación al que había convocado el Presidente López Portillo al principio de su administración y con los lineamientos del Plan Global de Desarrollo, ordenó sus acciones en 1978 en una estructura programática compuesta por cinco objetivos, que precisaron las orientaciones para el desarrollo educativo del país, y 53 programas, que organizaron los esfuerzos para el logro de los objetivos. Complementariamente se fijaron prioridades y metas para la concertación de las acciones.

El primer objetivo, esencialmente social, consistió en ofrecer la educación básica a todos los mexicanos, especialmente a los niños. El segundo objetivo, de naturaleza económica, propuso la vinculación de la educación terminal con el sistema de producción de bienes y servicio social y nacionalmente necesarios. El tercero, sustancialmente educativo, estribó en elevar la calidad de la educación. El cuarto de modo cultural, -pugnó por enriquecer la atmósfera cultural del país y el quinto, de orden administrativo, consistió en elevar la eficiencia administrativa del sistema.

Por último en 1980 en el Programa de Acción del Sector Educativo (PASEP), se explicita y detalla la política educativa del sector para el período 1980-1982, en el cual se aprecia un mayor nivel de congruencia entre lo que se propuso lograr y los programas que se previó desarrollar (ver cuadro No. 12).

sentido la educación nacional careció por muchos años de un compromiso público de esta naturaleza, por ejemplo la administración de Luis Echeverría Álvarez prefirió definir su programa de reforma educativa más como un proceso que como un programa y esta concepción fué la que prevaleció en administraciones anteriores. En esta línea fué beneficioso que la administración pública se haya comprometido públicamente con metas y políticas claramente definidas; la existencia del plan independientemente de su contenido, permitió a los ciudadanos entender, con menos penumbra que antes, los propósitos de la política educativa y el sentido de las negociaciones y presiones que las determinan.

La planificación de la educación con mira a renovarlas significa movilizar recursos humanos; en éste sentido podemos afirmar que la eficacia del Plan de Educación dependerá de la habilidad para identificar y movilizar a las personas relacionadas en este ámbito.

Reflexionando en esta perspectiva podemos identificar esos recursos, y entonces uno piensa en primer lugar en los maestros como el grupo base para iniciar la innovación. Pero ocurren algunas situaciones que suscitan el escepticismo; ya que el sistema de educación normal en nuestro país no se ha distinguido en muchos años por estar actualizado. Tampoco hay entre los maestros en ejercicio, considerados como grupos profesional mecanismos que los mantengan informados sobre los resultados de la investigación educativa. Su sindicato no ha mostrado liderazgo alguno en asuntos pedagógicos, sino en cuanto éstos revisen relevancia políticas. Por último no existen redes de información a través de las cuales se actualicen los conocimientos, se critiquen sucesos, libros y experimen-

La decisión de elaborar un plan educativo fué una medida razonable, que se justifica por la variedad, magnitud y complejidad de los problemas educativos y económicos de nuestro país, como son el crecimiento del sistema educativo, las profundas deficiencias cualitativas del mismo y las preocupaciones por su funcionamiento.

#### CUADRO No. 12

##### PROCESO DE FORMULACION DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS

- a) Decisión presidencial de formular un Plan Nacional de Educación.
- b) Comunicación de tal decisión al Secretario de Educación (Lic. Muñoz Ledo).
- c) Convocatoria de participación en el proceso de consulta.
- d) Integración de la comisión para la formulación de la agenda de trabajo.
- e) Determinación de los objetivos de la comisión.
- f) Proceso de consulta (seis meses).
- g) Publicación del Plan Nacional de Educación. La subsecretaría de Planeación coloca el sello característico del sistema.
- h) El nuevo Secretario de Educación (Lic. Solana Morales) a través de una estructura programática define los objetivos, metas y prioridades del Sector Educativo en el documento titulado: Metas del Sector Educativo 1979-1982.

Sin embargo es cuestionable el sistema de trabajo utilizado para la formulación de las políticas educativas, pues este deja sin contestar las siguientes preguntas: ¿ en que función de que criterios se establecieron las prioridades para seleccionar los temas que se trataron en la agenda de trabajo? ¿ cómo conciliaron las tendencias e intereses opuestos que debieron presentarse? ¿ son suficientes seis meses para una tarea de este tipo?. Por otro lado, en su aspecto formal el plan fué positivo, pues estableció un documento que fijó metas y políticas para el sexenio; como no se había hecho antes. En este --

tos o bien al menos se fomente un sentido de pertenencia profesional entre los maestros.

Por otra parte tan importantes o más son los padres de familia, por el obvio interés con que siguen la educación de sus hijos. Pero se conoce poco respecto de la forma como los padres de familia se relacionan con las escuelas, en la inmensa variedad de instituciones que existen en nuestro país, sus mecanismos y la calidad con que son utilizados y la disposición para la innovación, si es que hay tal cosa.

Por último quienes planifican y dirigen las reformas educativas: las autoridades y los técnicos e investigadores que trabajan tanto en el gobierno como en el mundo académico; otorgan sin duda las aportaciones más visibles, más no necesariamente las más efectivas. La historia de las reformas educativas en nuestro país muestra que sus deficiencias no se han debido a la falta de un aparato de decisiones gubernamentales; tampoco ha sido la causa principal de sus limitaciones el desconocimiento de técnicas sofisticadas, aunque sea lamentable la escasa investigación con que se ha hecho.

## 2. Criterios utilizados en la formulación de políticas de educación.

Los problemas de la educación nacional, los lineamientos de las políticas educativas, (señalados por el Lic. Muñoz Ledo en su discurso del 5 de febrero y 10 de Agosto de 1977; y por el Lic. Solana Morales el 6 de Febrero de 1978) el sistema adoptado para preparar el Plan Nacional de Educación y los objetivos programáticos del mismo, hicieron posible la identificación de los criterios utilizados en su formulación.



Los criterios utilizados en la formulación de las políticas educativas para el sexenio 1976-1982 pueden agruparse en cinco tipos:

El primero, es de orden esencialmente jurídico, en virtud de que es la Constitución de la República la que define los objetivos generales de la nación, la filosofía y el carácter nacional y democrático de la educación; en tanto que el reglamento interior de la SEP y la Ley Federal de Educación complementan tales disposiciones y orientan los procedimientos de planeación, programación y evaluación del quehacer educativo. Con el objeto de argumentar lo antes expuesto, se citan las palabras pronunciadas por el Lic. Muñoz Ledo en su discurso de presentación de las líneas generales que orientaron los trabajos del Plan Nacional de Educación:

"El texto Constitucional otorga garantías esenciales para el individuo y para la sociedad, no sólo precisa la filosofía que anima la educación, sino también el alcance y la organización de sus tareas. Al definir la doctrina educativa de la República delinea también la naturaleza de nuestro régimen político, los contornos de nuestro nacionalismo y el carácter social de la democracia que queremos edificar"(30).

El segundo criterio es fundamentalmente de carácter populista: tres son los hechos que fundamentan la utilización de un criterio de este tipo. El primero está en razón del procedimiento utilizado para la formulación del Plan, es decir, una convocatoria de participación abierta y en donde se invita a participar en un proceso de consulta a un heterogeneo grupo de organismos e instituciones relacionadas con la educación; el

[30] Op. cit. Muñoz Ledo Porfirio. 11 p.

segundo, se relaciona con el carácter democrático de la planeación aunque no se definió la misma; y el tercero se refiere a una de las preocupaciones que orientaron el proceso de consulta y se refiere a la preocupación del Ejecutivo Federal por asegurar la orientación democrática del sistema educativo y que al final de cuentas pasó a ser el primer objetivo programático del Plan: "Asegurar la educación básica a toda la población"

El tercer criterio, se vincula con la integración de la educación al proceso económico. El fomento a la educación media terminal, la creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y la Comisión Consultiva de Empleo y Productividad, son evidencias de la utilización de este criterio.

El cuarto criterio, es de orden pedagógico, exclusivamente, la preocupación por mejorar la calidad de la educación, la adecuación de los métodos y técnicas de enseñanza a las necesidades y circunstancias de los educados y la creación de la Universidad Pedagógica Nacional así lo demuestran(UPN).

Por último, el quinto criterio está estrechamente ligado a la eficiencia del sistema y es de orden meramente administrativo. Algunos hechos que argumentan lo anterior son: la elaboración del nuevo Reglamento Interior de la SEP, la formulación del Plan Global de Desarrollo, Del Programa de Acción del Sector Público, del Programa de Acción del Sector Educativo (PASEP) la Desconcentración Administrativa y la creación del Consejo Nacional para la Planeación de la Educación Superior (COMPES).

Estos fueron los criterios a nivel formal y del discurso; sin embargo la conciliación de intereses y las luchas internas (SEP-SNTE) entre los élites que buscan el poder cambiaron en mucho las intenciones del Plan Nacional de Educación. La crea

ción de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y la desconcentración de la SEP ofrecen muestras evidentes de dichas repercusiones.

Por ejemplo la UPN pasó de ser un proyecto académico a ser un proyecto político de instancias académicas; de una universidad que buscaba la excelencia a una universidad masificada que de 4,730 estudiantes que aparecían matriculados para el período 1982-1983 pasaron a ser 123,842 estudiantes a fines del mismo período.

Por otra parte la desconcentración de la SEP revela un proceso político en el que la modernización y la desconcentración administrativa se convierte en una estrategia faccional para la búsqueda y control del poder (Street, 1983; 1984).

### 3. Proceso de implementación de las Políticas Educativas.

Se entiende por proceso de implementación el conjunto de pasos por medio de los cuales se establecieron las políticas de educación.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en 1977 la Secretaría de Educación Pública inició un proceso de adecuación, tanto estructural como operativo, para alcanzar los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Educación primero, y después, en el documento intitulado Metas del Sector Educativo. 1979-1982.

Por tal motivo, la Secretaría de Educación Pública sufrió una reestructuración interna que implicó serias modificaciones en su organización y funcionamiento. La reestructuración inició con cinco abrogaciones del Reglamento Interior de la SEP seguida de otras tantas modificaciones a la estructura organizacional de la Secretaría

Las modificaciones a la Secretaría provocaron cambios en la responsabilidad de sus miembros y con ello variaciones en la asignación de los programas establecidos en su política educativa.

Hacer un seguimiento a nivel micro de cada una de las políticas educativas resulta muy minucioso y no necesario para los propósitos del estudio. Por tal motivo, sólo se incluye en éste apartado el proceso de implementación de las políticas educativas a nivel macro, el cual no es otra cosa que el proceso de reestructuración de la SEP, del que sólo mencionaremos sus objetivos permitiendo así la identificación de los cambios y etapas.

De febrero de 1978 a enero de 1982 se llevaron a cabo cinco etapas de este proceso permanente de reestructuración, formalizadas con la expedición de igual número de reglamentos interiores, cada uno con objetivos claros y específicos tanto a nivel institucional como en el de órgano.

La primera etapa del proceso de reestructuración esta vinculada con el Reglamento interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 1978, tuvo como objeto la simplificación, actualización y adecuación de unidades administrativas, así como la reagrupación de las tareas de la Secretaría.

Segunda etapa, hasta febrero de 1978 la SEP contaba con la operación de los servicios educativos en todo el territorio nacional con diferentes representantes en las entidades federativas que se fueron estableciendo ante la expansión y crecimiento de las necesidades de cada región. En algunos casos había hasta 17 representaciones en un solo Estado, desvinculadas entre sí y adscritas a diferentes unidades centrales. Ante tal situa-

ción, el 22 de marzo de ese mismo año se inicia la desconcentración administrativa de la Secretaría con el establecimiento de las delegaciones generales, las cuales deberfan coordinar la acción educativa en los Estados y dar solución a los problemas en el lugar donde se proporcionaban los servicios, de acuerdo con las características particulares de cada Estado, región e incluso de cada localidad.

La creación de las delegaciones generales marca el inicio de la segunda etapa del proceso de reestructuración que apoya la desconcentración de las decisiones y los trámites administrativos y favorece que la estructura organiza agilice la realización de los programas y metas del sector educativo 1979-1980.

Se formalizan los cambios más relevantes durante esta segunda etapa mediante el Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1978.

Con esto se inició una verdadera transformación en el funcionamiento centralizado de la SEP, ya que si bien antes existían representaciones en las entidades federativas, el poder de decisión residía únicamente en el Distrito Federal, limitándose las representaciones a ser sólo tramitadoras.

Tercera etapa, con el avance de la desconcentración se hace imprescindible efectuar ajustes en las estructuras y funciones de las áreas centrales y de las delegaciones generales para fortalecer este proceso.

Lo anterior, junto con las necesidades de adecuar la organización a la estructura programática para que cada órgano fuera preferentemente responsable de un programa y en consecuencia contribuyera fundamentalmente al logro de uno de los objetivos sectoriales, son los factores primordiales de la tercera etapa del

proceso permanente de reestructuración, En esta etapa se realizaron además cambios importantes para apoyar de manera específica el cumplimiento del objetivo de elevar la calidad de la educación.

El Reglamento Interior correspondiente a esta etapa fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Febrero de 1980 con eo objeto de fortalecer el proceso de desconcentración y contribuir a mejorar la prestación del servicio educativo en toda la República; mediante este reglamento se modifican las funciones de las áreas centrales cuyos servicios se desconcentran, y se transforman en áreas esencialmente normativas para conservar el carácter nacional de la educación, aunque mantienen la responsabilidad de atender la operación de los servicios educativos en el Distrito Federal.

En esta etapa se intensifica la transformación de la administración de los recursos humanos, que constituyen uno de los factores fundamentales en la tarea educativa. Para ello se establecen direcciones de personal en las subsecretarías, asignándoles la responsabilidad de la administración de personal en sus respectivas áreas, conforme a las normas, políticas y lineamientos que emita la Dirección General de Recursos Humanos en su nuevo carácter de área normativa. La administración de los recursos humanos de la Oficialía Mayor y de las áreas del secretarías continúan siendo responsabilidad de esa dirección general.

Cuarta etapa, las nuevas características económica, política y sociales del país permiten ir superando el rezago educativo y crece considerablemente la demanda educativa de nivel medio. Esto hace preciso reformar la estructura de la Secretaría para estar en condiciones de atender los requerimientos actua-

les y futuros de este nivel, no tan sólo como precedente de niveles superiores, sino también como generador de los técnicos calificados necesarios para el desarrollo del país. Así mismo, crece la atención en la educación física y en el deporte.

Ante la dinámica propia de la administración pública, y conforme al Programa Global de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto, hasta entonces única responsable del pago de remuneraciones al personal al servicio del Estado, emprende diversas acciones para desconcentrar esta función en cada una de las demás dependencias centrales. Por ello se hace necesario dotar a la SEP de la infraestructura que le permita asumir esta nueva responsabilidad.

El 21 de enero de 1981 se publica un nuevo reglamento interior que formaliza la cuarta etapa del proceso de reestructuración.

Quinta etapa, la educación de los adultos --mayores de 15 años que no tuvieron acceso a la educación primaria y secundaria o no concluyeron estos niveles educativos-- fué preocupación fundamental de la administración. Para atenderla sumaron esfuerzos el Gobierno Federal y los gobiernos estatales. Sin embargo las acciones realizadas resultaron insuficientes.

Con el fin de crear las condiciones capaces de satisfacer esta necesidad se formó la infraestructura establecida. El 31 de agosto de 1981 se publica el decreto que crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos como organismo descentralizado con las funciones de promover, organizar e impartir educación básica a los adultos.

Consecuentemente se realizan algunas reformas en la estructura orgánica y funcional de la Secretaría. Estas reformas al

igual que las derivadas del proceso de desconcentración administrativa y las resultantes de la dinámica propia de la administración pública quedan formalizadas en el Reglamento Interior vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero de 1982. (31).

Por último, en el anexo No. 2 se relacionan las políticas educativas (objetivos programáticos), los programas correspondientes a cada política y las unidades responsables del sector encargado de las acciones que comprende cada programa.

En síntesis, la desconcentración administrativa promovió una mejor articulación de las partes intermedias del aparato burocrático a las directivas del Secretario. Esto implicó la unificación de los niveles educativos bajo una sola estructura --la de la Delegación-- y una vinculación más estrecha entre el nivel estatal y el nivel central, a través de un flujo de información más eficiente entre las Delegaciones y el centro, guiado por un proceso de asignación de recursos. Dicho de otra manera, las Delegaciones y sus oficinas regionales representan la intervención de autoridades federales a niveles más bajos que los que operaban anteriormente y, a la vez, esta intervención está más estrechamente sustentada en una centralización del poder político en la SEP, y en su concentración en unas cuantas Direcciones Generales nuevas.

Sin embargo la falta de evaluaciones sistemáticas del proceso de implementación de la desconcentración ha significado que la única forma de que en el centro se enteren de los problemas de los estados, es cuando se convierten en problemas --

(31) Para una detallada descripción de los cambios, véase de la Secretaría de Educación Pública "Memoria 1976-1982: I Política Educativa". Vol. 1/SEP. México 1982, pp.240-248.



políticos reportados a la Dirección General de Delegaciones o cuando las Delegaciones piden ayuda especial.

Con la restricción del papel de las delegaciones a la provisión de información y a servir de instancias de control de los niveles subordinados (primaria, secundaria, etc) se ha ampliado el ámbito de intervención del Estado. Pues mientras se desconcentra lo "administrativo", se guardan celosamente en el centro las decisiones sobre la política educativa y sobre el contenido mismo de la educación. (Street, 1982) Esto significa que la deconcentración está avalando y consolidando las tareas administrativas del personal docente a la vez que protege la ya centralizada función "académica", encargada a cuerpos de especialistas que están alejados de la práctica educativa cotidiana.

La discotomía tradicional entre lo administrativo y lo político resulta cuestionable, ya que hasta las funciones administrativas básicas fueron manejadas con fines políticos, e inclusive contienen significados políticos implícitos. Finalmente, los mecanismos de control del Estado operantes sobre y a través del aparato administrativo son objeto de luchas internas entre los grupos que intentan establecerse en el aparato y exigen representación y atención a sus demandas. Así mismo los intereses de estos grupos son mediados por ciertos cambios administrativos que a su vez generan nuevas condiciones y nuevos intentos de control por parte de los grupos afectados provocando que la cuestión educativa pase a segundo término.

E. Ambito Pedagógico y características que prescribieron las políticas educativas para el proceso educativo.

Para determinar las características deseables, prescritas a través de las políticas educativas durante el período 1976-1982 para el proceso educativo, es necesario identificar los siguientes aspectos: disposiciones deseables a

desarrollar en el alumno, el maestro, la institución y la sociedad; fines, bienes y valores que proponen; y principios fundamentales de la política educativa. Considerando que la política educativa del gobierno López Portillo se basó en el espíritu del artículo 3° Constitucional y la Ley Federal de Educación, los asuntos que constituyen esta sección fueron deducidos de los documentos antes mencionados.

1. Disposiciones deseables a desarrollar en el alumno, el maestro, la institución y la sociedad.

Las disposiciones deseables a desarrollar en el alumno son aquellas aptitudes que deben transmitirse en el acto educativo. En este caso, como lo dice el artículo 3° Constitucional, para desarrollar todas las facultades del ser humano promoviendo el desarrollo armónico de la personalidad, para que se ejerzan en plenitud las capacidades humanas. Atendiendo a esto, la Ley Federal de Educación en su artículo 45 establece las siguientes disposiciones a desarrollar en el educando:

- a) Capacidad de observación, análisis, interrelación y deducción.
- b) Integración armónica de conocimientos teóricos y prácticos.
- c) Visión de lo general y lo particular.
- d) Reflexión crítica.
- e) Aptitud para actualizar y mejorar el conocimiento "aprender a aprender".
- f) Capacitación para el trabajo.

Otras disposiciones que se pueden añadir son las expuestas implícitamente en la filosofía política presentada dentro del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y que son las siguientes:

- g) Conciencia de solidaridad.
- h) Pensamiento democrático.

- i) Amor a la Patria y conciencia de nacionalidad,
- j) Iniciativa y creatividad,
- k) Responsabilidad

Las disposiciones del maestro, son aquellas aptitudes que debe poseer el docente para dirigir el proceso de enseñanza-aprendizaje. El artículo 21 de la Ley Federal de Educación establece como disposición principal del maestro:

- a) Promover y coordinar el acto educativo;

Sin embargo, se pueden deducir también otras disposiciones implícitas en el artículo 3° Constitucional y el 5° de la Ley Federal de Educación, como la de ser:

- b) Hábil promovedor del trabajo en grupo;
- c) Asegurador de la comunicación y el diálogo entre los educandos, educadores, padres de familia en instituciones públicas y privadas;
- d) Conocedor de la cultura nacional, y
- e) Autoridad moral.

Las disposiciones educativas en lo que respecta a sus disposiciones institucionales, se entienden como aquellas condiciones ambientales en que se desarrolla la acción educativa, en este caso específicamente la escuela debe favorecer el desarrollo de las disposiciones del educando antes señaladas y facilitar por otra parte el trabajo de promoción y coordinación del maestro en el acto educativo. Una característica esencial de los establecimientos educativos, es que éstos deberán vincularse activamente con la comunidad. Así lo señala el artículo 22 de la Ley Federal de Educación. Por otra parte el artículo 35 establece que los edificios deben contar con laboratorios, talleres, biblioteca, campos deportivos y demás instalaciones necesarias que satisfagan las condiciones higiénicas y pedagógicas.

Por último, se entiende por disposiciones de la sociedad aquellas condiciones ambientales inherentes a la sociedad que deben presentarse en ésta. La filosofía política expresada en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 señala implícitamente las siguientes: un ambiente democrático, una conciencia social habituada al cambio cuya norma sea el respeto a la libertad y la responsabilidad en el cumplimiento de las Leyes del Estado.

## 2. Fines, bienes y valores postulados por la política educativa.

Toda práctica educativa tiene una razón de ser que la obliga a determinar con cierta presión el para qué de su acción. Definiéndose de esta manera los fines, bienes y valores a los que debe dirigirse. La teoría educativa señala proposiciones concretas universalmente válidas para el quehacer educativo. Sin embargo, según la exposición de motivos presentados en la iniciativa de Ley Federal de Educación, éstos son considerados sólo como modelos en sus supuestos más generales ya que la formación del hombre y los ideales de su educación son variables, pues las condiciones de desarrollo histórico las modifican y determinan. Así en el Proyecto Educativo para este período pueden identificarse los siguientes fines, bienes y valores:

### a) Fines:

Los fines del proyecto educativo identificados fueron cuatro; el primero se refiere al individuo, porque "el hombre como integrante de la sociedad, es el fin último de la educación, esto sin olvidar que las personas humanas tienen esferas irreductibles en las que no se es posible ni deseable intervenir(32).

[32] ECHEVERRÍA ALVAREZ, Luis. "Exposición de Motivos de la iniciativa de Ley Federal de Educación". En: Normas fundamentales: nuevo reglamento interior y diagramas de organización: 11 de septiembre de 1978. Secretaría de Educación Pública. México: La Secretaría, 1978. p. 11

Este fin consiste en desarrollar armónicamente todas las potencialidades del educando con el objeto de construirle una personalidad sólida y coherente con el proyecto político nacional.

El segundo se centra en la integración de la unidad nacional que permita a nuestro pueblo identificarse con una cultura propia cifrada en nuestra tradición y herencia cultural. El nacionalismo, el amor a la Patria y la homogenización de la cultura son los medios para lograrlo. "El nacionalismo mexicano constituye una fuerza de cohesión para enfrentar los problemas internos y externos...la conciencia de constituir una comunidad original y la vocación de unidad política nos dieron la independencia"(33).

El tercero, esta enfocado al desarrollo económico y social del país, esto no es otra cosa que la búsqueda del mejoramiento y solución a los problemas de bienestar mínimo a que tiene derecho todo ciudadano como son: salud, alimentación, vivienda y educación.

Por último, el progreso científico-tecnológico fundamentalmente la educación debe "propiciar las condiciones indispensables para el impulso de la investigación, la creación artística y la difusión cultural"(34), que le permita al país establecer una plataforma de desarrollo científico y tecnológico que responda a las necesidades del desarrollo nacional independiente; es una disposición insoslayable en el proceso educativo.

[33] MEXICO, SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, PODER EJECUTIVO FEDERAL, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México: La Secretaría, 1980 p. 22.

[34] Artículo 5º de la Ley Federal de Educación, Fracción XI. En: Normas fundamentales: Nuevo reglamento interior y diagramas de organización: 11 de Septiembre de 1978. / Secretaría de Educación Pública. México: La Secretaría, 1978, p. 18.

b) Bienes:

Los bienes establecidos por la política educativa del período 1976-1982 son la integridad del Estado, el régimen político, la revolución mexicana y la sociedad.

La integridad del Estado, en virtud de que éste es el organismo que permitió la integración jurídica de nuestro pueblo, dándole respeto ante los demás. No es otra cosa que la organización constitucional de la Nación Soberana. La preservación de las instituciones que conforman, sustentan su solidez y dan vigor a sus actividades.

El régimen político en tanto que hace posible la vigencia de la soberanía popular. Resolviendo las contradicciones de la sociedad a través de todas las instituciones que garantizan su vigencia: el juego de derechos individuales y sociales, la división de poderes y la representatividad política mediante elecciones libres, el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, el libre juego de los partidos y la opinión pública actuante.

La Revolución Mexicana, porque con ella el concepto y el vigor del nacionalismo adquiere toda su fuerza y proyección. El estado surge de este movimiento contribuyendo decisivamente a consolidar la Nación, a partir de su identidad histórica, mediante la promoción de la cultura nacional, la integración territorial y su defensa permanente, "El Pacto social de 1917 sigue siendo hoy factor esencial de la unidad nacional y de su vitalidad y dinamismo" (35)

(35) MEXICO, SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México: La Secretaría 1980, p.23.

Y la sociedad porque esta obligada a modificar el modelo académico tradicional para que al mismo tiempo que permita la formación de hábitos para el desarrollo de la personalidad de sus componentes, induzca en los ciudadanos una convivencia social y haga efectivo el ideal de que cada individuo se convierta en el agente de su propio desenvolvimiento.

c) Valores:

Los valores postulados por la política educativa para el sexenio 1976-1982 fueron la justicia y la libertad, el nacionalismo, la democracia, la equidad y la responsabilidad.

La constitución prescribe un desarrollo de la sociedad que nos lleve por el camino de la libertad. La justicia y la libertad según la constitución son valores que deben realizarse en las condiciones concretas de la libertad y son ideales que demandan una responsabilidad: luchar contra lo que los limite, sea individual o sea colectivo. Así la constitución asigna al Estado funciones para la realización de la libertad y la justicia. El Estado ha de regular el juego de las libertades, pero sin sacrificar su esencia.

El nacionalismo mexicano afirmó la propiedad originaria sobre los recursos naturales en el artículo 27 Constitucional y señaló el artículo 3º la dirección de la educación respecto a la cultura nacional convirtiéndola en integradora y unificadora de las voluntades de los ciudadanos. "El nacionalismo es la razón y el sustento de la tarea permanente por la independencia económica, política y cultural de México"(36)

(36) *Ibíd.* pág. 23

La democracia en el proyecto educativo del período en estudio representa la participación del pueblo en las decisiones del gobierno, se concibe como una estructura jurídica que legaliza y hace respetar los derechos de los ciudadanos de participar en las decisiones de su pueblo, como un régimen político que garantiza y auspicia la participación política y como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, porque sólo la actitud y acción cotidiana renuevan la convivencia democrática.

La equidad como función de distribución de los bienes de la nación a los ciudadanos que lo forman es tarea del gobierno. La distribución equitativa de los bienes implica una justicia social que sólo se da como una formación ciudadana.

Para terminar, la responsabilidad como un valor que hace posible la convivencia humana y el logro del ejercicio de las libertades establecidas dentro de una esfera de seguridad jurídica, permite el accionar de los ciudadanos con un profundo respeto por las actividades que realizan.

### 3. Principios fundamentales de la política educativa(37)

El principio fundamental sobre el que se basó la política educativa del período 1978-1982 fué el concepto de desarrollo entendido éste como propio de las personas y no de las cosas; la educación es un factor esencial de dicho desarrollo. Pues la ausencia de ésta o su mala calidad lo limitan. Se afirmó que el desarrollo de un país se mide por la oportunidad que tiene el pueblo de informarse, de aprender y de enseñar; por su capa-

[37] SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Memoria 1976-1982: I Política educativa / Secretaría de Educación Pública, México: La Secretaría, 1982, p. 18*



cidad de producir, su libertad para juzgar la estructura socio-política en que vive y su posibilidad de transformarla. En - última instancia, el desarrollo es de las personas. Si se pierde esta visión se corre el peligro de llegar a ser un país rico pero poco desarrollado, como lo son algunos países exportadores de petróleo, que son ricos pero no han superado las crisis del subdesarrollo.

Lo que da calidad a la vida no son la posesión de las cosas, sino la transformación de quién las posee y las usa. Los pueblos no son mejores por el poder que poseen sino cuando ejercen este poder como servicio a los ciudadanos de este pueblo. Lo decisivo es el mejoramiento humano, es ser no tener.

Vista desde este ángulo la Educación se convierte en sinónimo de proceso de desarrollo, en la medida en que promueve y fortalece valores, transmite conocimientos, crea conciencia y descubre significados, favorece una alta productividad y capacita al individuo para su auto-determinación, en otras palabras pone a nuestro alcance la posibilidad de vivir con dignidad.

Este concepto de desarrollo y esta visión de la Educación orientó la política educativa, cuya ejecución se da en el proceso de realización humana.

Este proceso de realización humana inicia con una toma de conciencia por parte de grandes grupos de ciudadanos respecto a su realidad, pues permanecen ajeno a ella por falta de información y capacidad crítica. Esta toma de conciencia implica la comprensión de su ser en la historia y en el mundo, pues es el paso inicial para su subjetivación y condición básica para el desarrollo.

Continúa con la superación de la actual polarización e

individualismo de la sociedad; mediante una participación, diálogo e interacción que conduzca a compartir intereses y valores a analizar la razón de ser del poder, su organización y ejercicio.

A su vez la educación debe apoyar la participación social en la definición de sus valores y metas. Con el objeto de construir una sociedad democrática. Este es el verdadero sentido del nacionalismo.

Además se debe fortalecer la capacidad de organización, planeación y evaluación, con el fin de colaborar en el logro de metas de bienestar colectivo, reforzando la iniciativa y la racionalidad en el empleo de medios para alcanzar fines.

Y termina con la formación de un sistema social altamente productivo, con una educación para la productividad que capacite eficientemente para el trabajo y forme al mismo tiempo mujeres y hombres críticos, responsables y creadores.

La calidad de la educación esta determinada por el grado en que permite al individuo que se educa reconocer valores para saber que le conviene, adquirir conocimientos para saber como lograrlos, desarrollar habilidades para poder alcanzarlos, asumir actitudes y adquirir hábitos para querer y saber lograr lo.

La educación implica transmisión, es decir, enseñanza. Esta constituye por lo tanto una herramienta importante, en la medida en que esta acción sea el resultado de la voluntad del individuo por lograr transformaciones interiores para la realización de valores.

Educar se concibe como un acto reflexivo que parte de la conciencia del individuo, Ayudar y estimular las capacidades del educando es la gran responsabilidad de los encargados de la educación, y un compromiso prioritario elevar su calidad.

Sin embargo existe una excisión manifiesta entre lo que establece la legislación y la política educativa como deseable para el proceso educativo y la realidad donde se suscita éste. Así las disposiciones establecidas como deseables a desarrollar en el alumno, tales como, la capacidad de análisis, síntesis y la reflexión crítica se ven cuestionadas cuando descubrimos que 20% de los universitarios, 70% de la gente con estudios de primaria y el 54% con estudios de secundaria ignoran las fronteras de México. (Tirado, 1986).

De la misma manera se pone en tela de juicio los conocimientos sobre cultura nacional de los profesores de primaria; cuando consideramos los resultados de una prueba realizada en 1980 a 1172 maestros de primaria aspirantes a ingresar a la Normal Superior de Nuevo León y encontramos que sólo un maestro contestó acertadamente más del 50% de los 30 reactivos de la prueba; que el 11% ignora que Hernán Cortés fué el conquistador de México; que el 51% no asocia a Benito Juárez con la intervención francesa; y que el 64% desconoce que el artículo 27 de la Constitución se refiere a la propiedad de la tierra. (Pescador, 1983).

Para finalizar, las condiciones de vida de la gran mayoría de los mexicanos, el desempleo, la pérdida del poder adquisitivo del salario, la escasez de vivienda, la improductividad en el campo, la emigración de campesinos a los Estados Unidos, el narcotráfico, la inflación, la centralización del poder en el Estado, el analfabetismo, y el aumento indiscriminado de la burocracia y la institucionalización de un partido en el poder;

cuestionan valores tan pregonados por la élites en el poder, - como son: la democracia, la justicia social, la honestidad, el respeto a la propiedad privada y representatividad de quienes se consideran portadores auténticos de la Revolución Mexicana.

Por otra parte, la masificación de la educación superior, la falta de laboratorios, talleres y bibliotecas en las escuelas, la enseñanza memorística, las huelgas, los paros, los puentes, los actos políticos y la politización de la educación; evidencian los principios fundamentales de la política y legislación educativa en nuestro país.

#### F) Ámbito de la negociación de intereses.

En este apartado se estudia en particular el proceso de negociación de intereses que se estableció entre la Secretaría de Educación (SEP) y el sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y su repercusión en los resultados de la formación de políticas públicas en el ámbito educativo.

Para mayor claridad, esta sección se divide en los siguientes puntos a saber: papel del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) en la formulación de política educativa; proceso de negociación de intereses en la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN); áreas de negociación y conflicto entre la SEP y el SNTE; acciones desarrolladas por el SNTE y la SEP para contrarrestar se mutuamente en la negociación de intereses.

#### 1. Papel del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en la formulación de política educativa.

Desde su creación el SNTE ha contado con un fuerte apoyo popular que le ha permitido funcionar como intermediario y organizador del cuerpo político del magisterio; jugando un papel cada vez más importante en el proceso de negociación de política en el escenario educativo.

La creciente complejidad de la administración pública en el incremento de su operación y funciones burocráticas, ha provocado un constante conflicto de intereses entre el SNTE y la SEP. Por otra parte dentro del SNTE, se han originado nuevos grupos que buscan la democratización del sindicato y una participación de las cuotas de poder establecidas dentro del mismo. Ciertamente, este conflicto de interés y poder puede llegar a modificar, en diversas formas, la calidad de la educación.

"Algunos analistas han enfatizado que las diferencias existentes entre el SNTE y la SEP en ciertas áreas, se deben a estrategias o proyectos antinómicos y contradictorios: uno de carácter político tradicional, del tipo clientelista, y otro de reforma administrativa orientado por las nuevas corrientes de pensamiento al interior de la Secretaría de Educación" (38).

La administración gubernamental y el proceso de formación de política pública son eventos que se realizan en un campo donde la burocracia del Estado toma forma y se desarrolla.

La capacidad del SNTE como instrumento de movilización entre las clases populares y como intermediario entre ellas y el gobierno ha permitido que en su interior se formen grupos políticos con mucho poder para disputarse el control, por ejemplo, el generado en torno a Sánchez Vite, el vinculado a Robles Martínez y el grupo liderado por Jonguitud Barrios de Vanguardia Revolucionaria que actualmente detenta el poder.

(38) PESCADOR OSUNA, José Angel y Carlos Alberto Torres. Poder Político y Educación en México. México: UTHEA, 1985. p.5.

La creciente participación del SNTE en el proceso de negociación política se debe a la función mediadora de los sindicatos. Por otra parte la toma de decisiones en México se encuentra profundamente definida por las características propias del sistema político nacional. En esta perspectiva el sindicato de maestros resulta de las necesidades institucionales por obtener un alto nivel de legitimación política, y que además le permitió la formación de una estructura coherente para la selección de líderes como elementos para la emisión de demandas y apoyos controlados.

Sin embargo, el persistente alineamiento burocrático del proceso de formulación de toma de decisiones, la complejidad de la sociedad civil, la ampliación y diversificación de las necesidades planteadas por distintas fracciones de clase, han contribuido a un persistente conflicto de interés y quizás de poder, entre el SNTE y la SEP, particularmente en zonas que rebasan el ámbito laboral y que son por Ley, de la competencia exclusiva de la Secretaría.

"Es importante mencionar que el sindicato no tiene suficiente poder para imponer su voluntad sobre las cuestiones fundamentales debatidas. Sin embargo, tiene suficiente para bloquear iniciativas o para limitarlas de una manera muy sistemática a nivel nacional" (39).

La función del sindicato de maestros en la consolidación del sistema político mexicano es indudablemente crucial. Es la organización sindical más grande del país. Por ejemplo, en el año académico de 1977-1978 tenía 545,783 miembros distribuidos en 55 secciones por todo el territorio y en la actualidad se calculan cerca de 700,000 afiliados.

(39) *Ibid* p. 12

Tradicionalmente el papel de cualquier sindicato ha sido la negociación de las condiciones laborales, incluyendo bajo esta denominación los niveles salariales, la normatividad jurídica y los beneficios sociales para sus miembros. El sindicato de maestros no es una excepción. Estas han sido sus principales áreas de interés:

- a) Empleo y política de promoción interna.
- b) La reforma administrativa al interior de la SEP.
- c) La calidad de la enseñanza, en lo que se refiere a la operación de las normales y la definición de los currículum de administración y docencia. Y el otorgamiento de trabajo para los egresados de éstas.
- d) La definición de los mecanismos de supervisión escolar.
- e) La decisión por procedimientos no escalafonarios del personal directivo.

Sin embargo, ha existido una creciente insatisfacción entre las bases del magisterio y el liderazgo hegemónico de Vanguardia Revolucionaria dentro del SNTE. Un ejemplo fué la protesta masiva de 1979 y la formación de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. Recientemente el SNTE a través del grupo dominante, inició a avanzar más allá del terreno de las negociaciones laborales para centrarse más en cuestiones político académicas dentro del proceso de negociación de la SEP.

El SNTE participó fuertemente en el apoyo a la candidatura y durante la campaña presidencial del Licenciado López Portillo, en 1975-1976, lo que le permitió fortalecer y consolidar su poder y su estructura interna. En un nivel micro-sindical ciertos sectores de maestros demandaron reivindicaciones de tipo salarial y laboral al principio y posteriormente buscaron disputar ciertos aspectos de la política educativa del régimen, especialmente la representatividad de Vanguardia Revolucionaria, y la calidad y expansión de la democracia interna del sindicato.

Este proceso causó gran presión sobre los líderes de Vanguardia Revolucionaria. Para eliminar esta crisis se trató de eliminar las tensiones y calmar algunas de las protestas. Esto se hizo con el propósito de aventajar en la consolidación del sindicato al principio de la administración López Portillista. También el SNTE trató de controlar, o al menos, modificar, la formulación de políticas, especialmente en el nivel educativo mediante un proceso de presión y demandas a la Secretaría de Educación Pública. La prueba más importante de esto fue la creación de la Universidad Pedagógica Nacional UPN. Esta fue inicialmente propuesta por el sindicato y luego cuando ya era candidato José López Portillo la hizo suya. El clima político y pedagógico del proyecto UPN y la lucha sobre el modelo implementación ofrece un estudio de caso altamente persuasivo para interpretar los conflictos y negociaciones entre el Sindicato y la Secretaría.

## 2. Proceso de negociación de intereses en la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) (40).

El proyecto de creación de la UPN surge con la demanda del Sindicato por una universidad para maestros, cuando el Licenciado López Portillo era candidato presidencial en 1976. López Portillo se compromete así en que la constitución de la UPN será una característica esencial de su futura política educativa. Dicha promesa fue oficialmente ratificada durante el primer informe de Gobierno del 1° de Septiembre de 1977, en donde el Presidente de la República anunció el comienzo de las actividades de la UPN.

(40) Para un seguimiento detallado del proceso de negociación de intereses en la UPN, véase a José Angel Pescador Osuna, en su artículo "La Universidad Pedagógica Nacional: Síntesis de un proyecto académico", aparecido en *Ciencia y Desarrollo*, No 30, ene./feb. 1980, México: 32-39.



Entre marzo de 1977 y diciembre de 1978 se formaron dos comisiones, una por el SNTE y otra por la SEP, con el objeto de analizar el proyecto de la UPN y su implantación. Estas comisiones originaron dos proyectos académicos-administrativos totalmente encontrados. El proyecto elaborado por la SEP que expresaba con mayor claridad las orientaciones de la Secretaría fué finalmente aprobado por el Presidente López Portillo a través de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en agosto 29 de 1978, constituyéndose así el instrumento jurídico para la creación de la UPN.

Las áreas más conflictivas en el caso del proyecto de la UPN entre los proyectos del SNTE y la SEP fueron las siguientes, a saber:

- a) Las relaciones orgánico-funcionales entre la UPN y las escuelas normales; las cuales nunca fueron eliminadas ni integradas a este sistema.
- b) La participación del SNTE en la forma de gobierno de la UPN.
- c) La cobertura geográfica de las actividades de la UPN

Las divergencias entre las dos alternativas no terminaron con la institucionalización de la UPN, sino que iniciaron cuando las actividades docentes tuvieron lugar.

Entre las principales divergencias surgidas durante el proceso de organización y puesta en operación de la UPN se encuentra el problema de la selección de los profesores. La política del SNTE fué apoyar a los profesores que habían estudiado en escuelas normales y que tuvieron experiencia docente en las normales superiores. Otra cuestión importante fueron los objetivos principales de cada proyecto. Por un lado el SNTE trató de controlar la UPN como medio para incrementar su poder obtener ganancias políticas y tener mayor capacidad de negocia

ciación, los objetivos académicos, intelectuales y culturales fueron claramente una prioridad secundaria,

En contraste, la visión de la SEP pugnó por la profesionalización del magisterio como medio para mejorar la calidad de la educación en México y además, concebía a la institución como un organismo diversificado y alta excelencia académica a cargo del entrenamiento docente. Por tal motivo, se puede decir que el objetivo principal del Sindicato fué movilizar un proyecto político y sólo secundariamente implantar un proyecto académico; por el contrario el objetivo principal de la SEP fué establecer un proyecto académico que indudablemente tendría repercusiones políticas. Sin embargo, éstos fueron considerados una prioridad secundaria. Para terminar el caso de la UPN ofrece un interesante campo para explorar los principales patrones de comportamiento en el proceso de negociación política entre la SEP y el SNTE y sus resultados (vease cuadro No. 13)

### 3. Areas de negociación y conflicto entre la Secretaría De Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Resulta claro que el Sindicato no se encuentra en una posición político-legal de influir a priori en el proceso de formulación de política pública y planeación educativa en México. Sin embargo, el SNTE ha utilizada como estrategia para influir en las decisiones a posteriori una crítica sistemática y de amplia cobertura nacional a todas aquellas definiciones de política que consideraba improcedentes para sus prioridades fundamentales, o que amenazaban de una manera u otra, la posición de organización.

Así las áreas más importantes de negociación y de conflicto entre el SNTE y la SEP para la formulación y operación de política educativa durante la administración de López Portillo

CUADRO No. 13

UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL: UNA COMPARACION ENTRE EL PROYECTO DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACION Y EL PROYECTO DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

AREA	PROYECTO SNTE	PROYECTO SEP
Modelo de universidad.	Una universidad grande, <u>masiva</u> , sin ingreso controlado, con una cobertura nacional y funcionamiento en todos los estados.	Una pequeña universidad - con un crecimiento <u>plano</u> do, ingreso y matrícula controlada, una unidad académica principal en la ciudad de México y algunas unidades subsidiarias en los estados.
Proyecto académico	Trabajar conjuntamente - con la red de las normales.	Establecer una universidad para maestros que fuera diferente de las normales.
Instrumento jurídico.	Elaboración de un proyecto de ley orgánica; buscaba una ley orgánica - que cubriera el trabajo y la negociación académica entre el SEP y el SNTE.	Elaboración de un proyecto de ley o decreto el cual fué aprobado. Se evitó así la aprobación de una ley orgánica que sería mucho más difícil de modificar en el largo plazo.
Designación del rector de la UPN	Solicitaba la designación de un líder del SNTE como rector.	Sugirió un maestro pero con relativa independencia del SNTE.
Estructuras administrativas.	Proponía un rector, vicedirector, un oficial mayor, y divisiones académicas.	Un reducido número de posiciones (rector y secretario académico). Aún más, proponía órganos colectivos de toma de decisiones.
Recursos financieros.	Apoyaba un presupuesto de dos mil millones de pesos	Comenzaba con veinte millones de pesos.
Estudiantes	Exclusivamente maestros graduados de las normales	Graduados de las normales y graduados de instituciones de enseñanza media superior.

Selección de los docentes

Contratar solamente docentes graduados de las normales (por ejemplo con doctorado en pedagogía),

Contratar graduados universitarios, de preferencia con antecedentes normalistas, especialmente niveles de maestría y doctorados universitarios.

Programa académico (licenciaturas)

Una licenciatura tradicional con una orientación en pedagogía convencional

Un proyecto de modernización para la formación de docentes a nivel de licenciaturas, con una orientación no tradicional.

Organización tradicional de la universidad tomando como modelo la organización de las normales.

Organización innovadora de la universidad tomando como modelo la organización de muchas universidades preexistentes ya en México y en otras partes del mundo.

Programa académico (nivel de post-gradado).

1. Presión por una incorporación masiva a nivel de graduados
2. Presión por comenzar de inmediato con una maestría en educación.
3. Sugerían un tipo tradicional de graduados en educación: especialización en pedagogía, etc.
4. Presionaron por un inmediato beneficio salarial para todos aquellos que se graduaran de la UPN.

1. Ingreso selectivo (lo cual no implica un proyecto elitista). Durante el primer año, el ingreso de estudiantes a nivel de post-gradado fue aproximadamente de 900 cuando se había presentado dos mil solicitantes.
2. Comenzar con un grado llamado de especialización mientras que el proyecto de una maestría en educación sería apropiadamente configurado.
3. Desarrollo de nuevas áreas para el mejoramiento y entrenamiento del magisterio en México (una maestría en administración de la educación y una maestría en planeación educativa).
4. Como esquema se proponía un nivel de especialización (dos semestres) una maestría (cuatro semestres) y un doctorado (ocho semestres)

5, No inmediatos beneficios salariales para los graduados de la UPN,

Alcance regional de la UPN, La UPN con unidades en cada estado con un tipo de educación formal en adición a la unidad principal en la ciudad de México.

Enseñanza a distancia a través de 64 unidades distribuidas a lo largo del país, con una inclusión inicial de máximo 30 mil estudiantes en adición a la unidad principal en la ciudad de México.

\* Tomado de PESCADOR, José Angel y Carlos Alberto TORRES.

" Poder Político y Educación en México" UTEHA, México 1985.

fueron las siguientes:

- a) Estructuración del currículum y programas de estudio a diferentes niveles, en especial en las escuelas normales,
- b) Nombramientos de los delegados en las delegaciones generales de la SEP en los Estados;
- c) Nombramientos de altos funcionarios en la estructura administrativa y política de la SEP;
- d) El proceso de desconcentración administrativa en la SEP;
- e) La creación, organización y operación de la UPN;
- f) El sistema preescolar de un año, creado recientemente en México, especialmente por las consecuencias que éste tendría a nivel de formación de maestros y política de concentración de los mismos;
- g) La creación del Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA), el cual tiene entre sus propósitos el entrenamiento y la formación de educadores de adultos, aparentemente sin ninguna participación del sindicato;
- h) Por último, el proceso de negociación sobre condiciones laborales y beneficios sociales del magisterio.

En 1983-1984 estas áreas de conflicto se extienden hacia la definición y significado de la Revolución Educativa, y que modalidades debe asumir el proceso de desconcentración educativa.

4. Acciones desarrolladas por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Secretaría de Educación Pública para contrarrestarse mutuamente en el campo de negociación de intereses para la formulación de política educativa.

El ámbito de actuación del Sindicato ha sido la negociación sobre condiciones de trabajo y remuneraciones salariales, que ha sido ahora trasladado hacia un nuevo campo de acción: la formulación y operacionalización de política educativa concreta en ciertas áreas seleccionadas. Por supuesto, la inter-

ferencia se efectúa a través de discursos de oposición y crítica, pero en algunos casos también mediante la acción directa. (creación de la UPN).

Se señala que el primer experimento de competencia y desafío a nivel de proyectos entre la SEP y el SNTE, fué indudablemente el proceso de creación y operacionalización de la Universidad Pedagógica Nacional.

En general, las acciones desarrolladas por el SNTE para enfrentar la política propuesta por la SEP pueden agruparse en las siguientes estrategias:

- a) Confrontar a través de un boicot a la SEP, ciertas áreas de formación de política educativa;
- b) Usar en dicha estrategia la presencia de altos funcionarios de la SEP en los niveles administrativos-políticos más altos de la organización, particularmente todos aquellos que son simpatizantes de la orientación general del SNTE:
- c) Buscar ganar por medio de esta lucha nuevas posiciones a nivel político, dentro del aparato estatal; por ejemplo posiciones en el interior de la FSTSE, del Congreso del Trabajo, del Congreso de la Unión, de los Congresos locales, entre otros.

Por otra parte, la acción desarrollada por la SEP para contrarrestar la estrategia del SNTE puede concretizarse de la siguiente forma:

- a) Aceptar compartir decisiones en ciertas áreas;
- b) Buscar simultáneamente un cambio profundo en el proceso de formación del magisterio (la profesionalización del docente) como un medio para limitar el control del SNTE sobre dicha formación, pero a la vez, como instrumento para disminuir las prácticas de los educadores tendientes a consolidar la estrategia del sindicato.
- c) Remover a los funcionarios de alto nivel de la SEP

identificados como simpatizantes con la estrategia y programas del SNTE, Por supuesto que dicho proceso de remoción fué hecho de manera paulatina;

- d) Tratar de penetrar de una manera más consistente y sistemática al cuerpo total del magisterio, mediante una amplia y persuasiva campaña de difusión de las actividades de la SEP, sus programas y objetivos;
- e) Ampliar y producir la descentralización administrativa con el objeto de alterar los fundamentos mismos del poder sindical a nivel estatal, garantizando así una educación menos politizada y de mayor calidad.

Por último, es pertinente aclarar que cuando se comenta la estrategia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en realidad se hace referencia al proyecto y a la estrategia política de un grupo muy importante, Vanguardia Revolucionaria, el cual ha venido controlando la Dirección del SNTE desde 1972.

#### G. Relación o desfase entre los diversos planos con los que se vinculan las políticas educativas a nivel sistémico.

En este apartado se presenta la evaluación de las políticas educativas de México para el sexenio 1976-1982 sobre la educación Normal Primaria en base al establecimiento de la relación o desfase entre los diversos planos con los que se vinculan las políticas educativas a nivel sistémico, fruto de la comparación de sus propósitos acciones y resultados.

##### 1. Relación o desfase entre el plan filosófico-jurídico y el plano social.

Considerando que las políticas educativas tienen como objeto transportar el ordenamiento legal en una modificación cualitativa cuantitativa para satisfacer las demandas y necesidades encontradas en la sociedad respecto a educación. Se identificó al comprarrar el marco filosófico-jurídico que fundamenta; ordena y orienta la acción de las políticas hacia el modelo de país al que se aspira que:



Existe una congruencia explícita de manera formal entre la política educativa y el plano filosófico-jurídico sobre el cual se origina ésta; de manera formal también se expresa una relación clara entre el plano filosófico y las demandas y necesidades de la sociedad sobre educación.

Esto significa que las políticas de educación consideran de manera sustantiva las disposiciones filosóficas-jurídicas de la legislación mexicana en materia educativa, estableciendo en base a ellas un proyecto político que dirige y evalúa las acciones del Ejecutivo Federal (Plan Global de Desarrollo) en el cual se identifica una correspondencia general entre las necesidades que la sociedad demanda como son: la atención al rezago educativo, la atención a la demanda de educación primaria, y la eficacia de los servicios educativos; y los objetivos expresados en éste para satisfacerlas.

## 2. Relación o desfase entre los planos Organizativo-Administrativo, Pedagógico y de Negociación de Intereses.

En estos tres planos donde se desenvuelven las políticas educativas confluyen: la diferencia con que operan los servicios educativos (organizativo-administrativo); el desarrollo de capacidades en los alumnos, a través de una curricula vigente y un clima institucional apropiado (pedagógico) establecido por dichos servicios; y las negociaciones a las cuales se ve sometido el ejercicio administrativo en virtud de los grupos de presión que demandan beneficios, acciones, favores o privilegios (negociación de intereses).

Al comparar los vínculos entre dichos planos se observa en las políticas educativas una profunda modificación en su formulación, operación y resultados difícil de precisar.

En México la administración gubernamental y el proceso de formulación y operación de políticas públicas son eventos que se realizan en un campo donde la burocracia del Estado toma parte y se desarrolla. Así el SNTE como instrumento de movilización de la burocracia magisterial (700 mil miembros) tienen una participación crucial en el proceso de negociación política no suficiente como para imponer su voluntad, pero sí como para bloquear y limitar iniciativas que obstaculicen sus intereses.

De esta participación dependió por ejemplo la estructuración del currículo y programas de estudio a diferentes niveles, en especial las escuelas normales; el nombramiento de los delegados de la SEP en los Estados; el nombramiento de altos funcionarios en la SEP; el proceso de desconcentración administrativa; el sistema pre-escolar de un año y la creación del Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA).

Para observar la influencia del proceso de negociación de intereses en los planos organizativo-administrativo y pedagógico véase el punto F-2 de este capítulo.

Algunos datos que muestran la influencia del proceso de negociación de intereses en los planos organizativo-administrativo y pedagógico son los siguientes: en 1983 en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) había alrededor de 400 estudiantes egresados de los cuales ninguno se había titulado por falta del reglamento respectivo. Los costos por alumno en la UPN son quizá los más altos del país, un licenciado en cualquiera de las carreras ofrecidas cuesta en promedio 50 mil pesos (de 1983) y un maestro que termine su maestría una cifra muy superior, 1 millón de pesos. Finalmente respecto a la calidad de la enseñanza impartida en la UPN se observa durante las actuaciones de la Comisión Dictaminadora en Agosto-Octubre de 1982, de un total

de 1,194 concursantes que ocupaban plazas de docencia e investigación, 213 fueron rechazados para ocupar las plazas convocadas; de estos 140 se encontraban ya impartiendo docencia o labores de investigación. Sin embargo muchos de estos profesores eran participantes que apoyaban al SNTE, y las autoridades de la SEP/UPN, consideraron que forzarlos a abandonar su cargo podría provocar una unión de intereses para defender el puesto de trabajo amenazado. En este contexto la SEP prefirió eliminar las posibles dificultades resultantes de aplicar el criterio de permanencia académica a través de la evaluación, quedando el proceso de reemplazo de personal académico congelado indefinidamente a pesar de las implicaciones en la calidad de la enseñanza que se impartía en la UPN (Pescador y Torres, 1985:38).

### 5. Relación o desfase entre los planos Filosófico-Jurídico Social y los planos Organizativo-Administrativo-Pedagógico.

Las relaciones entre estos planos se traduce en un marco jurídico que norma las políticas educativas, las cuales expresan los objetivos para sufragar las necesidades de la sociedad dentro de los requerimientos establecidos por la pedagogía y por medio de un aparato organizativo-administrativo que haga posible la realización del modelo social al que se aspira.

En esta perspectiva encontramos una fuerte incongruencia en las políticas educativas fruto de la comparación entre los fines, objetivos y metas que están señaladas para satisfacer las necesidades de la sociedad y la baja calidad y eficiencia de los servicios educativos por medio de los cuales operan dichas políticas.

Por ejemplo, durante el período 1976-1982 se observó que los índices de deserción, reprobación y eficiencia terminal de

la educación primaria a nivel nacional no tuvieron modificaciones favorables como puede observarse en el cuadro No.14; en los cuales se identifica una tasa promedio de 4.6;10.3 y 46.96 respectivamente. En este período de 6 años desertaron de la educación primaria un total de 3.9 millones de niños y sólo 47 de cada 100 en promedio terminaron sus estudios de primaria durante los últimos tres años.

Considerando los mismos indicadores en el subsistema de Educación Normal Primaria encontramos que el índice de deserción durante este lapso de tiempo disminuyó de 5.1 en 1977 a 3.0 en 1982, es decir, de 6,050 desertores a 4,805; por otra parte el índice de reprobación también disminuyó de 15.6 en 1977 a 16.3 en 1982; y la eficiencia terminal aumentó de 81 en 1980 a 96 en 1981 y disminuyó a 87 en 1982. Estas variaciones se explican en cierta medida por el control de la oferta y la demanda de profesores para el subsistema de Educación Primaria. (ver cuadro No.15)

Para éste punto recomendamos leer el estudio de Tirado Segura donde aparece la crítica situación de la educación básica en México.

#### 4. Relación o desfase entre los planos Filosófico-Jurídico Social con el de Negociación de Intereses.

La relación entre estos planos se da en cuanto a las prioridades a considerar para la toma de decisiones con respecto al cumplimiento de los dispuesto en las políticas educativas en el orden filosófico-jurídico, en los objetivos para satisfacer las necesidades de educación y los beneficios, acciones y privilegios que demandan del Ejecutivo las élites y subélites en el poder,

CUADRO No. 14  
POBLACION E INDICES DE DESERCCION Y REPROBACION Y EFICIENCIA TERMINAL  
LA EDUCACION PRIMARIA A NIVEL NACIONAL DURANTE 1976/82

CICLO	POBLACION	DESERTORES		REPROBADOS		EFICIENCIA TERMINAL
		ABS.	REL.	ABS.	REL.	
1976-77	12,616,699	613,551	4.8	1,238,208	9.8	
1977-78	13,153,982	614,928	4.6	1,322,298	10.0	
1978-79	14,096,393	656,411	4.6	1,425,569	10.1	
1979-80	14,612,043	666,200	4.5	1,548,774	10.6	45.52
1980-81	15,231,383	731,635	4.8	1,608,930	10.6	48.36
1981-82	15,339,373	662,139	4.3	1,634,569	10.6	47.0

FUENTE: S.E.P., Estadística básica del sistema educativo nacional:  
Serie Histórica de fin de cursos 1976-1977/1981-1982.

CUADRO No. 15  
POBLACION E INDICES DE DESERCIÓN, REPROBACION Y EFICIENCIA TERMINAL  
EN LA EDUCACION NORMAL PRIMARIA A NIVEL NACIONAL

CICLO	POBLACION	DESERTORES		REPROBADOS		EFICIENCIA TERMINAL
		ABS.	REL.	ABS.	REL.	
1976-77	118,118	6,050	5.1	18,845	15.6	
1977-78	140,262	3,832	2.7	19,587	13.9	
1978-79	170,743	7,786	4.5	33,247	19.4	
1979-80	175,876	8,436	4.7	31,159	17.7	81
1980-81	175,784	6,687	3.8	30,125	17.1	96
1981-82	160,025	4,805	3.0	26,185	16.3	87

FUENTE: S.E.P., *Estadística básica del Sistema Educativo Nacional: Serie histórica de fin de cursos 1976-1977/1981-1982.*

Después de haber caracterizado las políticas educativas en estos planos podemos afirmar que el orden filosófico-jurídico y la satisfacción de las necesidades sociales en materia educativa pasan a segundo término en razón de la conciliación de intereses entre los grupos de presión y las élites en el poder.

Esto significa que los fines, bienes, valores y disposiciones a desarrollar en el alumno prescritos en el orden Filosófico-jurídico, establecidos por la legislación educativa y representados en las políticas educativas para éste sector; así como el analfabetismo, la atención a las demandas de educación primaria, secundaria y al rezago educativo todas ellas necesidades de educación se han visto limitadas de manera sustancial por las acciones del Ejecutivo Federal en el proceso de negociación y conciliación de intereses. Así como la falta de políticas que resuelvan de raíz las deficiencias de los servicios educativos y la baja calidad de la educación.

##### 5. Relación o desfase entre los planos Filosófico-Jurídico y el Pedagógico.

Las políticas educativas en el orden filosófico-jurídico establecen los bienes, fines, valores y habilidades deseables a desarrollar en los alumnos con la finalidad de hacer realidad el modelo social determinado por el proyecto político que las originó; en este sentido las políticas educativas guardan plena correspondencia con los fines, bienes, valores y habilidades establecidos en la teleología de la educación. Sin embargo faltan procedimientos para establecer prioridades en la acción y criterios mecanismos e instrumentos para evaluarlas políticas educativas de manera sistemática y continua; así como un sistema de información apropiado a los requerimientos establecidos por el sistema evaluativo.

## 6. Relación o desfase entre los planos Pedagógicos y Social.

Considerando la disponibilidad de recursos financieros limitados para la educación, la constante y creciente demanda de servicios educativos, el rezago de sectores analfabetas y la presencia de una educación deficiente de calidad pobre; así como el dominio del principio de la equidad en el ofrecimiento de servicios educativos: "educación para todos". Entendida como igualdad absoluta de todas las personas en derecho y en rendimiento han afectado negativamente la calidad de la educación porque han obligado a bajar los estándares de rendimiento para lograr una "igualdad" hacia abajo.

En este sentido la equidad ha resultado inequitativa e ineficiente, pues, al traducirse en políticas de educación gratuita para todos, cuando hay sectores que pueden pagar su educación y no lo hacen beneficiándose del pago de impuestos de los más pobres y de los más ricos.

Por otra parte la necesidad que tiene la sociedad de que sea mejorada la eficiencia de los servicios educativos ha originado un eficientismo que ha hecho girar la educación alrededor de una postura economicista. La educación es costosa, razón por la cual debe ahorrarse en detrimento de la calidad (no adquirir libros es un ejemplo). Para finalizar ante el problema de los repetidores o de los desertores se han intentado medidas académicas que terminan aparentemente con el problema de la eficiencia pero deteriorando la calidad. Por ejemplo, una forma de eliminar repetidores es bajando los niveles de exigencia académica. De esta manera los que antes eran reprobados, son considerados dentro de los límites de aprobación y con ello promovidos hasta terminar la primaria. Así se habrá aumentado aparentemente la eficiencia interna en términos cuantitativos, al tiempo que se ha deteriorado la eficiencia externa creando estudiantes mal capacitados.



## V. SINTESIS Y CONCLUSIONES

### A) Replanteamiento del problema.

La escasez de recursos para satisfacer prioritarias necesidades humanas, el analfabetismo real y funcional, la baja calidad de la educación, la ausencia de una verdadera plataforma educativa que permita el despliegue firme y constante del desarrollo científico y tecnológico, y el problema del subdesarrollo en nuestro país, son factores que contribuyen seriamente a que la evaluación del sistema nacional de educación se constituya en una preocupación cada vez más señalada en las esferas de gobierno con responsabilidad en la toma de decisiones.

Frente a esta situación, en el presente estudio se planteó como problema: evaluar las políticas educativas de México para el período 1976-1982 sobre las escuelas de Educación Normal Primaria.

Para lograr tal propósito, se formularon los siguientes objetivos:

- 1) Elaborar el marco general de referencia de la Educación Normal Primaria.
  - 2) Caracterizar las políticas educativas en los planos: filosófico-jurídico, social, organizativo-administrativo, pedagógico y de negociación de intereses; y
  - 3) Establecer la relación o desfase entre los diversos planos con los que se vinculan las políticas educativas a nivel sistémico.
- B) Descripción de los procedimientos utilizados.

Para alcanzar estos objetivos, se diseñó un plan de investigación enfocados al estudio de las políticas educativas de México para el sexenio 1976-1982 y su impacto en las escuelas de educación normal primaria.

Se trabajó en la revisión de la literatura a partir de la información encontrada bajo los descriptores seleccionados en el Tesauro Colombiano de Educación para el estudio.

La información fue ordenada y analizada mediante la selección de categorías de información, de las cuales, se dedujeron los indicadores pertinentes para dar respuestas a las distintas preguntas planteadas respecto a las políticas educativas y los diversos planos en que se mueven; en base a la relación lógica de congruencia entre tres órdenes de información, a saber:

- i) El marco filosófico-jurídico sobre el que descansan las políticas educativas;
- ii) Las políticas educativas emanadas del Poder Ejecutivo Federal durante el sexenio en estudio; y
- iii) La evidencia de los resultados del ejercicio de dichas políticas a fines del período 1976-1982.

D) Respuesta a las preguntas de investigación.

Con la información obtenida, se pudo dar respuesta a las preguntas de investigación formuladas en el primer capítulo y cuya contestación a continuación presentamos:

1. ¿Cuáles son los antecedentes históricos de la Educación Normal Primaria?

Los antecedentes más remotos de la Educación Normal Primaria en México, se remontan a la época pre-hispánica, en la que destacaron: el Calmecac y el Tepuchcalli de los aztecas.

Durante la colonia, sobre la fundación del Colegio de San Juan de Letrán (1547); en el Colegio de San José de los Naturales y en la ordenanza pedida en 1600 sobre los maestros del nobilísimo arte: de leer, escribir y contar.

Iniciada la vida independiente en la fundación de la Compañía Lancansteriana en 1822; en la creación de la Dirección General de Administración Pública en 1833, que hizo funcionar dos escuelas Normales en el Distrito Federal: en la Ley Orgánica de la Instrucción Pública de 1869; en la fundación de la Escuela Normal de Jalapa y la escuela Modelo de Orizaba; y finalmente en las resoluciones de los Congresos Higiénicos de 1882 y de Instrucción de 1889 y 1891.

Después del trinfo de la Revolución Mexicana en la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917, en su artículo 3º; en la Fundación de la Secretaría de Educación Pública en 1922 por José Vasconcelos; en la primera escuela Normal Rural de Tacambaro, Mich.; en la fundación de la Escuela Nacional de Maestros en 1925; en la creación de la Dirección General de Enseñanza Normal (1947), que fundó la Escuela Normal de Educadoras, separada de la escuela Nacional de Maestros; en la creación de escuelas Regionales de Educación Normal; en el Congreso Nacional de educación de 1960; en la asamblea Nacional de Educación Normal de 1972; y por último, en la creación de la Universidad Pedagógica Nacional.

2. ¿Cuáles son los objetivos de la Educación Normal Primaria?

Son dos sus objetivos principales:

- a) Formar en número y calidad suficiente, personal docente; y
- b) Elevar la calidad y eficiencia de la educación que impartirán los futuros maestros.

### 3. ¿Cuáles son sus bases jurídicas?

La Educación Normal Primaria tiene su fundamentación legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal de Educación, en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación.

En estas leyes, se establecen los criterios, finalidades, funciones y características de los planes y programas de estudio; así como las bases para la coordinación de los servicios y la delimitación de las áreas de competencia de quienes los ofrecen.

### 4. ¿En qué consistió el Proyecto Político López Portillista? (PPLP).

La administración de López Portillo se comprometió a realizar un esfuerzo sistemático para dar coherencia a su acción, su filosofía política y el modelo de país al que aspiró. Para ello, estableció su proyecto político, el cual, consistió en la construcción de un sistema nacional de planeación que permitiera analizar permanentemente la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamentales, social y privado, en torno a los objetivos y metas nacionales establecidas por el Ejecutivo Federal y que según éste, expresan los principios de la filosofía política de la Constitución de la República.

La expresión formal del PPLP se dio con la formulación del Plan Global de Desarrollo (PGD), el cual se postuló como integral desde los supuestos que lo legitiman y caracterizan como proceso político hasta las características de las políticas sectoriales que establece. El propósito del Plan Global

de Desarrollo fué buscar la solidaridad nacional y la unión de las voluntades, mediante una "Alianza Nacional" que fué la fórmula política fundamental para enfrentar los problemas del desarrollo y estructurar la acción del Estado como parte sustancial y guía de un esfuerzo común conjunto de las mayorías y las minorías.

Por último, el Proyecto Nacional se catalogó así mismo como cambio social, de programa revolucionario avocado a la transformación de la estructura social que origina no solo la composición de clases, sino también nuevas normas para las relaciones entre ellas, bajo distintas bases y responsabilidades encuadradas en un objetivo común de interés general.

5. ¿Qué valores sociales y educativos se proponen en el Proyecto Político.

Los valores sociales y educativos propuestos en el Proyecto Político López Portillista fueron:

La libertad, la cual es concebida como defensiva y creativa. Defensiva en razón de que acoge el postulado de limitar la intromisión del Estado en las esferas de las libertades personales, requeridas por el hombre para desarrollarse plenamente; y creativa, porque la libertad individual es complementada con una visión social que obliga no sólo a respetar la libertad personal, sino hacerla posible para todos los mexicanos.

La justicia que sintetiza los aspectos individuales y colectivos en sus tres conceptos básicos: la justicia conmutativa, que auspicia una relación proporcionada en los fenómenos de intercambio que se dan entre individuos y grupos; la justicia distributiva, que postula el reparto equitativo de los frutos del esfuerzo, a partir del trabajo; y la justicia social,

que obliga a la comunidad a asegurar a todo individuo, sin distinción alguna, una participación adecuada a sus necesidades, en los recursos colectivos, mediante la igualdad de oportunidades, capacidades y seguridades.

Por último, el Proyecto Político postula a la democracia como una estructura jurídica, un régimen político y un sistema de vida fundamental en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano.

6. ¿Cuál es el concepto de sociedad, hombre y educación que propone el Proyecto Político?

Se concibe a la sociedad como democrática, en donde la libertad y la justicia son valores esenciales. En ella, la función del Estado consiste en regular el juego de las libertades, sin sacrificar su esencia; dicha función esta sujeta a las disposiciones que determina el mismo Estado; considerando una justicia social que demanda la participación equitativa y respetuosa de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, regida por instituciones y preceptos jurídicos. Una sociedad cuyos derechos básicos son: el derecho al trabajo, el derecho a la educación y el derecho a la información.

El hombre es concebido como parte fundamental del sistema jurídico y del sistema político, el cual, debe sujetar sus acciones en el orden de una democracia social establecida e institucionalizada por el Estado.

La educación es conceptualizada como una inversión para el desarrollo cuyos principios fundamentales sobre los cuales gira su acción y destino son la justicia y libertad dentro de una sociedad democrática y una cultura nacionalista.

7. ¿Cuál es la relación entre el Proyecto político y la ideología de la Revolución Mexicana establecida en la Constitución de la República?

La relación entre la ideología de la Revolución Mexicana y el Proyecto Político López Portillista se da en cuanto ésta constituye el marco teórico conceptual de dicho proyecto.

Sin embargo, la viabilidad del proyecto requirió de una adaptación instrumental a las condiciones emergentes de la sociedad y la economía. Por ello, la Nación ajustó sus acciones según esto a las necesidades de cada etapa histórica, actualizando al mismo tiempo, el texto constitucional y mejorando su técnica de reglamentación jurídica.

8. ¿Cuáles fueron las políticas educativas establecidas en Plan Nacional de Educación?

Las políticas establecidas en el Plan Nacional de Educación fueron:

- a) Asegurar la educación básica a toda la población,
- b) Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios,
- c) Elevar la calidad de la educación,
- d) Mejorar la atmósfera cultural del país; y
- e) Aumentar la eficiencia del sistema.

9. ¿Cuáles políticas se vinculan con el subsistema de Educación Normal Primaria?

Las políticas educativas que se relacionan con la Educación Normal Primaria son:

- a) Asegurar la educación básica a toda la población,
- b) Elevar la calidad de la educación; y
- c) Aumentar la eficiencia en el sistema.

10. ¿Sobre qué bases teóricas se estructuraron las políticas educativas?

La política educativa se estructuró sobre la base de tres componentes fundamentales:

- a) Las orientaciones filosófico-jurídicas, contenidas en la Constitución de la República y demás instrumentos jurídicos relativos a la educación.
- b) La estructura programática que determina, de acuerdo con esas orientaciones, la concepción y organización racional de las acciones. Esta estructura programática se compone a su vez de dos elementos: los objetivos —que orientan el rumbo de las acciones en la situación concreta del desarrollo educativo del país— y, los programas que presionan y organizan las acciones para el logro de los objetivos.
- c) La estrategia, que fija las prioridades y metas necesarias para la concentración de las acciones, de acuerdo con las necesidades reales de cada región del país. Comprende: la fijación de prioridades entre los diversos programas y el establecimiento de las metas, que constituyen compromisos específicos en lapsos determinados para la ejecución de los programas.

11. ¿Bajo qué condiciones sociales se formularon las políticas educativas?

Las condiciones sociales bajo las cuales se formularon las políticas educativas fueron determinadas en razón de los mínimos de bienestar necesario para el desarrollo de una familia. En esta perspectiva, tres fueron las necesidades básicas que condicionaron tal situación y son:



- a) Necesidades de alimentación: bajo este rubro y considerando la dieta mínima de 513.5 Kgs. por habitante, calculada por el Instituto Nacional de Nutrición que supone 80.9 grs. de proteínas y encontramos 2,741 unidades de calorías diarias per cápita. En 1975, el 55.54% de las familias mexicanas no cumplieron con tales requerimientos y el déficit ascendió a 3,110.4 miles de toneladas de alimentos, volumen equivalente al 10.4% de la disponibilidad total para dicho año.

Estos datos evidencian la ineficiencia del sistema de producción, la reforma y las políticas agrarias, el sistema de tenencia de la tierra, las políticas de precios de garantía y las formas actuales de financiamiento a los campesinos.

- b) Necesidades de salud: En esta perspectiva, la mortalidad a pesar de representar el daño máximo a la salud, se utiliza generalmente para medir la situación sanitaria de una población. Así en México (1975), murieron 118,968 menores de un año, lo que implica una tasa de 490 por 10,000 habitantes nacidos vivos. Este dato es alarmante, por el hecho de que entre las principales causas de muerte de este grupo de edad se encuentran padecimientos previsibles mediante la inmunización como la tosferina, tétanos y la tifoidea. En el grupo de 1 a 4 años de edad, el panorama es similar al descrito anteriormente, en 1975, murieron 42.9 de cada 10 mil niños de este grupo de edad. En el grupo de niños de 5 a 14 años, las causas de muerte siguen siendo las mismas, aunque el primer lugar es ocupado por los accidentes, envenenamientos y violencia. Entre los 15 y los 75 años de edad, las defunciones son originadas por accidentes, padecimientos crónicos degenerativos, tumores malignos y enfermedades del aparato circulatorio. Sin embargo, continúa presentándose muertes por neumonía, enteritis, tuberculosis, tifoidea y anemias.

La morbilidad es otro indicador del nivel de salud, éste, cuantifica y especifica las enfermedades que se padecen en determinado tiempo; al igual que en el caso de la mortalidad, son padecimientos infecciosos y parasitarios los que mayor incidencia presentan.

Esperanza de vida: la esperanza de vida es el mejor indicador en salud, ya que mide el promedio de años que puede vivir una persona a una edad determinada, con respecto a éste, se advierte que en 1972 de ocho países americanos comparados, la población de México tenía la esperanza de vida más baja, 61 años.

Servicios de salud: en 1977, sólo el 37.7% de la población económicamente activa en nuestro país, se encontraba afiliada a algún régimen de seguridad social, el resto no lo estaba, debido a que carecía de empleo o que teniéndolo, no era considerado como asalariado. También se puede advertir que en 1977 sólo el 33.3% de la población, tenía acceso a los servicios de seguridad social y que el 64.6% restante, debía ser atendido en la SSA. A esto respecto, cabe considerar que las instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE) concentraban en 1975 el 43.2% y el 10% del total de las camas para la atención del 32% de la población del país, mientras que la SSA, con la cobertura teórica de 64.4% de la población, disponía del 29.5% de las camas existentes. En lo que corresponde a recursos humanos, se observa una situación similar a la descrita anteriormente: el IMSS concentraba al 43.7% del total de los médicos y la SSA sólo al 27.7% de los mismos.

Si bien es cierto que en el papel le correspondería a la SSA atender a la población no cubierta por la seguridad social, de hecho esto no sucede, pues dicha institución manejaba en 1976 un presupuesto igual al 5.4% del gasto público federal, destinado al desarrollo social, mientras que el IMSS alcanzó de ese mismo gasto el 31% y el ISSSTE el 16.8%. De la misma inversión destinada a hospitales y centros asistenciales, en 1977 a la SSA correspondió el 5.7% y al IMSS el 49.1%.

- c) Necesidades de vivienda: Considerando como mínimo de bienestar, en cuanto a la densidad de ocupantes, el de dos personas por cuarto, en 1970 el 66.7% de la población (7 de cada 10 mexicanos), habitaba en viviendas de 2 o menos cuartos y en promedio de un cuarto para cada 3.96 personas. Por otro lado, de las 8,286,369 viviendas existentes en 1970, una proporción importante no reunía condiciones de habitabilidad que pudieran considerarse normales.

Para 1978 el 65% de la población dispone de servicios de agua potable y un 51% para drenaje, lo cual indica que 23 millones de habitantes aún no cuentan con agua potable y 25 millones no disponen de algún sistema de eliminación de excretas, capaz de asegurarles un nivel mínimo de higiene.

12. ¿Cuáles fueron las necesidades de educación para éste período?

Las necesidades educativas para este período pueden sintetizarse en:

Satisfacción de la demanda de educación primaria: al respecto, se estimó que en 1978 dos millones de niños del grupo pertenecientes al grupo de 6 a 14 años de edad quedaban fuera de la primaria por falta de cupo, de los cuales, 150 mil cumplían 15 años pasando de ese modo a formar parte del rezago educativo. Además, 157,249 adultos mayores de 15 años, no se encontraban inscritos en primaria.

Atención al rezago educativo: en 1978, seis de cada 10 mexicanos no alcanzaban el mínimo de educación (primaria) el rezago educativo estaba constituido por 20.64 millones de mexicanos.

Eficiencia de los servicios de educación. Disminución del índice de deserción: en 1978 se estimó que 413,090 personas de 15 años o más, desertaban de los servicios de educación primaria.

13. ¿Qué necesidades de educación se intentaron satisfacer con las políticas educativas?

Las necesidades de educación se deducen de los objetivos programáticos y de los programas establecidos para alcanzarlos en el Plan Nacional de Educación. Dichas necesidades fueron:

- a) Alfabetizar y asegurar la primaria completa a todos los niños.
- b) Orientar e incorporar los diversos sistemas de educación media terminal y superior con la producción de bienes y servicios, y apoyar el desarrollo del país.

- c) Elevar la calidad de la educación, entendida ésta como el mejoramiento de planes y programas de estudio, contenido y métodos adecuados, material didáctico y sobre todo, con maestros cada vez más capacitados.
- d) Mejorar el ambiente cultural del país promoviendo el hábito de la lectura, la investigación y la recreación.
- e) Aumentar la eficiencia del sistema, es decir, el buen uso de los fondos que se destinan a la educación para obtener los mayores logros.

14. ¿Qué necesidades educativas fueron consideradas como prioritarias?

Las necesidades establecidas como prioritarias fueron:

- a) Asegurar la primaria completa a todos los niños.
- b) Castellanizar a la población indígena nomobilingue.
- c) Dar a la población adulta la oportunidad de recibir la educación básica (primaria o secundaria) o complementarla en su caso.
- d) Fomentar la educación profesional del nivel medio superior.
- e) Elevar la calidad profesional del magisterio.
- f) Mejorar los contenidos y los métodos educativos.
- g) Promover el hábito de la lectura.
- h) Implantar sistemas que eleven la eficiencia de la acción educativa.
- i) Desconcentrar las decisiones y los trámites administrativos.
- j) Racionalizar la administración de los recursos humanos.

15. ¿Con qué otros procesos sociales se relacionaron las políticas educativas?

Las políticas educativas se relacionan de una u otra forma con todos los demás sectores. Sin embargo, las relaciones sectoriales fundamentales para el sector educativo según el Plan Nacional de Educación, fueron las siguientes.

Educación-sector urbano: Los alineamientos que establece el Plan Nacional de Desarrollo Urbano son considerados por el sector educativo para definir el desarrollo de la infraestructura física educativa. Por otra parte, las metas de crecimiento, desconcentración de la inversión y desarrollo de parques industriales orientan las decisiones de la educación terminal del sector educativo.

Educación-sector industrial: Las metas del sector industrial orientan al sector educativo respecto a la vinculación del sistema de educación terminal con el sistema de producción de bienes y servicios.

Educación-empleo: La educación se vincula con el empleo en dos aspectos principales: por una parte, como generadora de oferta, y por otra, a través de la formación y capacitación de los recursos humanos necesarios requeridos por los demás sectores.

Educación-sector pesca: El impulso a la acuicultura, la constitución de una importante flota pesquera, la creación de la infraestructura necesaria para la industrialización y la comercialización, son actividades del sector pesquero que requieren de personal clasificado, en ese sentido, el apoyo del sector educativo constituye la base más firme en cuanto a la capacitación se refiere.

Educación y sector turismo: La detección de un potencial turístico considerable en nuestro país ha originado que la educación y el sector turístico participen en un proyecto de reorientación de la educación y la capacitación turística.

16. ¿Cuál fue el proceso de formulación de las políticas educativas?

El proceso de formulación de las políticas educativas se realizó de la siguiente manera:

- a) Decisión presidencial de formular un Plan Nacional de Educación.
- b) Comunicación de tal decisión al Secretario de Educación (licenciado Porfirio Muñoz Ledo).
- c) Convocatoria del proceso de consulta.
- d) Integración de la comisión para la formulación de la agenda de trabajo
- e) Determinación de los objetivos de la comisión.
- f) Proceso de consulta (seis meses)
- g) Publicación de los resultados de la comisión y con ello, el Plan Nacional de Educación (la Secretaría de Planeación coloca el sello característico).
- h) El nuevo Secretario de Educación (Lic. Fernando Solana Morales) a través de una estructura programática, define los objetivos y metas y prioridades del sector educativo en el documento titulado: "Metas del sector educativo" (1979-1982).
- i) En el programa de acción del sector educativo, el Secretario de Educación redefine las políticas de educación para el período 1980-1982.

17. ¿Qué criterios fueron utilizados en su formulación?

Los criterios utilizados en la formulación de las políticas educativas pueden agruparse en cinco tipos:

El primero es de orden esencialmente jurídico: en virtud de que es la constitución de la República la que define los objetivos generales de la nación.

El segundo criterio es fundamentalmente de carácter populista, lo justifica el procedimiento utilizado para la formulación de carácter democrático y los objetivos del mismo.

El tercer criterio se vincula con la integración de la educación al progreso económico así se denota en los objetivos de las políticas educativas.

El cuarto criterio es de orden pedagógico y se manifiesta en la preocupación por mejorar la calidad de la educación.

Por último, el quinto criterio es de orden administrativo y se manifiesta en la desconcentración administrativa de la SEP.

18. ¿Cuál fue el proceso de implementación de las políticas educativas?

El proceso de implementación de las políticas siguió las etapas que a continuación se mencionan:

Primera etapa: Simplificación, actualización y adecuación de las unidades administrativas, así como la reagrupación de las tareas de la secretaría (reglamento interior de la SEP del (27/II/1978).

Segunda etapa: Inicio de la desconcentración administrativa con el establecimiento de las delegaciones generales, las cuales, deberían coordinar la acción educativa de los estados y dar solución a los problemas en el lugar donde se proporcionan los servicios (reglamento interior de la SEP del 11 de septiembre de 1978).

Tercera etapa: Ajustamiento en la estructura y funciones de las áreas centrales y las delegaciones. Adecuación de la organización de la SEP a la estructura programática de las políticas educativas, con el objeto de que cada órgano fuera responsable del logro de las mismas (reglamento interior de la SEP del 4 de febrero de 1980).

Cuarta etapa: Desconcentración del pago de salarios al personal al servicio del Estado (reglamento interior de la SEP del 21 de enero de 1981).

Quinta etapa: Creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y reestructuración orgánica y funcional de la Secretaría en función de éste (reglamento interior de la SEP del 23 de febrero de 1982).

19. ¿Cuáles son las disposiciones deseables que proponen las políticas educativas para desarrollar en los alumnos, el maestro, la institución y la sociedad?

Disposiciones a desarrollar en el educando:

- a) Capacidad de observación, análisis, interrelación y deducción.
- b) Integración armónica de conocimientos teóricos y prácticos.
- c) Visión de lo general y lo particular.
- d) Reflexión crítica.
- e) Aptitud para actualizar y mejorar el conocimiento "aprender a aprender".
- f) Capacitación para el trabajo.
- g) Conciencia de solidaridad
- h) Pensamiento democrático.
- i) Amor a la Patria y conciencia de Nacionalidad.
- j) Iniciativa y creatividad.
- k) Responsabilidad.



Disposiciones a desarrollar en el maestro:

- a) Capacidad para promover y coordinar el acto educativo.
- b) Habilidad para promover el trabajo en grupo.
- c) Capacidad de comunicación.
- d) Dominio de la cultura nacional.
- e) Autoridad moral.

Disposiciones en la institución:

- a) Favorecer las disposiciones a desarrollar en el alumno.
- b) Facilitar el trabajo de promoción y coordinación del acto educativo.
- c) Vinculación activa con la comunidad.

Disposiciones en la sociedad:

- a) Ambiente democrático.
- b) Conciencia social habituada al cambio.
- c) Respeto a la libertad y la responsabilidad en el cumplimiento de las leyes del Estado.

20. ¿Qué fines, bienes y valores proponen las políticas educativas?

Fines:

- a) Desarrollar armónicamente todas las potencialidades del educando, con el objeto de construirle una personalidad sólida.
- b) Integración de la cultura nacional.
- c) Desarrollar a nuestro país en lo social y lo económico de tal forma, que se solucionen todos los problemas de bienestar mínimo a que tienen derecho todo ciudadano.

Bienes:

- a) La integridad del estado, pues es el organismo que permite la integración jurídica de nuestro pueblo.

- b) El régimen político en tanto que hizo posible la vigencia de la soberanía popular.
- c) La Revolución Mexicana, porque en ella el concepto y el vigor del nacionalismo adquieren toda su fuerza y proyección.
- d) La sociedad, porque esta obligada a modificar el modelo académico tradicional con el objeto de que cada individuo se convierta en el agente de su propio desenvolvimiento.

Valores:

- a) Justicia.
- b) Libertad.
- c) Democracia.
- d) Nacionalismo.
- e) Equidad.
- f) Responsabilidad.

21. ¿Cuáles son los principios fundamentales de la política educativa?

El principio fundamental sobre el que se basó las políticas educativas fué el concepto de desarrollo entendido éste como propio de las personas y no de las cosas; la educación es un factor esencial de dicho desarrollo, pues la ausencia de ésta o su mala calidad lo limitan. Se afirma que el desarrollo de un país se mide por la oportunidad que tiene el pueblo de informarse, de aprender y de enseñar; por su capacidad de producir, su libertad para juzgar la estructura socio-política en que vive y su posibilidad de transformarla. Vista desde este ángulo, la educación se convierte en sinónimo de desarrollo, en la medida que promueve y fortalece valores, transmite conocimientos, crea conciencia y descubre significados, favorece una alta productividad y capacita al individuo para su autodeterminación, en otras palabras, pone a nuestro alcance la posibilidad de vivir con dignidad.

22. ¿Cuál fue el papel del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en la formulación de la política educativa?

Tradicionalmente el papel de cualquier sindicato ha sido la negociación de las condiciones laborales, incluyendo bajo esta denominación, los niveles salariales, la normatividad jurídica y los beneficios sociales para sus miembros. El sindicato de maestros no es una excepción. Estas han sido sus principales áreas de interés. Sin embargo, recientemente el SNTE ha iniciado a avanzar más allá del terreno de las negociaciones laborales para centrarse más en cuestiones político-académicas dentro del proceso de negociación de la SEP.

La reforma administrativa de la SEP y la creación de la Universidad Pedagógica Nacional, muestran cómo el SNTE trató de controlar, o al menos, modificar la formulación de políticas mediante un proceso de presión y demandas a la Secretaría de Educación Pública. Sobre este aspecto, es necesario mencionar que el Sindicato no tiene suficiente poder para imponer su voluntad. Sin embargo, tiene suficiente para bloquear iniciativas o para limitarlas de una manera muy sistemática a nivel nacional.

23. ¿Cuál fue el proceso de negociación de intereses en la creación de la Universidad Pedagógica Nacional? (UPN).

El proceso de negociación de intereses para la creación de la UPN se inició entre marzo de 1977 y diciembre de 1978 cuando se formaron dos comisiones: una por el SNTE y otra por la SEP; con el objeto de analizar el proyecto de la UPN y su implantación. Estas comisiones originaron dos proyectos totalmente encontrados. El proyecto elaborado por la SEP fue final

mente aprobado por el Presidente López Portillo a través de un decreto publicado el 29 de agosto de 1978, constituyéndose así el instrumento jurídico para la creación de la UPN.

Las áreas más conflictivas entre los dos proyectos fueron las siguientes:

- a) Las relaciones orgánico-funcionales entre la UPN y las escuelas normales; las cuales nunca fueron eliminadas ni integradas.
- b) La participación del SNTE en la forma de gobierno de la UPN.
- c) La cobertura geográfica de las actividades de la UPN.

Las divergencias entre las dos alternativas no terminaron con la institucionalización de la UPN, sino que se iniciaron propiamente cuando las actividades docentes tuvieron lugar.

Entre las principales divergencias surgidas durante el proceso de organización y operación de la UPN se encuentra el problema de la selección de los profesores. La política del SNTE fué apoyar a los profesores normalistas con experiencia docente en las normales superiores. Otra cuestión importante fueron los objetivos principales de cada proyecto. Por un lado el SNTE trató de controlar la UPN como medio para incrementar su poder, obtener ganancias políticas y tener mayor capacidad de negociación; los objetivos académicos, intelectuales y culturales fueron claramente una prioridad secundaria.

En contraste, la visión de la SEP pugnó por la profesionalización del magisterio como medio para mejorar la calidad de la educación, además, concibió la institución como un organismo diversificado y de alta excelencia académica.

Sintetizando, podemos decir que el objetivo principal del Sindicato fué movilizar un proyecto político y sólo secundariamente implantar un proyecto académico; en tanto que el objetivo principal de la SEP fué establecer un proyecto académico - que indudablemente tendría repercusiones políticas. Para terminar este punto, podemos decir que el proceso de negociación, -- aún continua y que el proyecto sindicalista al final de cuentas ha modificado de manera sustancial el proyecto de la Secretaría.

24. ¿En qué áreas de negociación y conflicto se dieron las relaciones entre el SNTE y la SEP?

Las áreas más importantes de negociación y conflicto entre el SNTE y la SEP para la formulación y operación de política educativa durante la administración de política educativa, durante la administración de López Portillo fueron:

- a) La estructuración del currículum y programas de estudio a diferentes niveles, en especial las escuelas normales.
- b) El nombramiento de los delegados en las delegaciones generales de la SEP en los estados.
- c) El nombramiento de altos funcionarios en la estructura administrativa y política de la SEP.
- d) El proceso de desconcentración administrativa de la SEP
- e) La creación, organización, y operación de la UPN.
- f) El sistema preescolar de un año, creado recientemente en México, especialmente por las consecuencias que éste tendría a nivel de formación de maestros y políticas de concentración de los mismos.
- g) La creación del Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA) el cual tiene entre sus propósitos, el entrenamiento y la formación de los educadores de adultos, aparentemente sin ninguna participación del sindicato.
- h) Por último, el proceso de negociación sobre condiciones laborales y beneficios sociales del magisterio.

25. ¿Cuáles fueron las acciones realizadas por el SNTE y la SEP para contrarrestar sus propias estrategias de negociación?

Las acciones desarrolladas por el SNTE para engrandar las políticas propuestas por la SEP pueden agruparse en las siguientes estrategias:

- a) Confrontar a través de un boicot a la SEP, ciertas áreas de formación de política educativa.
- b) Usar en dicha estrategia, la presencia de altos funcionarios de la SEP en los niveles administrativos políticos más altos de la organización, particularmente todos aquellos que son simpatizantes de la orientación general del SNTE.
- c) Buscar ganar por medio de esta lucha nuevas posiciones a nivel político, dentro del aparato estatal, por ejemplo: posiciones en el interior de la FSTSE, del Congreso del Trabajo, del Congreso de la Unión y de los Congresos locales entre otros.

Por otra parte, la acción desarrollada por la SEP para contrarrestar la estrategia del SNTE puede concretizarse de la siguiente forma:

- a) Aceptar compartir decisiones en ciertas áreas.
- b) Buscar simultáneamente un cambio profundo en el proceso de formación del magisterio. (la profesionalización del docente) como un medio para limitar el control de SNTE sobre dicha formación, pero a la vez, como instrumento para disminuir las prácticas de los educadores tendientes a consolidar la estrategia del sindicato.
- c) Remover a los funcionarios del alto nivel de la SEP identificados como simpatizadores con la estrategia y programa de SNTE. Por supuesto, que dicho proceso de remoción fué hecho de manera paulatina.
- d) Tratar de penetrar de una manera más consistente y sistemática el cuerpo total del magisterio, mediante una amplia y persuasiva campaña de difusión de las actividades de la SEP? sus programas y sus objetivos.
- e) Ampliar y producir la descentralización administrativa con el objeto de alterar los fundamentos mismos del poder sindical a nivel estatal, garantizando así una educación menos politizada y de mayor calidad.

26. ¿Cuál es la relación o desfase entre el plano filosófico-jurídico y el plano social?

En las políticas educativas existe una relación explícita de manera formal entre el plano filosófico-jurídico sobre el cual se originaron éstas y las necesidades y demandas de la sociedad sobre educación. Es decir, las políticas educativas se sustentaron de manera directa en la filosofía política que emana de la Constitución de la República y también tradujeron de manera específica las necesidades de la sociedad respecto a la educación en sus objetivos, metas y programas.

27. ¿Cuál es la relación o desfase entre los planos organizativo-administrativo, pedagógico y el de negociación de intereses?

Las prioridades observadas durante el proceso de toma de decisiones respecto a la formulación y operación de las políticas educativas dentro de los requerimientos señalados por la pedagogía y el proceso de negociación y conciliación de intereses con los grupos de presión que se vieron afectados por dichas políticas nos permiten afirmar que existe una incoherencia entre estos planos; ya que prevalecieron los intereses de los grupos de presión de las élites en el poder y no los procesos organizativo-administrativo pedagógicos que buscan obtener mayor eficiencia y calidad en la educación.

Muestra de ello son los cambios en la estructuración del currículo y los programas de estudio de las escuelas normales; el nombramiento de los delegados de la SEP en los Estados; el nombramiento de altos funcionarios del SNTE en la SEP y las modificaciones sustanciales realizadas en el proyecto de creación de la Universidad Pedagógica Nacional. Todo esto promovido por la acción de los grupos de presión que vieron afectados sus intereses.

28. ¿Cuál es la relación o desfase entre los planos filosóficos-jurídico-social y los planos organizativo-administrativo-pedagógico?

Entre estos planos se observa una fuerte incongruencia en las políticas educativas originadas por la diferencia entre lo formal y lo real, es decir entre objetivos, metas y programas que estas señalan para satisfacer las necesidades de la sociedad y la ineficiencia de los servicios educativos con la pobre calidad educativa que ofrece. Los índices de deserción, reprobación y eficiencia terminal de la educación primaria y Normal Primaria así lo demuestran.

29. ¿Cuál es la relación o desfase los planos filosóficos-jurídico-social y el de Negociación de intereses?

Existe una oposición manifiesta entre los fines, bienes, valores y habilidades a desarrollar en los alumnos prescritas por el orden filosófico-jurídico y representados por las políticas educativas para este sector y las necesidades de educación que estas pretenden satisfacer en sus objetivos con el proceso de negociación de intereses; produciendo de esta forma profundas modificaciones en la satisfacción de las necesidades sociales y el cumplimiento de lo establecido por el orden filosófico-jurídico en las políticas educativas.

30. ¿Cuál es la relación o desfase entre los planos filosófico-jurídico y el pedagógico?

Existe plena correspondencia entre los fines, bienes, valores y disposiciones deseables a desarrollar en los alumnos establecidas por el orden filosófico-jurídico en las políticas educativas con los establecidos como válidos en la teleología de la educación. Sin embargo, se nota una laguna respecto a -



la forma en que se planean, ejecutan y evalúan por la falta de procedimientos pertinentes para establecer prioridades en la acción y criterios, mecanismos e instrumentos para evaluar las políticas educativas de manera sistemática, y continua; así como un sistema de información acorde a los requerimientos establecidos por el sistema evaluativo.

31. ¿Cuál es la relación o desfase entre los planos pedagógicos y el social?

La calidad de la educación establecida por la pedagogía ha sido afectada negativamente por los escasos recursos financieros para la educación, por la constante y creciente demanda de servicios educativos, por el rezago educativo; pero sobre todo por un falso concepto de equidad, entendida como igualdad absoluta de todas las personas en derecho y en rendimiento en el ofrecimiento de servicios educativos: "educación para todos". De ésta manera las políticas de equidad se han vuelto inequitativas al traducirse en políticas de educación gratuita y ineficientes al bajar los niveles de eficiencia en detrimento de la eficiencia externa y la calidad de la educación.

D. Conclusiones:

En el presente estudio se pretendió evaluar las políticas educativas de México para el sexenio 1976-1982 sobre las escuelas de Educación Normal Primaria; considerando la relación o desfase de las políticas educativas con los planos con los que se vinculan a nivel sistemático, mediante la comparación de sus propósitos, acciones y resultados.

Por tal motivo las políticas educativas para éste sexenio fueron caracterizadas en los planos Filosófico-Jurídico, Social. Organizativo-Administrativo, y de Negociación de intereses.

Las políticas educativas en el plano Filosófico-Jurídico buscaron ser síntesis jurídica y política de los grandes movimientos del pueblo mexicano, en su trayectoria hacia la integración de su nacionalidad, organización política y afirmación soberana. De ésta manera la Revolución de Independencia, la Reforma, La Revolución de 1910 y la Constitución Política de 1917 fueron el marco teórico sobre el cual se sustentaron. El proyecto político dentro del cual aparecieron las políticas educativas fué expresado de manera formal en el documento titulado Plan Global de Desarrollo (PGD) cuyo esfuerzo de coordinación, y sistematización se vió envuelto dentro de las reformas social, económica y administrativa. A partir de esto el proyecto político Lópezportillista estableció como propósito la solidaridad nacional y la unión de las voluntades mediante una "Alianza Nacional", que fué la fórmula política fundamental para enfrentar los problemas del desarrollo y estructurar la acción del estado como parte sustancial y guía de un esfuerzo común y conjunto de mayoría y minorías. La planeación dentro de éste proyecto se concibió como un estilo de gobierno, como factor esencial en el desarrollo económico y social, como una estructura racional de análisis que contiene los elementos informativos y de alternativas para establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio ordenar las acciones que permitan alcanzarlos con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad cambios necesarios. No obstante todo esto los objetivos, metas y programas establecidos por las políticas educativas sufrieron graves modificaciones a partir del proceso de negociación de intereses a que estuvieron expuestas durante su operación; produciendo con ello más que un avance en la solución de los problemas, una estabilización de los mismos que los aumenta.

El modelo social al que aspiraron las políticas educativas estuvo fundado dentro de los valores justicia y libertad; en esta perspectiva la sociedad es concebida como democrática; definido este concepto como una estructura jurídica que establece un Estado de derecho que garantiza las relaciones de los hombres, mediante normas de observancia general que fijan las atribuciones de los Organos del Estado y los deberes y derechos del gobierno; como régimen político, al considerar que la soberanía reside esencialmente y originalmente en el pueblo y todo poder público procede del pueblo y se instituye en este. Sin embargo la institucionalización de un sólo partido en el poder, la falta de una oposición real y representativa del sentir del pueblo y con hondos raíces en nuestra cultura nacional; así como la falta de mecanismos pertinentes de participación social y el establecimiento de una elite en el poder ponen en tela de duda el modelo social de este proyecto.

En el ámbito social las políticas educativas tradujeron fielmente las necesidades de la sociedad en sus objetivos, metas y programas. No obstante que los mecanismos para su determinación fueron discutidos en razón del procedimiento y la falta de estudios sistemáticos y evaluativos sobre el caso.

El mérito de las políticas educativas en el plano social no fué tanto la identificación de las necesidades de educación pues estas más o menos han permanecido durante los últimos 30 años; sino el establecimiento de un documento formal que fijó metas y políticas para el sexenio, comprometiéndose públicamente; la existencia del plan de educación independientemente de su contenido permitió a los ciudadanos entender mejor que antes el sentido de las políticas.

La organización y administración de las políticas de educación fué en su inicio inoperante, pues sólo hasta fines del

sexenio (1979) fué posible contar con una estructura adecuada para su operación; la reforma administrativa en la SEP originó modificaciones sustanciales que a la vez suscitaron cambios en la asignación de funciones y responsabilidades retrazando con ello el cumplimiento de los objetivo, metas y programas.

La desconcentración de la SEP revela un proceso político en el que la modernización y la desconcentración administrativa se convierte en una estrategia faccional para la búsqueda y control del poder (Street, 1983,1984). La dicotomía tradicional entre lo administrativo y lo político resulta cuestionable ya que hasta las funciones administrativas fueron manejadas con fines políticos implícitos. Finalmente, los mecanismos de control del Estado operantes sobre y a través del aparato administrativo son objeto de luchas internas entre los grupos que intentan establecerse en el aparato y exigen representación y atención a sus demandas. Así mismo los intereses de estos grupos son mediados por ciertos cambios administrativos que a su vez generan nuevas condiciones y nuevos intentos de control por parte de los grupos afectados provocando que la cuestión educativa pase a segundo término.

En lo que respecta al plano pedagógico las políticas educativas consideraron como fines, bienes, valores y disposiciones deseables a desarrollar en los alumnos, los maestros, las instituciones y la sociedad los prescritos en el Artículo tercero Constitucional, la Ley Federal de Educación y la filosofía política establecida en el Plan Global de Desarrollo (PGD). Considerando que toda práctica educativa tiene una razón de ser que la obliga a determinar con cierta precisión el para que de su acción. La teoría educativa señala proposiciones concretas universalmente válidas para el quehacer educativo. Sin embargo, según la exposición de motivos presentados en la iniciativa de Ley Federal de Educación, éstos son considerados

sólo como modelos en sus supuestos más generales ya que la formación del hombre y los ideales de su educación son variables, pues las condiciones del desarrollo histórico las modifican y determinan. De esta forma la política educativa establece la relatividad de los fines, bienes y valores de la educación los cuales únicamente son válidos cuando éstos resuelven la problemática histórico social en que se encuentra inmersa; originándose así una visión utilitarista en los educandos que son producto de éstas políticas. Finalmente éstos fines, bienes, valores y disposiciones son discutidos en función de incapacidad y mala preparación de quienes egresaron de este sistema.

Por último, el proceso de negociación de intereses encuentra su máxima expresión en la ejecución de las políticas educativas, ya que al final de cuentas éstas son producto de aquél.

La creciente complejidad de la administración pública en el incremento de su operación y funciones burocráticas, ha provocado un constante conflicto entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la SEP, en virtud de la capacidad del SNTE como instrumento de movilización de la clase magisterial el cual ha contribuido a que dicho conflicto rebasara el ámbito laboral a zonas que son por ley de la competencia exclusiva de la secretaría y aunque el sindicato no tiene suficientes poderes como para imponer su voluntad sobre las cuestiones fundamentales debatidas, si tiene el suficiente como para bloquear iniciativas o para limitarlas de una manera sistemática a nivel nacional como de hecho ha sucedido. Las áreas más importantes de negociación y conflicto fueron las siguientes: La estructuración del currículo y programas de estudio a diferentes niveles, en especial el de las escuelas normales; el nombramiento de delegados de la SEP en los Estados y el de altos funcionarios en la estructura administrativa y política de la secretaría; el proceso de desconcentración administrati-

va; la creación, organización y operación de la UPN; el sistema preescolar de un año y la creación del Instituto Nacional de Educación de Adultos. Todas éstas áreas sufrieron profundas modificaciones como por la acción del proceso de negociación de intereses en perjuicio de la eficiencia y calidad de los servicios educativos.

Sintetizando: Las políticas educativas para el sexenio 1976-1982 se sustentaron en la filosofía política de los movimientos sociales de México representados en la Constitución de 1917, expresaron fielmente las necesidades sociales de educación en sus objetivos, metas y programas; mostrando una fuerte incoherencia en los planos organizativo-administrativo fruto del proceso de negociación de intereses y en detrimento de la eficiencia y calidad de la educación.

#### E. Recomendaciones y sugerencias para estudios posteriores.

Recomendaciones:

En lo que respecta al proceso se recomienda:

1. Reducir los descriptores al revisar la información relevante al tema, ya que el investigador se pierde con tanta información que no se utiliza para sus propósitos.
2. Crear indicadores que muestren la eficiencia del aparato burocrático en la SEP; por ejemplo, establecer la relación entre burócratas por egresados entre el número de alumnos de primaria.
3. Determinar el costo unitario de las escuelas primarias y normales en pesos constantes.

4. Determinar prioridades en función de la asignación de recursos en la SEP.

#### Sugerencias

1. Se sugiere investigar de manera paralela áreas específicas del proceso de planeación, formulación y ejecución de las políticas educativas.
2. De la misma manera realizar estudios para evaluar objetivos y programas establecidos en las políticas educativas.
3. También evaluar de manera sistemática los niveles de nuestro sistema educativo.
4. Por último evaluar las disposiciones deseables a desarrollar en el alumno de primaria y en los egresados de las escuelas normales establecidas en las políticas educativas.

## B I B L I O G R A F I A

- ALVAREZ, Isafas. "La difusión de las ideas y el cambio en la formación de maestros de primaria en México". En: Revista del centro de estudios educativos. Vol. 5 (3): 13-62, 1975.
- ANDA, María Luisa de. "Educación normal básica: evaluación y alternativas". En: Educación: revista del consejo nacional técnico en educación. 4a. época. Vol. VII (937): 165-196, jul./sep. 1981.
- ANDA, María Luisa de y Beatriz Rendón. "Marco de referencia de la educación normal". En: Educación: revista del consejo nacional técnico de la educación. 4a. época. Vol. VII (57): 151-160, jul./sep. 1981.
- ANDA, María Luisa de; Urbano Bahena y otros. "Educación normal básica, evaluación y alternativas". En: Educación: revista del consejo nacional técnico de la educación. 4a. época. Vol. VII (57): 161-197, jul./sep. 1981.
- "Antecedentes y experiencias de la descentralización educativa". En: Investigación educativa. Segunda época. Vol. 2 (2): 6-21, 1984.
- ARANDA PEDROZA, Enrique. "8 millones de mexicanos mayores de 15 años son analfabetos". En: El Heraldo. México. 5 de febrero de 1977.
- 
- "Un plan nacional de educación coherente con las necesidades actuales y futuras del país en este ramo". En: El Heraldo. México. 5 de febrero de 1977.
- AVALOS, Beatrice. "La investigación sobre la efectividad del maestro en los países del tercer mundo". En: Revista colombiana de educación. (9): 25-44, 1982.
- Banco Nacional de México. Examen de la situación económica de México. México, Vol. 3, No. 615, febrero de 1977. 73 p.
- BRAVO AHUJA, Víctor. "La comunicación debe propiciar la evolución y el progreso". En: Revista S.E.P. Suplemento. p. VII-VIII, dic. 1974.
- 
- "Contribuir a la realización plena del mexicano". En: Revista S.E.P. Suplemento. p. I-VII, oct. 1974.



- BRAVO AHUJA, Víctor. "La educación, un camino hacia la libertad y la justicia". En: Revista S.E.P. Suplemento. p. I-VII, oct. 1974.
- BOOKE, Nigel. "Credencialismo político y la reforma de la escuela primaria mexicana". En: Revista latinoamericana de estudios educativos. Vol. IX (3): 9-32, 1981.
- CABALLERO, Jesús. "La universidad pedagógica nacional en la cultura". En: Pedagogía: revista de la Universidad Pedagógica Nacional. Vol. 1 (0): 53-56, ene./abr. 1984.
- CARRISALES, César. Crisis en la formación de los educadores. Querétaro, Qro.: Universidad Autónoma de Querétaro, 1983. 294 p.
- CASTREJON DIEZ, Jaime; Sara Rosa Medina Martínez y otros. Prospectiva del bachillerato 1980-2000. México: S.E.P. Grupo de estudios sobre el financiamiento de la educación, 1982. ISBN 968-80-0973-3.
- 
- Sobre el pensamiento educativo del régimen actual. México: SEP/Setentas, 1974. 165 p.
- CLIFTON, John. Perfeccionamiento docente. Buenos Aires: Ed. Troquel, 1971. 128 p.
- COOMBS, Philip H. The world educational crisis: a systems analysis. Toronto: Oxford University Press, 1968. 241 p.
- CHRISTLIEB IBAROLA, Carmen y Susana Sabath Heller. "La planeación en las instituciones de educación superior". En: Reunión nacional sobre planeación educativa en las instituciones de educación agrícola superior (1985) / S.E.P. Dirección de Fomento Institucional de la Dirección General de Educación Superior. Asociación Mexicana de Educación Agrícola, A.C.
- EROSSA, Victoria E. y otros. Valores de la política educativa mexicana: reportes de investigación del Centro de Artes y Humanidades de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. México: U.A.A., 1985. 90 p.
- FAURE, Edgar. "El papel de la educación y de la formación permanente en la civilización moderna". En: Boletín del centro de documentación. (46): 43-46, feb. 1973.
- "Formación de un nuevo educador en México". En: Investigación educativa. Segunda época. Vol. 2 (2): 4-5, 1984.

- GANES, Manuel; Isaiás Alvarez y Ricardo Mercado. "Antecedentes y experiencias de la descentralización educativa". En: Investigación educativa. SEP. Vol. 2 (2): 6-21, 1984.
- GOMEZ, Carlos. "El mejoramiento de la educación de profesores". En: Revista de la educación superior. Vol. III, No. 1 (21): 3-9, 1977.
- GOMEZ, Víctor. "Relaciones entre educación y estructura económica: dos grandes marcos de interpretación". En: Revista de la educación superior. Vol. XI, No. 1 (41): 5-43, 1980.
- Historia de la educación pública en México / Coord. Fernando Solana y otros. México: Fondo de cultura económica, 1982. p. 327-642. (SEP 80/15). ISBN 968-16-1012-1.
- IBARRA, Esther. "El avance educativo del sexenio pasado: solo en estadísticas". En: Proceso. p. 18-21, 28 de marzo de 1983.
- IBARROLA, María de. Pobreza y aspiraciones escolares. Centro de estudios educativos. México 1970. 189 p.
- JAINES, Amílcar. "Satisfacción de las necesidades docentes del país". En: Educación. Vol. IV (22): 70-73, 1976.
- KAUFMAN, Roger A. Planificación de sistemas educativos: ideas básicas concretas. México: Trillas, 1973. 189 p.
- LATAPI, Pablo. "El analfabeto inútil". En: Proceso. (451): 34-39, 24 de junio de 1985.
- 
- Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976. 3a. ed. México: Nueva Imagen, 1982. 256 p. (Serie Educación). ISBN 968-429-165-5.
- 
- Educación nacional y educación pública. México: Centro de estudios educativos, 1965. 194 p.
- 
- Temas de política educativa (1976-1978). México: Fondo de cultura económica, 1982. 234 p. (SEP 80/22). ISBN 968-16-1122-5.
- 
- LOPEZ PORTILLO, José y Fernando Solana. "El pensamiento rector". En: La educación: revista del consejo nacional técnico de la educación. Vol. V (27): 5-23, 1979.

- LOPEZ PORTILLO, José. "El ejecutivo ante el Congreso: 1976-1982". Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982. 11 p.
- McGINN, Noel; Eduardo Rivera y Adrián Castellanos. "El sistema educativo mexicano: un modelo de simulación de escenarios". En: Revista latinoamericana de estudios educativos. Vol. IX (5): 55-76, 1981.
- McGINN, Noel y otros. La asignación de recursos económicos en la educación pública en México: un proceso técnico en un contexto político. México: Fundación Javier Barros Sierra, 1983. 294 p.
- México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan global de desarrollo 1980-1982. México: La Secretaría, 1980. 222 p. ISBN 968-809-109-X.
- México. Presidencia de la República. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Mínimos de bienestar I: resumen. México: COPLAMAR, 1979. xxii. 170 p.
- México. Presidencia de la República. Programa nacional de educación, cultura, recreación y deporte 1984-1988. México: S.E.P., 1984. 100 p. ISBN 968-29-0226-6.
- México. Secretaría de Educación Pública. Informe sobre la educación en México. Presentado en la Conferencia Internacional de Educación (XXXIX: 1984: Ginebra, Suiza) / S.E.P. México: La Secretaría, 1984. 236 p.
- México. Secretaría de Educación Pública. Memoria 1976-1982. México: La Secretaría, 1982. 3 tomos.
- México. Secretaría de Educación Pública. Normas fundamentales: nuevo reglamento interior y diagrama de organización 11 de septiembre de 1978. 2a. ed. México: La Secretaría, 1978. 114 p. ISBN 968-804-029-2
- México. Secretaría de Educación Pública. Subsecretaría de Planeación Educativa. Dirección General de Programación. Estadística básica del sistema educativo nacional: fin de cursos 1982-1983. México: La Secretaría, 1983. 295 p. ISBN 968-29-0041-7.
- México. Secretaría de Educación Pública. Estadística básica del sistema educativo nacional: serie histórica de fin de curso 1976-1977/1981-1982. México: La Secretaría, 1983. 900 p. ISBN 968-80-1282-3

- México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Coordinación General del Sistema Nacional de Información. Manual de estadísticas básicas sociodemográficas: sector educativo. México: La Secretaría, 1979. Tomo 4, 366 p.
- México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. X censo general de población y vivienda 1980: resumen general abreviado. México: La Secretaría, 1980. vii, 395 p. ISBN 968-809-904-X.
- México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Información sobre gasto público 1970-1980. México: La Secretaría, 1983. 129 p.
- México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Legislación y documentos básicos 1976-1982. México: La Secretaría, 1982. 4 tomos, xv, 620 p.
- MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos. "Análisis y proyección de los gastos educativos en América Latina". En: Revista del centro de estudios educativos. Vol. VIII, p. 1-69, 1978.
- 
- "Hacia una redefinición del papel de la educación en el cambio social". En: Revista de educación e investigación CIIDET. Vol. 1 (1): 51-65, abr./jun. 1979.
- 
- Presente y futuro de la educación secundaria. México: S.E.P. Centro de estudios educativos, 1983. 293 p. ISBN 968-7165-06-5.
- MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos y Silvia Schmelker. Los maestros de educación básica: estudios de su mercado de trabajo. México: S.E.P. Centro de estudios educativos, 1983. 225 p. ISBN 968-7165-03-0.
- NORIEGA, Blanca Margarita. La política educativa a través de la política de financiamiento. México: Universidad Autónoma de Sinaloa, 1985. 150 p. ISBN 968-59-0066-3.
- OLIVEROS, José Angel. La formación de los profesores en América Latina. Madrid: Promoción Cultural UNESCO, 1975. 167 p.
- PESCADOR OSUNA, José Angel. "La formación del magisterio en México". En: Perfiles educativos. (3): 3-16, oct./dic. 1983.

PESCADOR OSUNA, José Angel. "Innovaciones para mejorar la calidad de la educación básica en México". En: Perfiles educativos. (19): 28-42, 1985.

---

Poder político y educación en México. México: Hispanoamericana, 1985, 148 p. ISBN 968-438-042-9.

---

"La universidad pedagógica nacional: síntesis de un proyecto académico". En: Ciencia y desarrollo. (30): 32-39, ene./feb. 1980.

PINILLA, Antonio. "Necesidades de integrar la política educativa con la política científica". En: Docencia postsecundaria. Vol. 9 (4): 15-18, 1981.

"Plan para la educación". En: Excelsior. Página editorial. (22030), Miércoles 10 de agosto de 1977.

RAMOS, Lourdes. "Enseñanza preescolar, primaria, media básica, normal superior y superior durante el ciclo 1978-1979". En: Revista latinoamericana de estudios educativos. Vol. X (4): 165-188, 1980.

REYES HEROLÉS, Jesús. "La política educativa mexicana". En: Pedagogía: revista de la U.P.N. Vol. 1 (0): 47-52, ene./abr. 1984.

RIQUELME, Jorge. "Planificación de la educación y desarrollo social". En: La educación: revista interamericana de desarrollo educativo. (85): 47-52, 1980.

RODRIGUEZ, Pedro Gerardo y Andrés Sotelo. "Gasto educativo, costo unitario y pirámide escolar en México". En: Educación: revista del consejo nacional técnico de la educación. Vol. VIII (4): 127-148, 1972.

RODRIGUEZ, Pedro Gerardo; Lourdes Ramos y otros. "La enseñanza preescolar y primaria en México, durante el ciclo 1977-1978". En: Revista latinoamericana de estudios educativos. Vol. IX (2): 151-193, 1979.

SOLANA, Fernando. La política educativa de México en la UNESCO. México: S.E.P. Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas, 1980. 41 p.

SORIA NICASTRO, Oscar. "Acerca del pasado y del futuro de la idea de crisis". En: Docencia postsecundaria. Vol. 9 (4): 1-6, 1981.

- SORIA NICASTRO, Oscar. "La calidad de la educación superior. ¿La pera del olmo?", IASEI (Documento mimeografiado) México 1985. 46 p.
- SPRANGER, Edward. El educador nato. Buenos Aires: Kapeluz, 1979. 96 p.
- STREET, Susan. "Burocracia y educación; hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública", En: Estudios sociológicos. Vol. 1 (2): 239-261, may./ago. 1983.
- \_\_\_\_\_ "Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la S.E.P." En: Perfiles educativos. (7): 14-29, oct./dic. 1984.
- UNESCO. Mineduc México 1979. México: Comisión Nacional de los Estados Unidos Mexicanos para la UNESCO, 1979. 120 p.
- VASCONCELOS, José. Textos sobre educación. Introducción de Alicia Molina, S.E.P., 30/F.C.E., México 1981. 146 p.
- VERA, Oscar. "La planificación de la educación". En: Boletín de la oficina regional de educación de la UNESCO. (9): 53-58, ene./jun. 1971.
- ZAMORANO, Isabel. "Normas a la superior, pide la S.E.P." En: Excelsior. México (22030), Miércoles 10 de agosto de 1977.
- ZYMELMAN, Manuel. Fondos públicos para financiar la educación. México, 1974. 409 p.

## ANEXO No. 1

## PROCESO DEDUCTIVO PARA LA DETERMINACION DE LOS INDICADORES UTILIZADOS EN EL ESTUDIO

OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACION	CATEGORIAS DE INFORMACION	INDICADORES
1. Elaboración del marco General de referencia de la Educación Normal Primaria. a) ¿Cuáles son sus antecedentes históricos?	* Evolución histórica de la Educación Normal	* Fechas, hechos y eventos al respecto.
b) ¿Cuáles son los propósitos y objetivos de la Educación Normal?	* Legislación educativa	* Objetivos y fines
c) ¿Cuáles son sus bases jurídicas?	* Legislación educativa.	* Artículo 3ro. Constitucional y Leyes reglamentarias
2. Determinar el marco Filosófico-Jurídico de las políticas educativas de México para el periodo 1976-1982. a) ¿En qué consistió el proyecto Político López Portillista para este sector?	* Plan Global de Desarrollo * Plan Nacional de Educación	* Modelo de país al que aspira * Fines, propósitos, objetivos, políticas y estrategias.
b) ¿Qué valores sociales y educativos propone el proyecto político?	* Plan Global de Desarrollo	* Valores sociales y educativos
c) ¿Cuál es el concepto de sociedad, hombre y educación que propone el proyecto?	* Plan Global de Desarrollo: Filosofía política.	* Conceptos de sociedad, hombre y educación.
d) ¿Cuál es la relación entre el proyecto político y la ideología de la Revolución Mexicana establecida en la Constitución de 1910?	* Plan Global de Desarrollo * Constitución Mexicana	* Fines, objetivos y valores propuestos

OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE INVESTIGACIÓN	CATEGORÍAS DE INFORMACIÓN	INDICADORES
e) ¿Con qué otros procesos sociales se relacionaron las políticas educativas?	* Objetivos y programas de las políticas educativas	* Relación de los programas educativos con otros programas.
4. Determinar el proceso organizativo-administrativo de las políticas educativas a) ¿Cuál fue el proceso de formulación de las políticas de educación?	* Proceso de formulación de políticas educativas	* Hechos, decisiones y procesos para su formulación (seguimiento a nivel macro)
b) ¿Qué criterios fueron utilizados en la formulación de las políticas de educación?	* Criterios para la formulación de políticas	* Jurídico, aspecto social, económico, educativo.
c) ¿Cuál fue el proceso de implementación de las políticas educativas?	* Proceso de implantación	* Hechos, decisiones y procesos para su implantación (seguimiento a nivel macro)
5. Determinar el ámbito Pedagógico, las características deseables que prescriben las políticas educativas para desarrollar en los alumnos, el maestro, la institución educativa y la sociedad. a) ¿Cuáles son las disposiciones deseables que proponen las políticas educativas para desarrollar en los alumnos, el maestro, la institución y la sociedad?	* Legislación educativa	* Artículo 3ro. Constitucional Ley Federal de Educación. Filosofía política del Plan Global de desarrollo. (Objetivos, fines y valores)
b) ¿Qué fines, bienes y valores proponen las políticas educativas?	* Legislación educativa	* Artículo 3ro. Constitucional Ley Federal de Educación



OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACION	CATEGORIAS DE INFORMACION	INDICADORES
e) ¿Cuáles fueron las políticas educativas establecidas para este período?	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Plan Nacional de Educación</li> <li>* Políticas educativas formuladas en el período 1976-1982.</li> </ul>	* Políticas educativas para el período en estudio.
f) ¿Cuáles políticas se vinculan con el subsistema de educación Normal primaria?	* Políticas educativas para el período 1976-1982.	* Políticas relacionadas con la Educación Normal Primaria
g) ¿Sobre qué bases teóricas se estructuraron las políticas educativas?	* Legislación educativa y leyes reglamentarias (planeación educativa)	* Proceso de planeación
3. Determinar el ámbito social sobre el cual se circunscriben las políticas educativas: a) ¿Bajo qué necesidades sociales se circunscribieron las políticas educativas?	* Necesidades sociales	* Alimentación, salud y vivienda (Mínimos de Bienestar)
b) ¿Cuáles fueron las necesidades de educación durante este período?	* Necesidades de educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Rezago educativo</li> <li>* Eficiencia de la educación Primaria</li> </ul>
c) ¿Qué necesidades de educación intentaron satisfacer las políticas educativas?	* Necesidades de educación (Plan Nacional de Educación)	* Objetivos y programas del Plan Nacional de Educación
d) ¿Qué necesidades educativas fueron consideradas como prioritarias?	* Necesidades educativas (PNE)	* Objetivos y programas prioritarios del Plan Nacional de Educación.

OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACION	CATEGORIAS DE INFORMACION	INDICADORES
c) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las políticas educativas?	* Conceptos básicos	* Asignación de desarrollo. * Concepto de calidad * Concepto de educación.
6. Determinar en el plano de la Negociación de intereses, la coyuntura política sobre la cual se desarrollan las políticas educativas. a) ¿Cuál es el papel del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en la formulación de política educativa?	* El SNTE y la formulación de política educativa,	* Hechos y acciones realizadas respecto al surgimiento de las políticas educativas.
b) ¿Cuál es el proceso de negociación de intereses en la creación de la Universidad Pedagógica Nacional?	* El proceso de negociación de intereses en la UPN.	* Hechos y acciones realizadas por la SEP y el SNTE
c) ¿Qué áreas de negociación y conflicto se dieron en las relaciones entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Secretaría de Educación Pública?	* Areas de negociación y conflicto,	* Acciones del SNTE y la SEP (Laborales, académicas, políticas y administrativas)
d) ¿Cuáles fueron las acciones realizadas por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Secretaría de Educación Pública para contrarrestar sus propias estrategias de negociación?	* Areas de negociación y conflicto.	* Acciones y hechos del SNTE, y SEP.

## OBJETIVOS, PROGRAMAS Y UNIDADES RESPONSABLES DEL SECTOR EDUCATIVO

A partir de 1978 la tarea educativa del sexenio estuvo orientada y ordenada por cinco objetivos programáticos de carácter general. A su vez las acciones realizadas con el propósito de alcanzar dicho objetivo se agruparon en 53 programas. A cada programa corresponden una o varias metas y unidades responsables del sector educativo. Para jerarquizar las acciones y dedicar los mayores esfuerzos a resolverlos los más apremiantes problemas, 16 problemas tuvieron el carácter de prioritarios.

A continuación se relacionan los objetivos programáticos, los programas correspondientes a cada objetivo y las unidades responsables del sector encargado de las acciones que comprenden de cada programa.

Objetivo 1. Asegurar la educación básica a toda la población.

1.1. Asegurar la primaria completa a todos los niños.

- Delegaciones generales de la SEP en los estados.
- Dirección General de Educación Primaria.
- Coordinación Nacional del Programa Primaria para todos los Niños.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo.

1.2. Castellanizar y proporcionar la primaria bilingüe a población indígena.

- Delegaciones generales de la SEP en los estados.
- Dirección General de Educación Indígena.

1.3. Dar a la población adulta la oportunidad de recibir la educación básica o completarla en su caso.

- Delegaciones generales de SEP en los estados.
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

- 1.4. Ampliar la educación preescolar.
    - Delegaciones generales de la SEP en los estados.
    - Dirección General de Educación Preescolar.
    - Consejo Nacional de Fomento Educativo.
  - 1.5. Ofrecer la secundaria a quienes la demanden.
    - Delegaciones generales de la SEP en los estados.
    - Dirección General de Educación Secundaria.
    - Unidad de Telesecundaria.
  - 1.6. Desarrollar las distintas modalidades de la secundaria técnica según las necesidades de cada zona.
    - Delegaciones generales de la SEP en los estados.
    - Dirección General de Educación Secundaria Técnica.
  - 1.7. Ampliar la educación inicial.
    - Dirección General de Educación Inicial.
  - 1.8. Atender la educación de la población atípica.
    - Dirección General de Educación Especial.
- Objetivo 2. Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.
- 2.1. Propiciar el desarrollo armónico de la educación superior en todo el país, racionalizando el uso de los recursos que se destinen a ella.
    - Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
    - Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos.
    - Dirección General de Educación Superior.
    - Dirección General de Investigación Científica y Superior Académica.
    - Consejo de Apoyo par Estudios en Provincia.
    - Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.
    - Centro de Investigación y Docencia Económicas, - A.C.
    - Asociación Nacional de Universidades e Institutos

de Educación Superior.

- Universidad Autónoma Metropolitana.
  - Universidad Nacional Autónoma de México.
  - Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, A.C.
  - Dirección General de Obras de la UNAM.
  - Instituciones de educación media superior.
- 2.2. Fomentar la educación profesional de nivel medio superior.
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
- 2.3. Coordinar el desarrollo de la educación media superior universitaria.
- Dirección General de Educación Media Superior.
  - Colegio de Bachilleres.
  - Instituciones de educación media y superior.
  - Universidad Nacional Autónoma de México.
- 2.4. Formar profesionales de nivel superior que contribuyan al desarrollo agropecuario.
- Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria.
- 2.5. Fomentar la educación de nivel medio superior agropecuario.
- Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria.
- 2.6. Desarrollar la educación tecnológica industrial y servicios de nivel medio superior.
- Dirección General de Educación Tecnológica Industrial.
  - Dirección General de Institutos Tecnológicos.
- 2.7. Ampliar la educación de nivel superior en ciencia y tecnológicas del mar.
- Dirección General de Ciencia y Tecnología del Mar.
- 2.8. Impulsar el nivel medio superior en ciencias y tecno

logías del mar.

— Dirección General de Ciencia y Tecnología del Mar.

2.9. Fortalecer a nivel regional la educación tecnológica superior.

— Dirección General de Institutos Tecnológicos.

— Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial.

2.10 Desarrollar la investigación y la educación tecnológicas de nivel superior en el Instituto Politécnico Nacional.

— Instituto Politécnico Nacional

— Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN.

2.11 Impulsar la educación técnica de nivel medio en el Instituto Politécnico Nacional.

— Instituto Politécnico Nacional.

2.12 Apoyar los programas gubernamentales de capacitación para y en el trabajo, en coordinación con las dependencias responsables.

— Unidad de Centro de Capacitación.

— Instituto Nacional Indigenista.

2.13 Regular el ejercicio profesional.

— Dirección General de Profesiones.

Objetivo 3. Elevar la calidad de la educación.

3.1. Impulsar la formación superior y la investigación pedagógica en la Universidad Pedagógica Nacional.

— Universidad Pedagógica Nacional.

3.2. Elevar la calidad de la educación normal.

— Delegaciones generales de la SEP en los estados.

— Dirección General de Educación Normal.

3.3. Mejorar los contenidos y métodos educativos.

— Consejo Nacional Técnico de la Educación.

- Dirección General Técnico de Planeación.
- 3.4. Capacitar y mejorar profesionalmente al magisterio en servicio.
- Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio.
- 3.5. Desarrollar materiales y tecnología educativos.
- Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratui-  
tos.
  - Dirección General de Materiales Didácticos y Cu-  
lturales.
- 3.6. Evaluar el rendimiento escolar.
- Dirección General de Acreditación y Certifica-  
ción
- 3.7. Fomentar la investigación educativa.
- Oficina del subsecretario de Planeación.
  - Centro de Investigación para la Integración Soci-  
al.
  - Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L.  
Tamayo, A.C.
- Objetivo 4. Mejorar la atmósfera cultural del país y fo-  
mentar el desarrollo del deporte.
- 4.1. Promover el hábito de la lectura.
- Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas.
- 4.2. Difundir la cultura a través de los medios masivos de comunicación.
- Radio Educación.
  - Canal 11.
- 4.3. Impulsar la educación artística y preservar y difun-  
dir el patrimonio artístico.
- Instituto Nacional de Bellas Artes.
  - Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Po-  
pular Mexicana.
  - Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

- 4.4. Impulsar la educación histórica y antropológica y preservar y difundir el patrimonio histórico.
- Insitituto Nacional de Antropología e Historia.
  - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- 4.5. Promover y coordinar actividades culturales.
- Consejo de Programas Culturales y Recreativos.
  - Dirección General de Culturas Populares.
  - Dirección General de Promoción Cultural.
  - Festival Internacional Cervantino.
- 4.6. Atender la educación física.
- Dirección General de Educación Física.
- 4.7. Coordinar el desarrollo del deporte.
- Dirección General del Desarrollo del Deporte.
  - Confederación Deportiva Mexicana.
  - Comité Olimpico Mexicano.
- 4.8. Promover la información de profesionales de educación física y deporte.
- Dirección General de Centros de Educación Física y Deporte.
- 4.9. Proteger los derechos de autor.
- Dirección General del Derecho de Autor.
- 4.10 Promover y difundir servicios culturales y recreativos para la juventud.
- Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud.

Objetivo 5. Aumentar la eficiencia del sistema educativo.

- 5.1. Implantar sistemas que eleven la eficiencia de la acción educativa.
- Dirección General de Organización y Métodos.
  - Dirección General de Información Administrativa.



- Centro de Procesamiento Arturo Rosenbluth.
- 5.2. Desconcentrar las decisiones y los trámites administrativos.  
— Dirección General de Delegaciones.
- 5.3. Racionalizar la administración de los recursos humanos.  
— Dirección General de Personal.
- 5.4. Racionalizar la asignación de los recursos financieros.  
— Dirección General de Programación.
- 5.5. Agilizar la administración y el ejercicio de los recursos financieros.  
— Dirección General de Recursos Financieros.
- 5.6. Mejorar los procedimientos de adquisición, abastecimiento y utilización de los recursos materiales.  
— Dirección General de Recursos Materiales.
- 5.7. Impulsar la planeación educativa.  
— Dirección General de Planeación.
- 5.8. Administrar el sistema de incorporación de escuelas.  
— Dirección General de Incorporación y Revalidación
- 5.9. Aprovechar la promoción social voluntaria para apoyar la acción educativa.  
— Oficina del oficial mayor.
- 5.10 Adecuar permanentemente las normas jurídicas que regulen el sistema educativo y cuidar su aplicación.  
— Dirección General de Servicios Jurídicos.
- 5.11 Mejorar la imagen del servicio educativo público.  
— Dirección General de Información y Relaciones Públicas.

5.12 Verificar el cumplimiento de las normas administrativas.

— Auditoría General.

5.13 Ampliar y conservar la infraestructura física.

— Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

— Dirección General de las Obras-UNAM.

— Patronato de Obras e Instalaciones del IPN.

— Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN.

— Fideicomiso para la Investigación y Educación Pesquera.

— Fideicomiso para la Investigación y la Educación Agropecuaria y Forestal.

5.14 Propiciar el intercambio educativo y cultural con otros países.

— Dirección General de Relaciones Internacionales.

5.15 Dirigir y coordinar la acción educativa.

— Delegaciones Generales de la SEP en los estados.

— Oficina del Secretario.

— Oficina de los Subsecretarios.