

71
20
1720
111

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA EDUCACION COMUNITARIA RURAL EN MEXICO. ESTUDIO DE CASO: EL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO (1971-1996)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA) PRESENTA:

JESUS ALBERTO LOPEZ ARAIZA FIGUEROA

DIRECTOR DE TESIS: LIC. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

DICIEMBRE DE 1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

268695



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de *mi padre Fausto Enrique*, quien forjó con carácter, humildad y cariño mi formación, materializado en este modesto trabajo.

A *mi madre Domitila*, por compartir, disfrutar y sufrir conmigo los obstáculos que la vida nos pone. Mi reconocimiento y admiración.

A mis *hermanos, sobrinos y cuñados*. Gracias por su apoyo incondicional. En especial a mi sobrino **Manuel** que está en mi corazón.

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. SUSTENTO TEORICO	
1.1 Estado	9
1.2 Gobierno	17
1.3 Administración Pública	20
1.4 Política Social	23
CAPITULO II. ADMINITRACION PUBLICA Y EDUCACION EN MEXICO	
2.1 La Política Educativa	29
2.2 Antecedentes de la Educación en México	33
2.3 México 1968	56
2.4 La Educación en la década de los setenta	69
2.5 Cuadros y Gráficas Capítulo II	88
CAPITULO III. CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO: UNA INSTANCIA PUBLICA PARA COMBATE AL REZAGO EDUCATIVO EN MEXICO	
3.1 Antecedentes de la Educación Comunitaria Rural en México	91
3.2 Creación del Consejo Nacional de Fomento Educativo	116
3.3 Programas y Proyectos del CONAFE. Su perspectiva nacional	129
3.4 Sus Metas. Combate a la desigualdad educativa	160
3.5 Cuadros y Gráficas Capítulo III	171
CONCLUSIONES	184
BIBLIOGRAFIA	194

INTRODUCCION

Múltiples han sido los pronunciamientos que definen a la educación como un derecho esencial de todos los seres humanos. Hace más de cuarenta años las naciones del mundo lo afirmaron en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a lo largo de este siglo, este reclamo se ha reiterado en diferentes espacios y contextos.

A partir de 1990 se han venido realizando conferencias mundiales sobre educación, a iniciativa de la UNESCO, UNICEF y otros organismos internacionales, con el propósito de definir estrategias para abatir la pobreza en el mundo, mejorar la salud de los grupos marginados y alcanzar la igualdad de acceso a una educación de calidad. Se declaró y se amplió este derecho, promoviendo la universalización del acceso a la educación; y el mejoramiento en las condiciones de aprendizaje.

En el contexto mexicano, desde la Constitución de 1857, se incluyó bajo el título de los derechos del hombre, un Artículo dedicado específicamente a la educación. En el Constituyente de 1917, se consignó explícitamente este derecho en el Artículo 3º, en el que se estableció inclusive, la obligatoriedad de la enseñanza en el nivel básico. En la última reforma a este Artículo,

llevada a cabo en 1993, se extendió la obligatoriedad de la educación básica al nivel de secundaria y se explicitó el deber del Estado de garantizar este derecho constitucional.

En ese mismo año, la Ley General de Educación, reitera el derecho a la educación y la obligación del Estado de proporcionar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la enseñanza preescolar, primaria y secundaria.

A pesar de las reformas constitucionales y de adaptar los sistemas educativos, acordes a nuestra actualidad y realidad, los logros y el derecho a la educación para toda la población es todavía distante, principalmente si consideramos que la oferta educativa no ha llegado de manera equitativa a los rincones más alejados del territorio nacional.

En México siguen persistiendo desigualdades sociales y económicas, que impactan en los niveles de ingreso, permanencia y egreso de miembros de diversos grupos sociales a los niveles educativos que se proporcionan en las diversas regiones y entidades del país. Cifras oficiales reportadas en el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, permiten apreciar limitaciones en la cobertura educativa referente a alfabetización, acceso a la

escuela, permanencia y promedio de años de estudio, problemática que se acentúa en ciertos estados y regiones.

El Censo reveló que en 1990, 39 de cada 100 niños no asistían al preescolar; 13% de los niños en edad escolar no acudía a la escuela primaria; la escolaridad promedio apenas era de 6.6 grados; había 6 millones de analfabetas; cerca de 700 mil alumnos desertaban cada año de la escuela primaria y 18 de cada 100 alumnos reprobaban el primer grado de este nivel.

Las zonas rurales e indígenas de las entidades más pobres del país (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán), resultan también las más desfavorecidas en materia educativa. Por ejemplo, en el Distrito Federal, 18 de cada 100 niños no asisten al preescolar, en Chiapas estos corresponden a 62. Si la escolaridad promedio a nivel nacional es de 6.6 grados, en el Distrito Federal es de 8.8, pero en Oaxaca es de 4.6 y en Chiapas de 4.3 grados. De los 6 millones de analfabetas que existen en todos el país, más de un millón viven en los estados de Oaxaca y Chiapas. El 20 por ciento de la población de 6 a 14 años en el estado de Guerrero, no asiste a la escuela y en Michoacán, sólo el 31.1% de sus habitantes han estudiado algo más allá de la primaria.

Esta panorámica resulta preocupante si la visión se particulariza en las localidades aisladas y escasamente pobladas, dispersas por todo el país. La situación actual de estas localidades, históricamente determinada por las formas de desarrollo económico y social que han predominado en el país, implica un conjunto de carencias que van desde su difícil ubicación geográfica, hasta la ausencia de oportunidades productivas y al rezago educativo al que se les ha condenado. Sus particularidades culturales, más evidentes en las comunidades indígenas, pero también presentes en las mestizas que conservan sus tradiciones rurales, dificultan aún más su participación en un sistema escolar que privilegia los modos de vida, costumbres y valores urbanos y occidentales. Miles de niños y jóvenes de ese tipo de comunidades, se ven impedidos para ejercer su derecho a la educación.

Ante la desigualdad de oportunidades educativas, tanto en países avanzados como en desarrollo, se han diseñado en las últimas décadas, estrategias alternativas orientadas a favorecer en materia educativa a los sectores de la población más abandonados. En la literatura generada durante los últimos años sobre este tema, aparecen estas estrategias bajo diversas denominaciones: programas de educación preventivos, de

intervención, remediales, alternativos, innovadores, no formales y compensatorios.

Según la interpretación de igualdad que cada política educativa plantee, se han desprendido estrategias de desarrollo y de compensación educativas diferentes. Estas han operado en todos los niveles educativos, ante realidades muy diversas y con distintos objetivos, énfasis y enfoques.

Este no es un espacio para reseñar detalladamente estas experiencias, la literatura sobre el tema es cuantiosa. Basta señalar que un documento¹, cuyo objetivo se centró en localizar y sintetizar las principales experiencias educativas innovadoras, dirigidas a sectores marginados en zonas urbanas y rurales, llevadas a cabo en México y en otros países, se detectaron -sin que la búsqueda haya sido exhaustiva-, 43 experiencias dirigidas a la educación básica y de adultos, realizadas en México a partir de la Revolución; 67 programas instrumentados en otros países, principalmente retomados los de América Latina.

En su sistematización, se observó que los diversos programas presentan una gran variedad en cuanto a su aplicación, magnitud, alcance, gestión,

¹ Consejo Nacional de Fomento Educativo, Experiencias educativas innovadoras para sectores marginados. Una primera aproximación, México, 1993.

financiamiento, duración, modalidades, contenidos, enfoques pedagógicos y metodológicos, relación con el sistema educativo regular, impacto y trascendencia.

Entre las experiencias más sobresalientes llevadas a cabo en México, se pueden señalar a las Escuelas de Instrucción Rudimentaria (1911-1916); las Misiones Culturales (1923-1926); las Casas del Pueblo (1922-1925); la Telesecundaria (1969- a la fecha); las Salas de Cultura (1970-1990); el Programa Primaria para Todos los Niños (1978-1982); los Centros de Educación Básica Intensiva (1978-1985); el Proyecto Casa-Escuela (1980-1983); el Modelo Alternativo de Educación Secundaria para Zonas Rurales (1980-1983); y los diversos Programas y Proyectos que el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) ha generado.

El desarrollo que la Educación Comunitaria Rural ha tenido a partir del periodo posrevolucionario hasta nuestros días, es motivo de análisis y estudio y reflexión, ya que actualmente la oferta educativa no ha sido lo suficientemente equitativa para todos los individuos, lo cual merece una atención especial, así como destacar su labor.

El presente trabajo se encuentra dividido en tres capítulos: el Capítulo I, se apoya de un sustento teórico, explicando los orígenes del Estado, atribuciones tipos y funcionamiento. Otro es el de Gobierno, mencionando sus diversas definiciones, responsabilidades y campo de acción; siguiendo con la Administración Pública la cual juega un papel importante en toda sociedad, donde a través de Políticas Públicas, realizan programas en beneficio de una sociedad que se organiza, que conjuga intereses y demanda satisfactorios, no sólo en educación, sino en otros ámbitos, para obtener resultados favorables en sus niveles de vida y expectativas. Lo anterior, en total correspondencia con un régimen de gobierno, de un aparato administrativo, políticas sociales coherentes y objetivos viables.

El Capítulo II analiza a la Política Educativa como instrumento para cumplir constitucionalmente con el Artículo 3º y hacer llegar el servicio educativo a la población que no lo tiene. Se describen brevemente los antecedentes de la educación en México, partiendo de la colonia hasta nuestros días. Otro tema lo conforma el denominado *México 1968*. Aquí se abordan asuntos de carácter político y el ambiente generado a partir de una serie de demandas estudiantiles, que en un inicio no fueron de carácter educativo, sino de participación en las decisiones públicas. En este punto, cabe hacer la aclaración, no se detallan cronológicamente los acontecimientos, sino es

visto como un antecedente para interpretar el periodo posterior al movimiento. El último punto de este capítulo, muestra algunos indicadores de carácter educativo, explicando la panorámica prevaleciente en los 70's, la creación de instituciones y el impulso de programas y proyectos para cubrir demandas y ampliar coberturas en beneficio de la educación mexicana, apoyados de cuadros y gráficas para complementar su análisis.

En el Capítulo III, se explica brevemente la definición, antecedentes y desarrollo de la educación rural en México, sus experiencias en los diferentes periodos, del posrevolucionario hasta nuestros días. A partir de este contexto, la creación del Consejo Nacional de Fomento educativo (CONAFE) se da como una necesidad de definir estrategias y programas de trabajo con el fin de dar mayor atención y cobertura en aquellas comunidades que por sus características culturales, sociales y económicas no ha sido beneficiadas. Posteriormente, se analizan los Programas y Proyectos del Consejo Nacional de Fomento Educativo, acompañado de una serie de indicadores estadísticos para reforzar su análisis, así como las metas proyectadas para el año 2000.

CAPITULO I. SUSTENTO TEORICO

1.1 ESTADO

Sobre el uso de *Estado* en el lenguaje de los siglos XV y XVI, muestran que el paso del significado común del término *status* de situación a *Estado* en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado mediante el aislamiento del primer término en la expresión clásica *Status Rei Republicae*.

Serra Rojas define al Estado como "un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un este público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población, asentada en un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo".² Su relación entre los miembros de la sociedad, se lleva bajo un marco legal donde el conjunto de estas mismas relaciones están sujetas a determinadas leyes y reglamentos.

Desde el origen del Estado, está presente su actividad reguladora y conductora de la vida colectiva como parte muy importante de ella, y de las actividades económicas, políticas y sociales. En los Estados originarios,

² Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, p. 19.

primeras formaciones sociales que evolucionaron formas estatales centralizadas, como China, Sumeria o Egipto, surgió una autoridad centralizada y organizadora de las tareas colectivas. Las *sociedades hidráulicas*, así denominadas por Wittfogel,³ realizaban actividades que hacían del Estado una empresa común, un conjunto organizado de acciones humanas para obtener finalidades específicas, esencialmente de carácter económico, puesto que el objetivo a perseguir era la organización de la población para la producción. En tales sociedades el Estado impone el trabajo como un recurso aportado por algunos miembros de la colectividad para alcanzar ese fin. A este sistema se le denominó por algunos autores como *modo de producción asiático*.⁴

El Estado moderno y representativo tiene su origen cuando nace la sociedad industrializada, y más directamente tiene su expresión con la Revolución Francesa. Con las ideas de varios teóricos, como Sieyès que establece acerca de lo que llamó *El Tercer Estado*, delimitando los cimientos formales de la división de poderes y la legitimidad de los gobernantes a través del consenso social y de las mayorías; ya que lo que anteriormente existía era un sistema de relaciones de poder entre el Rey y

³ Wittfogel, Karl, *El despotismo oriental*, citado en Andrade Sánchez, Eduardo, *La intervención del Estado en la economía*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1986, p. 5.

⁴ Bartra, Roger, *El modo de producción asiático*, Ediciones Era, México, 1980, p. 38.

los súbditos, donde la legitimidad se mantenía bajo la creencia de que Dios determinaba los destinos de los individuos.

El desarrollo del Estado coincide "... con las fases sucesivas de la ampliación de los derechos políticos hasta el reconocimiento del derecho a sufragar de hombre y mujeres. En principio las funciones de un Estado, fueron las de gendarme (vigilante) de las libertades políticas de los ciudadanos... Las funciones del Estado se basaban en garantizar plena libertad en las relaciones derivadas del intercambio en el mercado. Los movimientos revolucionarios de finales del siglo XVIII y principios del XIX dieron como resultado que se modificaran sustancialmente, en término cuantitativo y cualitativo, las libertades políticas y por consiguiente la noción de ciudadano. Esto trae como consecuencia una ampliación de la esfera de vida ciudadana y pública.

Fue necesario que el Estado (rebasado por un contexto de inoperatividad), ampliara el ámbito de su competencia para neutralizar el creciente conflicto social y las distorsiones del mercado. Actuó la razón de Estado⁵ como

⁵ La Razón de Estado tiene varios elementos: secularización del poder y la política; comprensión y utilidad del cálculo para aplicarlo a favor del Estado; valoración y utilidad de la política, retomando los beneficios que la técnica proporciona; concebir al Estado como una organización que solo puede existir si es capaz de ejercer el poder con racionalidad y eficacia, y la articulación de los procedimientos (medios) para dar vida a la dominación estatal. Véase Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C., S/A, págs. 41-42.

instrumento que permitiera, conservarlo, fortalecerlo y consolidarlos ya que “...el ciudadano no solo reclama derechos políticos, sino que demanda de la Administración Pública prestaciones de salud, alimentación, educación y vivienda, además de que se le proporcione servicios públicos (agua, luz, pavimentación, comunicación).⁶

En este sentido, los cambios políticos, sociales y económicos influyen y dan sentido y dirección al Estado, que visto desde diferentes perspectivas representan cambios históricos y transformaciones en las sociedades antiguas y actuales, la cual es un proceso relacionado con la preservación del mismo Estado.

Su conceptualización es tema de controversias y discusiones, el cual se puede abordar en diferentes puntos de vista, ya que los conceptos de Estado se sostienen en tiempos y condiciones que responden a su desempeño y organización, insertándose principalmente a fines sociales y políticos de cada época. En la mayoría de los casos tienen un esplendor y una decadencia. El Estado no puede ser ajeno a los cambios que se dan al interior de una sociedad formalmente constituida.

⁶ *Op. Cit.*, Bartra, Roger, pp. 39-41.

Maquiavelo analiza cual es la utilidad de la política (como sucedía en la sociedad italiana), donde encuentra una serie de reflexiones y percibe que la política tiene un sentido de reivindicación, reconstrucción y emancipación que erige la fórmula para conseguir, con un príncipe idóneo, que Italia transitara de la división a su unificación en varios órdenes de la vida social, destacando el político.

La idea de Estado para Maquiavelo ocupa el centro de su idea. No elabora una teoría al respecto. El Estado sólo es un dato, lo cual no lo explica en su carácter de filósofo. El Estado republicano o Principesco ejerce su coacción sobre el individuo por encima del bien y del mal, hasta el crimen. Tiene como una tendencia natural a extenderse; no existe ni moral ni derecho internacional. En una jungla donde todo está permitido, el único problema consiste en calcular bien las empresas, en dosificar la fuerza y la astucia. En esas condiciones se comprende la importancia primordial de la organización militar de un Estado.⁷

En esta misma lógica, reflexiona sobre la necesidad de que un ejército nacional puede garantiza la seguridad, donde el servicio militar constituye la forma más alta de cinismo. La exigencia del Estado Maquiavélico respecto a

⁷ Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, Editorial REI, México, 1997, p. 205.

las personas que de él dependen (súbdito o ciudadanos), son indisociables de las necesidades de su política exterior.

Con la emancipación de la sociedad civil-burguesa, en el sentido Marxista o de la sociedad industrial, la relación entre instituciones políticas y sociedad se invierte. Paulatinamente se vuelve el todo del que el Estado, considerado de manera restringida es "...el aparato coactivo con el que un sector de la sociedad ejerce el poder sobre otro sector, es degradado en parte".⁸

En la obra *El Príncipe*, el término *Estado* sustituyó paulatinamente, si bien a través de un largo camino, los términos tradicionales con que había sido designada hasta entonces la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando: *civitas* que traducía el término *Pólis*, y *res publica*, con lo que los escritores romanos designaban al conjunto de las instituciones políticas en Roma, precisamente de la *civitas*.⁹

Bobbio Considera al Estado como una formación histórica que no sólo ha existido siempre, sino que nació en una época relativamente reciente. El

⁸ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 81.

⁹ *Ibid*, p. 87.

proceso inexorable de concentración de poder de mandar en un territorio determinado incluso muy vasto, se da a través de la monopolización de algunos servicios esenciales para el mantenimiento del orden interno y externo, como la producción del derecho mediante la ley, que a diferencia de la costumbre proviene de la voluntad del soberano, así como del aparato coactivo necesario para la aplicación del derecho contra los reticentes. También es a través del reordenamiento de la imposición y de la exención fiscal, necesarios para el ejercicio efectivo de los poderes que van haciéndose cada vez más grandes.¹⁰

Weber explica que el proceso de formación del Estado moderno es un fenómeno de expropiación de parte del poder público de los medios de servicio, como las armas, el cual corre paralelamente al proceso de expropiación de los medios de producción poseídos por los artesanos y poseedores de capital.

Con relación al comentario anterior, Weber expone su concepto de Estado moderno centrado a definirlo a través dos elementos constitutivos: de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos y del monopolio legítimo de la fuerza.

¹⁰ *Ibid*, pp. 90-91.

Apreciar diversos conceptos de Estado, su importancia es relacionarlo a la época contemporánea y conocer verdaderamente cual es su *utilidad*¹¹, como reflexiona Ricardo Uvalle. Esta utilidad la concibe cuando existen fines que lo trascienden y uno de ellos es el bien común "...Es un artefacto instrumental, que el hombre proyecta, realiza, pone a punto y emplea para lograr algo que está más allá del Estado, el bien común.¹²

El Estado debe servir para alcanzar fines sociales, que coadyuven a obtener resultados productivos y de bienestar, mejorando las condiciones y expectativas, el cual debe servir a la sociedad y a los valores de la vida común. Todo Estado se realiza históricamente con unos gobernantes, un aparato administrativo y unos objetivos viables.¹³

Un Estado debe estar en un sistema inmerso en la sociedad, encargado de dirigir y controlar las actividades del conjunto social, normador de la vida colectiva bajo un poder establecido sobre una población que habita una determinada circunscripción geográfica. El Estado no es sino parte de la sociedad, que la conduce y regula constituyendo un sistema de relaciones

¹¹ *Op Cit.*, Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p. 57.

¹² *Ibid.*, p. 58.

¹³ *Ibid.*, p. 57.

específicas en su interior. Debe ser un sistema regulador, conductor de la vida social que interactúe con el resto de los sistemas sociales.

No podemos dejar de observar que una vida comunitaria representa una gran cantidad de relaciones de carácter económicos, políticos y sociales, que son interacciones que realizan los miembros de la sociedad tendientes a satisfacer sus necesidades. De este modo, la función de un Estado implica normatividad y conducción en las actividades realizadas por los hombres en el seno de la sociedad. Debe ser una forma de organización de la cooperación colectiva recíproca que los mismos individuos establecen en su vida social con el objeto de preservarse.

1.2 GOBIERNO

Todo Gobierno es parte de un Estado, el cual habla a nombre de él. Es el aparato administrativo que concretiza las funciones y atribuciones del mismo Estado, por medio de su dirección. Esta dirección se cristaliza a través de organismos e instituciones públicas. Surge como organización política de la sociedad, el cual está compuesta por una población, un territorio y un régimen de gobierno. Se origina con el fin de que la sociedad cuente con todos los satisfactores para su permanencia y desarrollo, y sus atribuciones de proporcionar bienestar social, educación y protección, así

como los medios adecuados para desarrollarse. Estas tareas son responsabilidad del Gobierno.

Rosendo Bolivar Meza entiende al Gobierno como "...el aparato administrativo del Estado y su personificación... además es quien realiza la gestión político-administrativa de la comunidad. El Gobierno es la encarnación de las altas funciones de dirección política del Estado en determinados individuos u organizaciones contextualizado en un periodo".¹⁴

Con la gestión político-administrativa, el Gobierno da respuesta a necesidades de bienestar social como salud, educación, seguridad pública, etc., y como la sociedad forma parte importante del Estado, debe materializar las necesidades a través de servicios y actos administrativos concretos.

En las políticas normativas del Gobierno va comprendidas la autoridad y el ejercicio del poder para su cumplimiento; mientras que para la generación de demandas -por parte de la sociedad- se realizan medidas delimitadas para llevarlas a cabo.

¹⁴ Bolivar Meza, Rosendo, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, No. 134, octubre-diciembre, 1988, Año XXXIV, Nueva época, p. 157.

El Gobierno concretiza funciones del Estado a través de diversos actos, tanto en materia jurídica como administrativa (política de coacción, protección y mantenimiento del Estado, de la seguridad, la salubridad y el orden públicos, regular actividades económicas, crear servicios públicos, así como atribuciones para intervenir en la vida social económica, cultural y asistencial del país), esto con el fin de dar cumplimiento a objetivos que se trazan para responder a necesidades sociales.

Como es sabido, el Gobierno se rige por principios políticos y juristas y se le reconocen mediante actividades legislativas, administrativas y jurisdiccionales. En México esta actividad se rige dentro de los Artículos 49 al 114, donde se establecen las funciones de cada uno de los Poderes de la Unión.¹⁵

Sin perdemos en tiempos, espacios, conceptos y autores, la importancia de que un Gobierno sea elemento de equidad -partiendo de diversas conceptualizaciones, fines y funciones tanto de Estado como de Gobierno en concreto-, radica en que este debe dar un adecuado cumplimiento a políticas de bienestar, encaminado a eliminar desigualdades y respondiendo

¹⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Federal Electoral, 1997.

a necesidades de aquella población que se encuentra al margen de los beneficios económico y sociales, principalmente.

El Gobierno es el responsable de realizar aquellas actividades que se encaminen a satisfacer demandas, brindar servicios, implantar modelos y esquemas que den respuesta a las necesidades y características propias de nuestro país.

1.3 ADMINISTRACION PUBLICA

Durante el siglo XIX, y hasta nuestros días, la Administración Pública consolida su identificación en el Poder Ejecutivo y se ha concretado como objeto de estudio, ya que por un lado identifica y define las relaciones sociales concretas plasmadas en la acción gubernamental, y por otro lado, sistematiza y explica las categorías y conceptos que brotan de esas relaciones.

La Administración Pública es un campo de la ciencia política que está relacionada con el poder gubernamental cuando éste toma la doble forma de dirección y dominio.

El destino de la Administración Pública, es hacer realidad en la sociedad la presencia del Estado; ya que esta es una actividad del Gobierno y este como un todo engloba al organismo actuante del Estado, ya que tiene poder propio. Así la Administración Pública será la encargada de cumplir y dirigir las funciones del Gobierno en la sociedad, de acuerdo a la mediación que existe entre el Estado y la sociedad que en la Administración Pública misma.

Las funciones involucradas a la movilización, organización, dirección de hombres y recursos para el logro de los objetivos del Estado, son acciones de Gobierno que la Administración Pública realiza. Es la parte más visible del Gobierno, es el Gobierno en acción; "...es el Poder Ejecutivo el que actúa el aspecto más visible del Gobierno".¹⁶

La Administración Pública es la encargada de establecer los medios a través de los cuales actúan los mecanismos gubernamentales con respecto a las formas de respuesta que se operan de las demandas de la sociedad. Serra Rojas explica que la Administración Pública "...tiene la finalidad de realizar tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la

¹⁶ Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1982, p. 72.

Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación".¹⁷

A través de diversos órganos públicos, la Administración Pública realiza los medios necesarios para satisfacer los intereses generales. Es en su medio y competencia, necesaria para la sociedad, ya que está investida de autoridad o poder político y divide la relación entre Estado y sociedad. La Administración Pública hace de ese poder cuando pretende movilizar los recursos para el cumplimiento de sus objetivos.

Sus actividades son de carácter permanente en relación con su responsabilidad con la sociedad. Es la ejecución de las leyes administrativas que encierran los fines del interés general, atiende necesidades de la sociedad, a través de una organización adecuada y con actividades en constante movimiento, ya que es el Gobierno en acción. La importancia de que la Administración Pública se mantenga bajo este esquema, es que se encuentra inmersa dentro de una sociedad civil de manera sistemática y detallada y pertenece a un conjunto de órganos e instituciones públicas que concretizan las actividades del Estado.

¹⁷ *Op. Cit.*, Serra Rojas, p. 75.

El mismo Estado tiene como sostén de su acción al Gobierno y a la Administración Pública, los cuales se edifican en el centro de las decisiones públicas, orientadas a responder a los públicos que se relacionan dentro de la sociedad.

1.4 POLITICA SOCIAL

Modernizar una planta productiva, ampliar la vida democrática, combatir la pobreza extrema y satisfacer las necesidades de la sociedad, se convierten en elementos centrales de un proyecto de Gobierno, de la Administración Pública y de una Política Social, la cual es un instrumento para cohesionar a una sociedad diversa y desigual, estableciendo márgenes de convivencia social y fortaleciendo acciones de bienestar para la población.

Las relaciones del Estado con la sociedad, implica un proceso a través del cual se fortalezca la ciudadanía y sus organizaciones, no como individuo sino como conjunto social de nuevas y diversas asociaciones directamente ligadas con sus diferentes esferas de intereses y aptas para defenderse de otros intereses.

No se puede pensar en el mejoramiento de la sociedad sin la presencia del Estado. La sociedad expresa demandas al Estado a través de la

Administración Pública, buscando satisfacer sus necesidades más esenciales y que se traduzcan en bienestar social.

Enrique González Tiburcio citando a R. Titmus¹⁸, identifica que la política social se encarga de tres áreas básicas, vinculadas entre sí:

- a) Las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos (por ejemplo, salud, educación, alimentación y vivienda);
- b) Las políticas de empleo (para los sectores formal e informal) y sus arreglos sobre las formas de remuneración;
- c) Las políticas fiscales: de ingreso y de gasto público, de manera específica las referidas a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias, Esto es, de dónde viene y a dónde van los recursos públicos.

El principal punto de interés para este trabajo es el primer inciso, ya que para el Gobierno, la Política Social debe poner a disposición de la sociedad los bienes y servicios necesarios, cumpliendo oportunamente sus acciones

¹⁸ Titmus, R., N. *Essays on the welfare state*, Londres, (1974). UNWIN University Books, citado en González Tiburcio, Enrique, *Reforma del Estado y Política Social. Aspectos teóricos y prácticos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, p. 15.

y vinculando la participación de los ciudadanos. La Administración Pública tiene que ver con necesidades, intereses y proyectos de alcance general. Gobernar de acuerdo a política pública "...significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y de actores políticos autónomos y a causa de ello, ni paisvos ni unánimes. Políticas que no modifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido".¹⁹

La política Social, traducida como política pública, son efectivas mediante la gestión de los recursos materiales en la dirección indicada por las mismas políticas. Si analizamos la participación del sector público en la estrategia de desarrollo social desde el punto de vista de sus resultados, la gestión es el eslabón principal. En ella se concretan los cursos de acción y los resultados dependerán de su eficacia y eficiencia.

La Administración Pública cumple un papel considerable en la aplicación de las políticas públicas, aunque en ocasiones el mismo aparato administrativo obstaculiza la gestión y cumplimiento de las políticas existentes o su

¹⁹ Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Porrúa, 1994, p. 33.

realización, el cual debe ser una noción de equilibrio así como la política un concepto de dinámica social.

La equidad y la seguridad social son objetivos principales en una Política Social, la cual implica ser una política integrada, activa, preventiva que no reaccione ante situaciones sólo de emergencia temporales y que no representen un paliativo de las necesidades. En este sentido la relación entre una Política Pública y una Política Social se centra principalmente es que a través de la primera, a partir de que adquieren un rango público, son institucionalizadas por el Gobierno, a través de una agenda y se formalizan para dar paso a la Política Social la cual tiende a diversificar la pluralidad social, resolviendo problemas sociales específicos.

González Tiburcio explica que "...la *universalidad*, la *descentralización* y la *participación social*, son elementos fundamentales para que una Política Social tenga efectos directos sobre la población":²⁰

Universalidad. Para que todos los grupos sociales puedan acceder a satisfactores, el cual debe entenderse de que el Estado produzca, vigile y regule todos los bienes y servicios.

²⁰ *Op. Cit.*, González Tiburcio, Enrique, pp. 110-113.

Descentralización. A partir de una nueva práctica pública en materia de bienestar, requiere dar cauce e impulsar una serie de cambios concretos que garanticen nuevas relaciones de poder entre la sociedad y el Estado. Una distinta distribución de facultades y obligaciones entre los poderes de la federación, las entidades federativas y los municipios, dependerá su éxito si el diseño, ejecución y fiscalización de los programas quedan bajo la responsabilidad de los gobiernos locales.

Participación social. Se requiere que bajo un nuevo tipo de gestión estatal, sin renunciar a la responsabilidad pública de proporcionar bienestar social, potencie y apoye el reclamo de los ciudadanos o de grupos de ciudadano que surgen. Asimismo, se requiere proporcionar cauce institucional a las demandas de bienestar social-ciudadano frente al Estado.

Bajo estos tres puntos, la participación comunitaria se convierte en un elemento indispensable de la mayoría de los programas sociales. La creación de una cultura participativa por parte del Estado y la ciudadanía, visualiza una nueva manera de formular políticas públicas que trae como resultado nuevas relaciones políticas, burocráticas mismas que detonan cambios institucionales.

La Política Social es un mecanismo que fortalece la identidad entre Estado-nación. Es un instrumento privilegiado que combina la heterogénea iniciativa de individuos y grupos, necesario para el progreso, con la cohesión social requerida para unificar intereses.

Las nuevas formas como el Gobierno enfrenta las demandas de las organizaciones sociales, implican nuevas formas de organización de los ciudadanos. Es ser corresponsales con los demandantes, buscar la transparencia, honradez y eficiencia, así como respetar la voluntad y formas de organización de la ciudadanía y buscar nuevos cauces, son retos y obligaciones de los gobiernos que buscan bienestar social sin menoscabo, para las nuevas sociedades, consiguiendo que sea un esfuerzo de construcción de unidad, la cual el Estado juega un papel central, prioritario, pero no monopolístico".²¹

²¹ *Op. Cit.*, p. 119.

CAPITULO II. ADMINISTRACION PUBLICA Y EDUCACION EN MEXICO

2.1 LA POLITICA EDUCATIVA

“Al ver la política como decisión y proceso, podemos afirmar que esta se caracteriza por ser una decisión permanente...”²², una conducta consistente con la repetitividad por parte, tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella. Al considerar las Políticas Educativas como permanentes, se pretende señalar que las mismas son resultado de las modificaciones que se realizan al sistema educativo y que se localizan en las llamadas estrategias, debido a que las consecuencias de sus decisiones son relativamente irreversibles, producto de la trascendencia del cambio que generan o pretenden generar.

Entendamos a la Política Educativa como 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. La Política Educativa forma parte de un proyecto de sociedad. Supone la definición de conceptos básicos, la afirmación de algunos valores humanos y el establecimiento de los

²² Dye, Thomas, R.: *Under Standing Public Policy*, E. U., Ed. Prentice Hall, N. J., p. 4 (Traducción libre). De acuerdo con la tesis de Eulau y Prewitt. Véase también Jones, Charles, O., *Introducción al estudio de la Policy Pública*, Capítulo 2, p. 3, trad. Mtro. Carlos Ruiz Sánchez, junio 1991.

grandes objetivos del Estado respecto a la sociedad que gobierna. Por otro lado, la Política Educativa puede concebirse como un diseño de ingeniería social que establece las relaciones fundamentales entre los procesos educativos sobre los que directamente actúa y otros procesos sociales. En el plano administrativo, la Política Educativa consiste en el funcionamiento del sistema educativo como una parte especializada de la Administración Pública, y supone todos los elementos que hacen eficiente una organización. Asimismo, la Política Educativa se mueve en un campo de presiones, demandas y apoyos de los diversos grupos sociales, y supone criterios políticos para normar sus decisiones.

La política educativa por definición, determina un campo de actividad gubernamental. La política educativa es el proceso decisorio y comportamental que se manifiesta en el desarrollo ejecutivo institucional: actividad o inactividad, como proceso inteligente, intencional y planeado para realizar labor pública de impartición de la educación a la población por los medios escolarizados y no escolarizados, formales y no formales, en donde la información y la publicidad de las acciones de gobierno en la materia juegan un papel sustancial en la legitimación política y generación de consensos. La razón política que determina el diseño y orientación de las acciones en materia educativa responden a las necesidades de desarrollo

nacional de proporcionar bienes y servicios a la población que conforma el país; así como motor legitimador del Estado y promotor de la conciencia e identidad nacionales. Las acciones de política educativa se centra en promover la unidad nacional, por medio de la enseñanza del idioma español y por medio de la enseñanza de la historia nacional, que también genera en el educando un sentimiento nacionalista.

La política educativa determina un campo de acción –mencionado anteriormente-, pero también se utiliza para definir la orientación y tendencia de sus actividades. Es expresión de las relaciones de poder existentes, que a través de la hechura de políticas dentro de arenas, buscan enfatizar y fomentar el desarrollo de la educación desde diferentes ópticas y para diversos fines, de acuerdo con los actores (promotores o beneficiarios) y a la situación económica, política, social prevalecientes. En este sentido, y dada la contundencia del gobierno como actor protagónico y ejecutor de las políticas en materia educativa, podemos pensar que la definición de política educativa define la orientación del gobierno en el quehacer educativo, determinado por la importancia que éste le otorga a la educación.

La política educativa a lo largo de nuestra historia, a partir del periodo independiente, siempre ha buscado los medios para realizar actos de

justicia y libertad, básicamente encaminada hacia una justicia social, ligada a un proyecto económico procurando la productividad y orientada hacia el mercado laboral.

Cabe destacar, que la educación es vista como medio de control social, de legitimación política y reproducción de *staus quo*. La educación funciona para el Estado como un efectivo instrumento de control social, desde el momento en que, a partir del proceso enseñanza-aprendizaje, se establecen tanto pautas de comportamiento, como criterios socialmente consensados para la convivencia social, y determinan formas de participación dentro de los esquemas de reproducción de *status quo*. Esto es, una imposición no violenta de formas de vida y pautas de comportamiento que permiten la integración social y su reproducción dentro de las relaciones sociales predominantes. Las formas de organización, conformación y legitimación de las instituciones se ven claramente influenciadas en su configuración y reproducidas en su ejecución gracias a la educación.

2.2 ANTECEDENTES DE LA EDUCACION EN MEXICO

Pensar en el desarrollo educativo de nuestro país, obliga remitimos en acontecimientos de carácter político y cultural en México.

"La historia nos demuestra que cada Estado organiza la enseñanza y crea su sistema de educación en consonancia con sus formas de vida, en sus relaciones sociales predominantes... y sus particularidades históricas, económicas, políticas e ideológicas, de acuerdo con un régimen jurídico social, que en este caso se encuentra formado por el Estado. En este sentido, la organización de la escuela y la educación se puede clasificar, en relación con el régimen político y social, en naturalista y comunitaria de la época prehispánica, escolástica, dogmática, confesional y privilegiada de la colonia, laica, gratuita y obligatoria de la época independiente... con paréntesis en la conciliación con el clero católico romano, en el porfiriato y un laicismo combativo, así como la emanada del constituyente de 1917²³, la socialista con el gobierno de Lázaro Cárdenas y la nacional democrática desde 1946.

²³ Gómez Navas, Leonardo, *Política Educativa en México*, México, Editorial Patria, 1980, p. 19.

Con base en el breve panorama expuesto en párrafos anteriores iniciaremos el análisis educativo de la Educación en México, a partir de la colonia.

El panorama social de la colonia mostraba los efectos coercitivos de la dominación española sobre el desarrollo y la organización política de los indígenas. Los españoles importaban las enseñanzas del viejo mundo, mientras el calendario azteca marcaba con precisión el momento histórico que desplazaba el esplendor de las culturas indígenas.

Una organización predominantemente feudal colocaba a la mayoría de los indígenas en posición explotada y marginada de los favores del gran desarrollo de los servicios educativos de entonces. La distribución de beneficios de orden económico-social correspondía a los patrones étnicos de la población con los españoles, en primer término. Aún con la creación de establecimientos de enseñanza laica, estaba vinculada al propósito afianzador del poder económico de la monarquía colonizadora española.

Con excepción de unos cuantos aborígenes, la educación superior era privativa de criollos y blancos que después cimentarían las bases formativas que marcarían el origen al México independiente.

Según el censo levantado por segundo Virrey de Revillagigedo, en la colonia se contaba con una población de 5.2 millones de habitantes.²⁴ De esta cifra, 3.7 millones eran indígenas, es decir, el 71%²⁵. Los españoles trataban de imponer a toda costa sus patrones culturales a los naturales de la colonia, en especial las creencias religiosas católicas. El propósito colonizador se veía limitado por la diversidad de lenguas indígenas que existían en el vasto territorio de la Nueva España. La dispersión geográfica de las comunidades en zonas montañosas e inaccesibles, denotaba una restricción más para la difusión del saber europeo. Los servicios educativos se concentraron en las regiones y grupos nativos de mayor importancia en términos de cultura, una vez que los españoles lograron vencer la resistencia de los aztecas.

Surgieron por la colonización, nuevas concepciones de vida, de ideología, religión, así como un nuevo idioma. En esta etapa, la educación estuvo bajo el control y de manera exclusiva por los religiosos. Esta educación fue en todo momento un elemento de *status*, ya que no cualquier persona tenía acceso a ella, la cual servía como un instrumento de reproducción

²⁴ Iturriaga, José E., *La estructura social y cultural de México*. (bajo la dirección de Estudios Financieros de Nacional Financiera), México, Fondo de Cultura Económica, 1951, p. 52, citado en Robles, Martha, *Educación y sociedad en la historia de México*, México, Siglo XXI, 13a edición, p. 17.

²⁵ Davis, K. A., *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*. México, SEP-Setentas 143, 1974, cuadro 1, capítulo IV, citado en Robles, Martha, *Educación y sociedad en la historia de México*, México, Siglo XXI, 13a edición, 1993, p. 18.

ideológico-político de la dominación de los españoles. La manera en que se organizaba la educación indígena no fue respetada, implementando nuevos modelos llevados a cabo por los mismos religiosos.

La consolidación del cristianismo en México fomentó que las mismas órdenes buscaran por varios medios desaparecer el elemento cultural prehispánicos, aún y cuando fue por medio del conocimiento de estas culturas, como las órdenes pudieron involucrarse cultural y socialmente con los pueblos conquistados. La educación fue contemplada, como única vía de castellanización y cristianización, así como en las enseñanzas de artes y oficios. En este lapso, la labor de los religiosos españoles como Vasco de Quiroga rebasó el aspecto de la educación, siendo promotor y defensor de los derechos de los pueblos indígenas.

Durante la colonia, la educación estuvo restringida a las clases más pudientes (españoles y criollos principalmente). En 1794, a finales de la colonia, existían en nuestro país 4.5 millones de habitantes, de los cuales, 4.4 millones eran analfabetas (97.7%).²⁶ Cabe destacar este indicador, ya que nos muestra que la educación en México era prácticamente inexistente.

²⁶ Pérez Manzano, Antonio, *Análisis breve de la Educación en México*, México, Editorial Galve, 1984, p. 153.

La educación superior en México, dio sus inicios con la Real y Pontificia Universidad, la cual durante la colonia contaba de gran fama y prestigio, y en la independencia sujeta a fuertes embates, censuras y hasta clausuras.

En el periodo de la independencia, varias estructuras sociales fueron removidas, donde la educación no fue la excepción. Se acuñó la idea de los nuevos sectores de gobernantes de que sin educación no podía existir libertad ni igualdad de derechos.

Liberales y Conservadores homogeneizaron la idea de reformar las costumbres de las masas, promoviendo la capacidad técnica de los jóvenes y modernizar los estudios superiores, lo cual conduciría a una educación que sirviera para "...formar un nuevo hombre democrático y que apoyara la nueva estructura política."²⁷ José María Luis Mora y Lucas Alamán promovieron y defendieron estos principios.

Cabe mencionar que durante este periodo, la educación para el Estado ya era considerada como prioridad, como compromiso de su Gobierno y como elemento que hiciera realidad los nuevos rumbos de México. Sin embargo, esta postura no fue llevada con toda igualdad y justicia con relación a la

²⁷ Tanck de Estrada, Dorothy, *La educación en la nueva nación*, en *Historia de México*, México, Salvat Mexicana, Tomo XIX, 1980, p. 1980.

población, ya que las constantes pugnas entre grupos políticos y militares en el siglo XIX, las invasiones extranjeras, la debilidad política del Gobierno y la permanencia de algunas de las estructuras educativas controladas por la Iglesia, limitaron la acción y consolidación del nuevo estado mexicano. Durante dos tercios de siglo, el país sufrió duros embates que impidieron la consolidación del régimen federal, de la educación pública y en general del estado mexicano.

Las *Escuelas Lancasterianas* durante el siglo XIX, fue un buen intento para dar a la población la enseñanza del español, la lectura, la escritura, realizar cuentas y aprender artes y oficios, a través de un sistema de enseñanza que resultó en cierta medida eficiente²⁸. Sin embargo, aún y cuando la enseñanza se abrió por vez primera a todos los que desearan obtenerla, estos deseos no fueron generalizados, debido a que gran parte de la población era monolingüe, otra analfabeta y los vicios del régimen colonial persistían.

La reforma educativa de 1883 a cargo de Valentín Gómez Farías, buscó que todos los niveles educativos fueran supervisados por la recién creada

²⁸ El maestro impartía clases de lectura, escritura, artes y oficios a un considerable número de alumnos, así como catecismo cristiano y político. Se entrenaban Monitores o educandos avanzados (una especie de instructor), el cual se les delegaba la responsabilidad de la enseñanza también a un importante número de alumnos.

Dirección General de Instrucción Pública, encargándose del quehacer administrativo, control de maestros, etc. Estas medidas fueron tomadas con oposición del Clero. Con esta reforma se pretendió "...extender la enseñanza a las masas por medio de las escuelas gratuitas y declarando libre la educación".²⁹

Se intentó que la educación se extendiera por todos los medios posibles, por lo cual se necesitaba de acuerdo a los principios liberales, difundir la labor educativa aún y con maestros poco capacitados. En 1845 existieron en el país 1,408 escuelas que atendían a 73,730 alumnos³⁰, de los cuales el 20 por ciento eran particulares. Una ley estableció la obligación de edificar una escuela de primeras letras en cada Cabecera Municipal.

Cuando Juárez promulgaba las Leyes de Reforma, se propició la participación del Gobierno frente a la Iglesia, la cual seguía siendo la principal institución que atendía las demandas del pueblo. El mismo Juárez expidió una ley de Instrucción Pública que reitera la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria, alejando definitivamente la injerencia de la Iglesia, fundamento del laicismo. Estos puntos fueron de gran importancia para la educación básica, que actualmente permanecen.

²⁹ *Op. Cit. Tanck, p. 1996.*

³⁰ *Ibid, p. 1998.*

En 1887 se funda la Escuela Normal para Profesores, con el propósito de llevar educación a un mayor número de mexicanos, y principalmente llevar la educación a regiones marginadas. En este mismo periodo, los maestros empezaron a ejercer su labor docente, siendo de las primeras generaciones de maestros a los cuales se les encomendó esta tarea. La enseñanza media y superior se orientó hacia el positivismo con la fundación de la Escuela Nacional Preparatoria. Este positivismo fue la base en la argumentación del régimen porfirista, con el lema *Paz, Orden y Progreso*, de la escuela sociológica Comtiana.

La generación que en 1900 inicia las críticas contra el régimen porfirista que culminarían con la revolución de 1910, no fue una generación espontánea. Las ideas que se opusieron a la dictadura las encontraron dentro de su mismo ambiente. La vieja guardia liberal cuya voz pareció callarse frente a la primera generación formada en el positivismo, despertó nuevos entusiasmos en la generación de la revolución que empezó a gritar la vuelta al liberalismo de Juárez, Ocampo y Lerdo. Esta vuelta al liberalismo no era sólo consecuencia de la insistencia de la vieja guardia en la vida pública, mostraba rasgos que lo diferenciaban del anterior, como lo era su preocupación por los problemas sociales "...se centró especialmente en el aspecto político. Su preocupación central fue el establecimiento de las

instituciones políticas adecuadas a sus ideas".³¹ La vuelta al liberalismo ya no era un simple restablecimiento de las instituciones políticas liberales "...implicaba enlazar y resolver problemas sociales que la vieja guardia no había tenido tiempo de plantearse en las escuelas, en las instituciones públicas de cultura, gestando muchas de las ideas que animaron a la nueva generación liberal".³² Con el porfirismo, se hizo posible permitir orientaciones pedagógicas que acabarían por poner en crisis al positivismo oficial, el cual vio surgir a Justo Sierra, entre otros importantes pedagogos mexicanos.

El régimen porfirista no llevó la escuela a las grandes masas del país, pero permitió que se expusieran ideas que habrían de llevarla dentro de sus limitaciones Baranda y Sierra, extendiendo la educación y formando a la generación que serviría de líder en las nuevas reformas tanto políticas, económicas y educativas.

*La Escuela Modelo o de Orizaba*³³, significó una de las más destacadas orientaciones pedagógicas en la que más tarde descansarían varias de las reformas educativas de la revolución, siendo el punto de partida para la

³¹ Zea, Leopoldo, en Hernández Chávez, Alicia, Manuel Miño Grijalva (Coordinadores), *La educación en la historia de México, Lecturas de Historia Mexicana, No. 7*, México, Colegio de México, 1992, p. 291.

³² *Ibid.*, p. 292.

³³ *Ibid.*, p. 293.

reforma de la enseñanza en la escuela primaria. De esta forma, se crearon importantes instituciones pedagógicas como la Escuela Normal y la restauración de la Universidad Nacional.

Se funda en 1883, bajo la dirección de Enrique Laubscher. En su primera etapa no fue sino una escuela primaria donde se experimentaban los principios de la llamada *enseñanza objetiva*, el cual considera al lenguaje como centro, donde "...el aprendizaje del idioma empieza con los ejercicios de la enseñanza objetiva, teniendo por mira el dar a conocer al niño las cosas y las acciones del medio más próximas que le rodean; coordinar, corregir y aumentar sus ideas y pensamientos, excitando su atención y procurando cultivar su lenguaje".³⁴

De mayor importancia será la segunda etapa de la *Escuela de Orizaba*, cuyo principal animador será Enrique C. Rébsamen. Inicia en 1885 con la fundación de una Academia Normal, a base de un moderno plan de estudios. "Consistía en que cada educador tratara de desarrollar armónicamente todas las facultades físicas, intelectuales, éticas y estéticas de sus educandos, procurando que éste desarrollo llegara a su mayor grado

³⁴ *Ibid*, p. 294.

posible de perfección".³⁵ Al poco tiempo de haber arrancado la segunda fase, este modelo ya era utilizado en casi toda la República.

Una vez conquistadas las finalidades del movimiento revolucionario, fue necesario procurar un orden que permitiera poner un nuevo ordenamiento legal en donde se plasmaran algunos anhelos de la Revolución. A pesar de las divergencias existentes de opiniones, se empezaba otra etapa en el proceso del fortalecimiento educativo, aunque con algunos incidentes se pensaba en establecer con firmeza una continuidad en los esfuerzos constructivos para el mejoramiento de la educación.

De acuerdo a estadísticas censales, en 1910 el 78.5% de la población era analfabeta, dando pie a una iniciativa de ley para combatir este mal. Estos intentos por aminorar los índices fueron secundados por Vasconcelos y secretarios de educación en gobiernos posteriores.

Según lo establecido por la nueva ordenación legal y retrocediendo sin tomar en cuenta experiencias pasadas, el 13 de abril de 1917 desaparece la Secretaría de Instrucción Pública, resultado de los esfuerzos de Justo Sierra y prueba del reconocimiento que hacía el régimen porfirista a la importancia

³⁵ *Ibid.*, p. 295.

de la educación. La enseñanza elemental pasaba a depender de los Ayuntamientos y las escuelas del Distrito Federal quedaban a cargo de la Dirección General de Educación.³⁶

La supresión de una Secretaría que impulsara la educación en toda la República, significaba un enorme atraso en un país donde los Ayuntamientos carecían en absoluto de recursos.

En sólo dos años de funcionamiento de la educación en manos de los Ayuntamientos, fue evidente el fracaso de tal medida, por lo que a la caída del Gobierno de Carranza, el Presidente De la Huerta dispuso a la Universidad Nacional -que funcionando como departamento universitario-, "...se constituyera en un órgano destinado a la orientación y vigilancia de la educación de todo el país, así como de las escuelas del Distrito Federal..."³⁷, iniciando así una importante tarea educativa para volver a organizar a la Secretaría de Educación. La idea de la nueva secretaría, difería de la porfirista. Se pretendía fundar un organismo que tuviera jurisdicción sobre todo el país: la federalización de la enseñanza. Se promovió la participación de los pedagogos de todo el país y buscando el apoyo de la sociedad.

³⁶ Vázquez, Josefina Zoraida, *Nacionalismo y educación en México*, México, Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, Nueva Serie No. 9, 1974, p. 151.

³⁷ *Ibid* p. 156.

Obregón introdujo la iniciativa al Congreso y la Secretaría de Educación fue creada por decreto el 28 de septiembre de 1921. Dicho decreto plasmaba que la federación tendría únicamente injerencia en las escuelas que creara en los estados y éstos serían libres para legislar y mandar en las propias.

Establecida la Secretaría de Educación, el Presidente Obregón la puso en manos de José Vasconcelos, inyectándole a su labor una real cruzada nacional, contando con el apoyo no sólo del Presidente, sino que también logrando movilizar al pueblo mexicano. Como rector de la Universidad, Vasconcelos había iniciado la tarea alfabetizadora logrando convertir a toda persona que supiera leer, en un maestro, cambiando a la universidad en una institución revolucionaria. Con sus maestros honorarios, las clases callejeras fueron escenas normales tanto en la ciudad como en la provincia.

Vasconcelos amplió las actividades desanalfabetizadoras sin invertir dinero mediante un ejército infantil (niños que estaban terminando la primaria), los cuales participaban en esta tarea y como estímulo a cada persona, que acreditaba haber enseñado a escribir a cinco analfabetas recibiría un diploma de buen mexicano.

El mismo Vasconcelos veía con claridad los múltiples aspectos del problema mexicano: educación indígena para asimilar la población marginal; educación rural para mejorar el nivel de vida del campo mexicano; educación técnica para elevar el de las ciudades; creación de bibliotecas; publicación de libros populares y popularización de la cultura.

El problema de la educación rural, fue una de las preocupaciones más importantes del Secretario, quien encontró en la misma historia mexicana, la creación de una de las instituciones de mayor éxito: la *Misión Cultural*.³⁸ Convencido de que sólo en una ocasión se había logrado reeducar al pueblo, en el siglo XVI -cuando los misioneros habían llevado a cabo la hazaña de recorrer todos los rincones del territorio, aprendido las lenguas y enseñado la cultura y la religión cristiana-, trató de adaptar la labor educativa en una experiencia semejante, de ahí el nombre del maestro misionero y formando de las Misiones Culturales, la Normal Regional y la Casa del Pueblo.

Para no olvidar a la educación urbana, llevó a cabo la tarea de multiplicar las escuelas elementales. Para mejorar los sistemas de enseñanza, impulsó la revolución de los métodos y patrocinó la formulación en 1923 de las

³⁸ *Ibid.*, p. 157.

Bases para la Organización de las Escuelas Primarias, conforme al principio de la acción, buscando una definición más seria, que fuera al mismo tiempo renovadora y que pudiera competir con la fuerza que había adquirido la escuela racionalista en Veracruz y el sureste.

La educación media se dividió en dos niveles: secundaria y preparatoria. Incrementó y propagó los desayunos escolares. Para 1923 se creó también la Dirección de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial para proporcionar los obreros calificados que el país necesitara. Asimismo, dio la oportunidad a los pintores para realizar los primeros grandes murales y construyó el Estadio Nacional, donde habrían de llevarse a cabo espectáculos escogidos para el pueblo.

Vasconcelos personificó las aspiraciones educativas de la Revolución como ninguna otra persona llegó a encarnar. Había alcanzado la madurez necesaria para advertir las fallas del porfirismo. Fue el único intelectual en quien confió el régimen revolucionario, ya que le dieron autoridad y medios para trabajar. La educación no la entendió ya como una educación para la clase media urbana "...sino en la única forma que en México puede entenderse: como una misión religiosa, apostólica, que se lanza a todos los

rincones del país llevando la buena nueva de que la nación se levanta y camina”.³⁹

Durante el periodo del Presidente Calles, el país vivió una etapa de violencia en gran medida originada por la controversia del Artículo 3° Constitucional, recibiendo un importante apoyo de la CROM. La enseñanza rural mantuvo la importancia que le había dado Vasconcelos, quien en 1924 tuvo que dejar la Secretaría por diferencias con De la Huerta. En 1926, se crea la Dirección de las Misiones Culturales. El Departamento de Cultura Indígena se transformó en Departamento de Escuelas Rurales y se dejó que la enseñanza práctica de la agricultura quedara a cargo de las Escuelas Centrales Agrícolas.

El 30 de diciembre de 1925 se firmó el decreto que creaba la escuela secundaria, tomando en cuenta que la doctrina democrática implica la mayor amplitud de oportunidad educativa para todos los niños y jóvenes del país y el hecho de que muchos terminaban su educación primaria deseaban seguir su educación y sólo se contaba con dos escuelas secundarias: la Nacional de Maestros y la Preparatoria.

³⁹ Krauze, Enrique, *Caudillos Culturales en la Revolución Mexicana*. México, Siglo XXI, 5a. edición, 1985, p. 104.

Lo que hizo famoso al periodo de Calles fue el problema con la Iglesia. Carranza había tratado de conseguir la reforma del Artículo 3° y aunque no lo logró, nunca se preocupó de exigir su obediencia, al igual que lo harían Obregón y el mismo Calles.

Después de diez años de forcejeos, los católicos mostraron intransigencia y forzaban a su vez la radicalización del partido gubernamental. En ese mismo año se concretó con la mediación del embajador Dwight Morrow, un *modus vivendi* entre la Iglesia y el Estado. El Estado había asegurado su intervención en la educación privada con la inspección oficial reglamentada; aunque sin duda en la práctica tanto entonces como ahora, nunca se ha aplicado con tanto rigor.

El Secretario de Educación del Presidente Ortiz Rubio, Narciso Bassols, se empeñó en obligar el acatamiento de las leyes y reglamentos, tanto el 3° Constitucional como una Fracción del Artículo 123 que obliga a las empresas a crear escuelas. Procuró también extender el laicismo a la educación secundaria, lo que habría de servir de pretexto para un nuevo conflicto con la Iglesia.

El periodo de 1928 a 1934 con sus frecuentes cambios presidenciales, la inquietud política existente y la crisis económica mundial, sería menos fructífero para la labor educativa. La fundación del PNR, surge como necesidad de unión entre los grupos revolucionarios ante la fuerza desplegada por los grupos católicos y por la muerte del Presidente Obregón. Este acontecimiento en relación con la educación nacional estaría en la garantía de continuidad de los esfuerzos.

En 1932 se inicia la reorganización de la enseñanza técnica y rural, con la creación de la Preparatoria Técnica y la Politécnica y con el cierre de la Escuela del Estudiante Indígena que no había logrado cumplir con el objetivo de preparar maestros rurales y para suplirlos se crearon once centros, adoptando el nombre de Internados Indígenas Regionales y creando la Misión Cultural Urbana.

En 1933 y con la coincidencia de las campañas electorales en el país, en la Convención de Querétaro realizada por el PNR, se formuló el Plan Sexenal con una serie de metas a cumplir en el periodo de 1934 a 1940. Entre esas metas se encontraba la imposición oficial de la escuela socialista. A pesar de que la educación socialista se le relaciona automáticamente con Lázaro Cárdenas, parece haber sido inspiración Callista y Cárdenas también no

permitiría que el clero intervendría en la educación popular, la cual es facultad exclusiva del Estado. Con Cárdenas significó un volver a la educación que desde la salida de Vasconcelos había decaído a pesar de los esfuerzos continuados. La escuela primaria, la publicación de libros, folletos y materiales didácticos, así como las bibliotecas populares volvieron a ser preocupación constante.

Una de las causas que dividían al país era precisamente la educación socialista, que antes de terminar el periodo de Cárdenas había entrado en crisis. Se mantenían los programas e incluso se publicaban nuevos libros de texto socialistas, pero paralelamente aparecían otros con un tono diferente con la propuesta de una política mexicanista.

Si bien no se reformó el Artículo 3º de inmediato, sí se promulgó en 1942 una nueva Ley Orgánica de Educación Pública. Aún afirmaba que la educación impartida por el Estado, en cualquiera de sus grados y tipos, sería socialista pero en esencia era diferente, ya que fomentaría el desarrollo cultural, la convivencia social y la capacitación para el trabajo útil en beneficio colectivo, excluyendo toda enseñanza o propagación de cualquier credo o doctrina religiosa.

Torres Bodet promulgó en 1944 la Ley de Emergencia para la Campaña Nacional contra el Analfabetismo, iniciando el primer programa de construcción de escuelas. En 1945 se autorizaba a los particulares a impartir educación en todos sus tipos y grados, con el estricto control del Estado, a fin de que se cumpliera la exigencia de la ley.

Entre los años 1947-1952, se utilizó a la educación para empujar el desarrollo económico, simbolizada en una nueva Ley de Ahorro Escolar. Se inició la construcción de los Institutos Tecnológicos Regionales (1948), que más tarde serían coordinados por una Comisión de Estudios de los Institutos Tecnológicos Foráneos, en el seno del Instituto Politécnico Nacional (1950), construyendo 4,159 escuelas.

Ruiz Cortinez puso mayor interés en la educación en la provincia, tanto rural como urbana, primaria y elemental, así como superior, considerando que en ese periodo el analfabetismo alcanzaba el 42%. Revivió también a las Misivas Culturales. El problema de la educación se traducía en que de cada dos niños mexicanos, uno no sabía leer. El Presidente López Mateos veía a la educación en todas sus dimensiones, planteando por primera vez a largo plazo cuando una Comisión Nacional nombrada en 1959 redactaba el *Plan Once años*, el cual sentaba las bases para multiplicar el primer

grado al tiempo que se iban creando otros grados suficientes para dar escuela a todos los niños mexicanos. Las dos tareas principales a cumplir eran la multiplicación de escuelas y la preparación masiva de maestros. Se construyeron 23,284 nuevas aulas de 1958 a 1964, 217 laboratorios y 383 talleres. Se tuvo que aceptar a jóvenes estudiantes de 18 años con certificado de secundaria dispuestos a impartir educación primaria, capacitándolos en el magisterio; y "...el 12 de febrero de 1959 se creó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos⁴⁰". Este proceso forma parte de un proyecto político, el cual se encuentra inmersa en una Política Educativa que esperaban consecuencias benéficas dentro del sistema educativo nacional. A partir de este momento y hoy día, este beneficio lo reciben todos los alumnos del país hasta el nivel de secundaria.

En 1964, el Presidente López Mateos anunciaba que a casi 2 millones de niños tenían escuela primaria, había distribuido 114 millones de ejemplares de libros de texto, la construcción de 30,200 aulas, abierto 29,360 plazas de maestros, y reducido el analfabetismo a un 28.91 por ciento.

Los gobiernos posrevolucionarios se dieron a la tarea de castellanizar y alfabetizar a la población para poder realizar los retos del nuevo estado

⁴⁰ *Ibid.*, p. 225-239.

mexicano. El aumento de la población limitó los logros de los gobiernos del siglo XX, los cuales a finales de 1920 a la fecha la matrícula y la población con edad para recibir educación básica no dejaron de aumentar. La imperiosa necesidad de atención educativa fue una constante y un reto en los mandatos posteriores a Calles, los cuales mostraron un avance significativo en todos los niveles con relación a la matriculación que se mostró, aunado al crecimiento de la población los cuales fueron aumentando, así como los niveles y diferenciación organizativas del sistema educativo para la atención de la demanda educativa sobre necesidades y condiciones específicas.

La rapidez en la expansión de la cobertura educativa y su crecimiento por sí misma es importante, y trae como consecuencia un proceso de expansión desigual, ya que "...siguió el modelo del derrame paulatino de beneficios de las zonas más desarrolladas a las menos desarrolladas, de las más pobladas a las menos pobladas, de los beneficiarios más favorecidos a los más marginalizados... la escuela primaria llegó tarde a los lugares más pobres, menos desarrollados y más dispersos, aunado a que las variables que inciden negativamente sobre el aprovechamiento escolar existen con

mayor intensidad en donde la escuela tardó en llegar".⁴¹ Este problema trajo consigo como autoridades educativas lo mencionan, el excesivo centralismo y burocratización, signo característico de este proceso.

En las décadas que van de 1970 a 1990, han persistido principalmente dos problemas, los cuales han demostrado ser menos permeables a los esfuerzos por su disminución que el problema de la cobertura o de la oferta educativa, estos son: el problema de la desigualdad educativa, por un lado, y el problema de la deficiente calidad del proceso y de los resultados de la educación básica por el otro.

A pesar de los esfuerzos y logros alcanzados en materia educativa en México⁴² a lo largo de este siglo, el derecho a la educación para todos, está muy lejos de ser alcanzado, sobre todo en los estados que enfrentan altos índices de extrema pobreza. La oferta educativa no se ha expandido democráticamente en todo el territorio.

⁴¹ Schmelkes, Silvia, *Problemas y retos de la educación básica en México*, en *Cambio Estructural y Modernización Educativa*, Sierra de, Teresa (Comp.), México, UPN-UAM-COMECOSO, 1991, p. 149.

⁴² Según reportes oficiales, en el curso de siete décadas, desde la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921: "la escolaridad promedio pasó de un grado a más de seis, el índice de analfabetas se redujo del 68 al 12.4%, uno de cada tres mexicanos está en la escuela y dos de cada tres niños tiene acceso a la enseñanza preescolar; la atención a la demanda en la primaria es de alrededor del 90 por ciento y cuatro de cada cinco egresados tiene acceso a la educación secundaria. Se ha establecido una compleja de red de modalidades y planteles en todos los niveles. En educación primaria están inscritos más de 14 millones de

2.3 MEXICO 1968

La hegemonía mexicana (el liderazgo ideológico de la sociedad por parte de la burocracia que tomó a su cargo el aparato estatal) fue construida sobre cuatro interpelaciones ideológicas que, aunque ya no operan en nuestros días con igual eficacia, por más de 60 años resultaron ser un instrumento muy poderoso: redistribución de la tierra, sindicatos obreros, educación masiva y no reelección. El periodo caudillista que siguió a 1917, rápidamente entendió que en tanto las cuatro interpelaciones ideológicas fuesen mantenidas vivas, la lealtad de los trabajadores, campesinos, clases medias y la propia burocracia político-militar, permanecerían con la familia revolucionaria. Comenzó a crecer y madurar un mecanismo para reafirmar alternativas y sucesivamente estos cuatro pilares revolucionarios.

Los años cuarenta habrían de traer un cambio importante en el panorama del sistema político mexicano. El Gobierno empezó a experimentar un efecto de desequilibrio, ya que se fue dando énfasis al desarrollo capitalista. Varios aspectos económicos pueden ser aducidos como explicación del cambio: el auge económico del periodo bélico; las expectativas generadas por el proceso de sustitución de importaciones; las nuevas agencias internacionales que surgieron al término de la guerra, y notoriamente

niños, y en secundaria más de 4 millones..." (SEP, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, mayo, 1992).

importante, la guerra fría en sí misma. El efecto del cambio fue en los aspectos hegemónicos del Estado que empezaron a perder dinamismo.

Desde los fines de la década de los cincuenta y a lo largo de los sesenta, fueron apareciendo señales inequívocas de la incapacidad del modelo económico para satisfacer las necesidades sociales, como también manifestaciones crecientes de descontento por parte de diversos grupos. Si bien el *Milagro Mexicano* podía enorgullecerse de haber sostenido por tres décadas una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real superior al 6% y una tasa de crecimiento del Producto per Cápita superior al 3%, persistían problemas fundamentales y se agravaban tendencias poco tranquilizadoras. La pobreza y marginación ancestral de grandes grupos de población, los desequilibrios entre el campo y la ciudad, las desigualdades regionales, la subocupación y el desempleo crecientes, el enriquecimiento desmedido de una pequeña elite político-económica y el autoritarismo del aparato político en una población cada vez más educada, eran hechos innegables, evidenciados y denunciados por economistas y sociólogos y, ocasionalmente por el propio régimen.

La política de industrialización no sólo empobrecía crecientemente al campo sino que entraba en la crisis propia del capitalismo dependiente y tardío. El

crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB) se lograba a costa de aumentar las desigualdades. El aparato industrial se mostraba insuficiente para absorber los excedentes de mano de obra; éstos se acumulaban en cinturones de miseria alrededor de las grandes ciudades. La desigualdad de los ingresos, a su vez, limitaba el mercado interno. Políticamente el Estado perdía apoyos, como lo demostraban los frecuentes conflictos con varios gremios profesionales, grupos burocráticos y sectores estudiantiles. Crecía y también se explicitaba cada vez más el descontento de los obreros y campesinos ante los controles oficiales tradicionales. Así se rompía el necesario equilibrio entre apoyos otorgados, demandas planteadas y beneficios disponibles que tan hábilmente había logrado mantener por varias décadas el sistema mexicano de gobierno. La manifestación más evidente de la crisis económica, política y social del país había sido el mismo movimiento de 1968.

En 1960 el sistema político mexicano todavía era considerado un éxito. Desde 1940 había logrado mantener una tasa media anual de crecimiento económico del 6%, en un marco de estabilidad. Se gozaba de un gran prestigio en los círculos y de negocios dentro y fuera del país. El crecimiento económico, los créditos abiertos y la solidez monetaria, eran algunas de las bases de ese prestigio. El sistema político había dado más de cincuenta

años de estabilidad política. No había mostrado una particular necesidad de recurrir a la represión generalizada, a pesar de la perdurable desigualdad económica de grandes grupos de la población. La estabilidad se explicaba hasta la década de los setenta en términos de las expresiones formales de la democracia: partidos políticos, elecciones, presidente civiles, libertad de prensa, entre las más importantes.

Los cimientos de la hegemonía en México fueron establecidos por la Revolución: la creación del PNR en 1929, el rompimiento Cárdenas-Calles en 1936 y la expropiación petrolera en 1938. Una poderosa presidencia rige al país mediante cinco grupos de instituciones: *partido político oficial, congreso, ejecutivo, judicial y paraestatales.*

La división de la CTM en 1947, los movimientos de los ferrocarrileros y maestros de 1958, el movimiento intelectual (Movimiento de Liberación Nacional) de 1961, la formación de la Federación Independiente de Campesinos (CCI) en 1963, el movimiento médico de 1964 y finalmente el movimiento estudiantil de 1968, mostraron un estrechamiento del espacio político en todos esos años. 1968 fue el remate de una tendencia que se generó en los años cuarenta, cuando la esperanza puesta en los

empresarios privados alcanza la cima, al mismo tiempo que declinaban las alianzas con las masas.

Miguel Basáñez identifica tres elementos importantes para el análisis de las causas y el ambiente del movimiento de 1968: "...1) la inadecuación del sistema político para absorber y representar las demandas de los nuevos sectores sociales; 2) deterioro de las relaciones entre el Estado y la universidad; y 3) debilitamiento del modelo cultural o desplazamiento del Estado hacia una función directamente favorable al sector de las clases altas".⁴³

Lo anterior muestra una restricción del sistema político en la promoción y movilización del ámbito profesional, así como la cerrazón institucional ante sus aspiraciones y falta de canales de movilidad. El Gobierno muestra un marcado desinterés en el aspecto educativo reduciendo los montos presupuestales para todos los niveles. Se percibe una ideología fuerte y vigorosa que explica un alto grado de cohesión social y el desplazamiento del Estado hacia una función más claramente en favor de las clases altas, pasando de un Estado populista a un Estado de clases alcanzando una clara expresión en el sexenio de Díaz Ordaz.

⁴³ Basáñez, Miguel, *El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI, 1990, p. 38.

La crisis estudiantil mexicana ocurría al tiempo que se generaban movilizaciones universitarias en otros países, motivadas por diversas razones. En algunos casos el origen fue de la protesta antibélica y en otros, la rebelión contra las estructuras autoritarias y elitistas de la educación superior. Estas movilizaciones asimilaron demandas que iban más allá del ámbito universitario, tuvo dimensiones políticas limitadas a diferencia de lo que ocurrió en nuestro país.

El movimiento de 1968 preservó su calidad de relación constante de cualquier cambio político. Esta constante puede explicarse en que los protagonistas pertenecían a las clases medias urbanas y una de sus funciones fue el de interpretar la realidad. Asimismo, se ubica de manera inmediata en la derrota del autoritarismo posrevolucionario, marcando el fin de una etapa de desarrollo político. Los estudiantes reivindicaron y dieron nueva actualidad al tema de las libertades políticas.

Los sistemas escolares que han caracterizado a los gobiernos posteriores a la Revolución, probaron su ineficacia para integrar a la población en una unidad nacional. El movimiento estudiantil fue la más patente prueba de desarticulación entre las funciones políticas que se ha atribuido el Estado, en su papel de mediador y las instituciones educativas, cuyos objetivos no

incluyen implícitamente, la acción política de la comunidad estudiantil en asuntos de carácter político.

La educación actual no es aún un derecho para todos, sino una respuesta del Estado a una demanda de las clases que participan activamente en el desarrollo económico. El efecto transformador de la educación es utilizado, mediante la uniformidad de la enseñanza en un proceso de legitimación de los valores del tipo de educación que determina el Estado. En este sentido, el poder y el Estado fueron fusionados en el mecanismo que sostiene a la familia revolucionaria, responsables del sistema educativo nacional.

Para encontrar un profundo significado de la crisis de 1968, es central entender el proceso de formación del *Estado contradictorio* en México, el curso y orientación del aparato productivo, los cuales están definidos por dos elementos de carácter estructural: "...1) el origen revolucionario y popular del Estado; y 2) su compromiso con el desarrollo capitalista más que con una clase capitalista. La contradicción viene a explicar la simultánea presencia de dos aspectos estructurales: un sistema político de masas y una economía capitalista".⁴⁴

⁴⁴ *Ibid.*, p. 28.

El binomio populismo-capitalismo, explica la evolución alternada de la política mexicana. De ahí que la relación entre el Estado y las masas haya sido al mismo tiempo, tanto de alianza y apoyo, como de control y manipulación. Lo primero requiere de movilidad y beneficios sociales, lo segundo de corporatismo y autoritarismo.

En este sentido, el movimiento puso a los gobernantes entre la espada y la pared dado que éstos no podían ceder sin poner en juego el destino del sistema político que se proclamaba como herencia de la Revolución Mexicana. Crítico al sistema de desarrollo económico y catalogándolo de antiautoritario el movimiento, desde 1968 se creó un estado de inestabilidad en los principales centros de estudios superiores de todo el país y en los tres años siguientes no hubo institución de este tipo que no experimentara convulsiones de diversas naturalezas.

Sobre las diversas interpretaciones del movimiento, ya sean culturales, generacionales, la revitalización de las protestas juveniles no sólo en nuestro país, sino en el mundo, la interpretación oficial, etc., este movimiento "...fue básicamente una propuesta dirigida en primer plano contra la represión y la negación al diálogo por parte del gobierno, y en un

plano más profundo, contra el autoritarismo del sistema político y la inadecuación del desarrollo de las necesidades sociales”.⁴⁵

Gran parte de las movilizaciones juveniles llevadas a cabo en lo sesenta, no ocurrió ni en Estados Unidos ni en Europa, sino en las naciones de reciente creación en el tercer mundo. En Asia, Africa y América Latina, manifestantes estudiantiles y guerrillas de jóvenes fueron la novedad para una amplia noticia sensacionalista en 1960. Al igual que en México “...los movimientos estudiantiles en otros países se levantaban contra el autoritarismo, creando una nueva imagen, un nuevo modelo, que también se despertaría en nuestro país en 1968, que por la misma naturaleza juvenil, fue un instrumento de cambio y renovación”.⁴⁶

En México, y particularmente en 1968 el régimen se negó al diálogo pedido, recurriendo a la represión violenta, argumentando que los estudiantes, con sus demandas, estaban alterando las reglas básicas del funcionamiento del sistema político, con peligro para su estabilidad. En esta lógica, se buscó una salida política señalando las deficiencias educativas como responsables de los hechos.

⁴⁵ Latapi, Pablo, *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, México, Nueva Imagen, 4ª. Edición, 1984, p. 53.

Cabe destacar que el origen del movimiento y el desarrollo de sus acciones no se enfocaban hacia demandas de carácter universitario o hacia una reforma de la educación. La misma experiencia de los acontecimientos suscitará ocasionalmente que los estudiantes (principalmente al final del movimiento), intentaran reformar el sistema educativo. Al respecto, Sol Arguedas sustenta esta apreciación con las siguientes palabras:

"El movimiento estudiantil mexicano -esencialmente político desde sus orígenes- careció de demandas propiamente estudiantiles, intrínsecamente universitarias o netamente educativas. No fue sino en el curso de su desarrollo, y más bien hacia las postrimerías del periodo más intenso, que empezaron a extenderse ciertas preocupaciones -desde la Facultad de Filosofía y letras, concretamente-, y a perfilarse algunas demandas de este tipo: la Universidad crítica y la autogestión universitaria, por ejemplo. La forma que fueron adquiriendo y, sobre todo, el momento que empezaron a plantearse, permiten suponer que tales demandas constituyeron, no diremos que la salida honrosa en un callejón ciego, porque no sería del todo justa la apreciación, pero sí -después de la represión inusitada- un replegar de fuerzas combativas hasta cierto punto desbocadas y ya difíciles de controlar por lo dispersas en cuanto a objetivos".⁴⁷

La relación del movimiento estudiantil con la necesidad de una reforma educativa que hacia el gobierno de Díaz Ordaz y que de alguna manera siguió haciendo el gobierno siguiente, es un elemento importante para comprender la coyuntura de la política educativa echeverrista como lo es también el poco relieve y escasa trascendencia de las reformas que, para satisfacer las propuestas de Díaz Ordaz, emprendió la SEP en las postrimerías de su sexenio. El régimen echeverrista prefirió ignorar las

⁴⁶ Esler, Antony, *Bombas, barbas y barricadas. 150 años de rebelión juvenil*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 3ª edición, 1971, p. 390.

⁴⁷ Arguedas, Sol, *En torno a la ideología del movimiento estudiantil, en tres culturas en agonía*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 3a. edición, 1971, p. 80.

reformas del gobierno anterior por completo y presentar su reforma educativa desvinculada de cualquier antecedente del gobierno de Díaz Ordaz.

Echeverría cuando iniciaba sus labores como Presidente de la República, denotaba una importante pérdida de legitimidad y antipatía popular que la represión del movimiento había dejado. El empleo de la fuerza contra el pueblo y el encarcelamiento de los dirigentes estudiantiles ponían en evidencia a un Estado incapaz de responder a las demandas democratizadoras. De poco sirvió que el Presidente Díaz Ordaz asumiera la responsabilidad personal, ética, social, jurídica, política e histórica (Informe Presidencial del 1° de diciembre de 1969) de los hechos, "...cuando la opinión pública conocía a sus protagonistas, entre los cuales se encontraba el entonces Secretario de Gobernación".⁴⁸

1968 dejaba un resultado inquietante: por primera vez los gobiernos revolucionarios tenían que contar con acciones guerrilleras extendidas por el territorio nacional. A partir de 1970 se extendió la acción de agrupaciones de guerrilla urbana con el Movimiento de Acción Revolucionaria, el Frente

⁴⁸ *Op. Cit., Latapi, p. 56.*

Cubano Zapatista, el Grupo Lacandones, la Liga 23 de Septiembre y la 15 de Julio.

La Constitución de 1917 ofrece elementos propicios tanto para el desarrollo de un modelo pluralista como de un modelo corporativista. Por un lado, organiza la vida política tomando como punto de partida las garantías individuales, que son fundamentales para una democracia pluralista pero, por otro, al atribuir al Estado amplias facultades de intervención en la vida social, ha favorecido la organización corporativa de las fuerza políticas.

Con el movimiento de 1968 se inicia la apertura reformista del régimen, así como también llega a su fin una larga etapa en la historia del sistema político, caracterizada por una autonomía estatal, en que la autoridad sólo era responsable de sus decisiones ante si misma. Puede pensarse que precipitó, en particular a través del reformismo de los años siguientes, un cambio de sistema político que es la base del cambio de régimen que ocurre actualmente.

Se guardan algunas semejanzas con las movilizaciones universitarias que ocurrieron en ese mismo año en otros países, en particular en cuanto a orígenes inmediatos y protagonistas, al igual que en otros casos, la

explosión demográfica de las instituciones de educación superior de los sesenta había generado serios problemas de recursos humanos y materiales. Cuando la apatía y la despolitización sustentan la autoridad, como había sido el caso en México, tres décadas anteriores a 1960, las demandas de participación efectiva ponen en juego el equilibrio político, el cual se verá afectado en caso de que tales demandas sean satisfechas.

Contrariamente a lo que pudieran podido imaginar las autoridades políticas, en 1968, el movimiento y la represión de que fue víctima en lugar de fortalecer la apatía y las actitudes negativas hacia la participación, familiarización a amplios sectores de la población, en particular en el seno de las clases medias, con el lenguaje democrático, es probable que la violencia que se ejerció contra los estudiantes les haya repugnado tanto a otros que, aún cuando hubieran aceptado la gravedad el conflicto y la urgencia de la solución como efecto colateral también reconocieron la necesidad de fijar límites a la autoridad.⁴⁹

⁴⁹ *Idem. Loaeza, p. 24.*

2.4 LA EDUCACION EN LA DECADA DE LOS SETENTA

Para finales de la década de los cincuenta, la magnitud del rezago educativo era considerable. Como ya se mencionó en el Capítulo I, en 1957 en Presidente Ruiz Cortines tuvo que admitir que de los "...7 millones de niños en edad escolar (6 a 14 años), 3 millones (más del 40 por ciento) no recibían educación primaria".⁵⁰ En cuanto a la población adulta el 80% no contaba con estudios completos en este nivel. Ciertamente entre 1960 y 1970, se registraron importantes avances. Sin embargo, los esfuerzos realizados no pudieron responder a las exigencias planteadas por la presión demográfica, que como se sabe, fue muy intensa en este periodo. De esta manera, a pesar de que en esta década la matrícula de educación primaria registró un crecimiento significativo. En 1970, el número de niños de 6 a 14 años que no habían concluido la primaria y que no asistían a la escuela se incrementó. En este momento, el *rezago educativo*⁵¹ en este grupo de edad era mayor de 4 millones. En términos porcentuales alcanzaba a más del 30% de este grupo de población (*Cuadro3*).

⁵⁰ Loaeza Soledad, *Clases Medias y Política en México. La Querrela Escolar 1959-1963*, México, El Colegio de México, 1988, p. 216.

⁵¹ El Rezago Educativo es la condición de atraso en la que se encuentran las personas que no tienen el nivel educativo que se considera "básico", en un momento dado. Para medir el rezago se requiere distinguir dos subpoblaciones: 1) la que aún está en edad de cursar la educación básica en el sistema escolarizado y que aunque no haya concluido este nivel, todavía tiene alta probabilidad de hacerlo y, 2) la población cuya edad es mayor a la anterior. Si se considera educación básica la primaria, la población de 6 a 14 años está en edad de cursar la enseñanza básica, dentro del sistema escolarizado y si no cuentan con la primaria completa no se consideran en condiciones de atraso, siempre y cuando asistan a la escuela y la población de 15 años y más que no cuenta con la primaria completa está en condición de rezago, asista o no a la escuela. Estos dos grupos se refieren a una condición de atraso.

El aumento en la cantidad de jóvenes que egresaba de la primaria tuvo consecuencias inmediatas sobre las demandas de educación media y superior. Los segmentos más altos de la estructura educativa comenzaron a tener incrementos relativos mayores a los de la base. Este comportamiento que desde entonces ha sido característico del sistema mexicano de educación, corresponde al fenómeno que en la literatura se conoce como *polarización educativa*. Se refiere básicamente al incumplimiento de la meta de escolaridad básica universal al mismo tiempo que los ciclos medio y superior se masifican (*Gráfica 1*).

No se puede negar que en términos porcentuales, en esta década, la situación educativa de la población mejoró notablemente: la proporción de personas de 15 años y más que contaba con educación superior (media superior, licenciatura y posgrado) pasó del 3 al 6 por ciento; la de población con primaria completa de 12 a 16.8%. Además, la que se refiere a las personas en condición de rezago (sin instrucción y primaria incompleta), decreció en casi 10 puntos porcentuales (*Gráfica 1 y Cuadro 3*).

No obstante lo anterior, en términos de cantidades absolutas, el panorama que se recoge al finalizar esta década fue poco halagador. El volumen del rezago se incrementó. Crecieron el número de niños que no habiendo

terminado la primaria no asistían a la escuela y también de personas de 15 años y más no contaban con la primaria (sin instrucción y primaria incompleta)⁵² (*Gráfica 1*). De esta manera, las metas del *Plan Once Años* estaba lejos de cumplirse.

De 1970 a 1980, el crecimiento demográfico, el propio desarrollo material del país, los aumentos en la cobertura escolar y las aspiraciones de la población por un mejor futuro habrían de ejercer muy pronto una mayor presión sobre la estructura global de la educación mexicana. Esa situación aunada a los conflictos a partir de 1968 condujeron a considerar a la escuela como un mecanismo de estabilidad política, al tiempo que se hacía hincapié en sus potencialidades igualadoras, aludiendo a que si el Estado no había logrado cumplir del todo con su función, había sido por los efectos del modelo de desarrollo seguido en los últimos treinta años.

La labor educativa realizada en la década anterior y los nuevos esfuerzos emprendidos produjeron avances. Estos se hacen evidentes en los datos censales de 1980⁵³, aunque ciertamente, las estadísticas muestran poca

⁵² Por su parte, la cantidad de personas analfabetas de los 15 años y más era cercana a los 7 millones.

⁵³ El Censo de 1980 registra a más del 10% de la población de 14 años en el rubro de "no especificado", según el nivel de instrucción. En este trabajo para realizar un comparativo se incluyó a esta población mediante prórata.

calidad y restan confiabilidad. Sin embargo, puede considerarse que las tendencias que se derivan de la información censal son válidas para este trabajo.

Entre 1970 y 1980 la cantidad y el peso relativo de la población de 15 años y más que lograba concluir la educación básica y avanzaba hacia niveles superiores registraron un aumento considerable. Sin embargo, las cifras de analfabetismo y de la población sin instrucción siguieron estando situadas por encima de los 6 millones. De esta manera, la proporción y la magnitud del rezago permanecieron parcialmente constantes (*Cuadro 3 y Gráfica 2*).

En lo que corresponde a niños y jóvenes (6 a 14 años), la asistencia escolar y la cantidad de población que concluía primaria lograron incrementos que implicaron la reducción porcentual y absoluta del rezago educativo en este grupo de edad (*Cuadro 3*).

Sin embargo, la presión demográfica seguía siendo muy considerable y los esfuerzos que se hicieron si bien contrarrestó el rezago mediante la creación de instituciones de carácter educativo, fueron insuficientes. La población de 6 a 14 años representaba más de la cuarta parte del total y no se logró que todos los niños tuvieran acceso a la escuela.

Además, en la escuela primaria el fracaso escolar constituía un problema de dimensión considerable. Las estimaciones realizadas muestran que el promedio de deserción era, para esta fecha, de un 57%.⁵⁴ De esta manera, la enseñanza básica continuó representando un filtro para ciertos sectores sociales que permanecían excluidos de los beneficios de la educación.

El análisis de los datos que dan cuenta de lo sucedido en la década de los ochenta remite necesariamente a la crisis económica y a sus consecuencias sociales. En el sector de la educación, en específico, se pueden apreciar de una manera particular. Las condiciones de escasez de recursos, las decisiones políticas y las estrategias de los diferentes grupos sociales conforman un escenario educativo distinto al que estuvo vigente en épocas anteriores.

La distribución de la población de 15 años y más según niveles educativos seguía teniendo una estructura piramidal con tendencia a la polarización (*Gráfica 3*). Para 1990, el 23% de este conjunto de personas contaba con estudios de nivel medio superior y superior y el 40% tenía estudios de media básica y primaria completa (*Cuadro 2*). Esto significa que se había

⁵⁴ Báez, Francisco y González, Enrique, *Impacto de la crisis en las condiciones de vida: un ensayo descriptivo*, en *México Informe de la Crisis (1982-1986)*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, 1989.

logrado que dos terceras partes del total de adultos en el país concluyeran la educación básica. Sin embargo, desde una óptica pesimista estos datos significan que para ese año, una década tres adultos no había tenido la oportunidad de terminar la primaria.

En esta situación. Con todo y que en términos relativos el conjunto de individuos sin educación primaria disminuyó su aporte al total de la población mayor de 14 años, para finales de la década de los ochenta la cantidad de personas adultas en condición de rezago siguió siendo superior a los 18 millones (*Cuadro 3 y Gráfica 3*).

En cuanto a asistencia a la primaria de la población de entre 6 y 14 años, los datos permiten observar que, durante la década de 1980-1990, el ritmo de crecimiento fue bastante más lento que en la anterior década (*Cuadro 3*). Sin embargo, debido a que el descenso de la fecundidad mostró efectos al producir el estancamiento en el incremento de este grupo de edad y aminorar la presión sobre el nivel básico del sistema educativo, la dimensión del rezago de niños y jóvenes pudo reducirse (*Cuadro 3*).

Volviendo a la década de los setenta y siguiendo la lógica antes expuesta, Echeverría desde su campaña presidencial se propuso abrir canales de comunicación con los sectores sociales resentidos después del movimiento de 1968, en particular con los intelectuales, universitarios y grupos disidentes. Con este objetivo, emprendió la política de *apertura democrática*, para que desde su campaña fuera visto como una alternativa que recogía de la sociedad la crítica de los actos represivos del gobierno de Díaz Ordaz. El nuevo gobierno se presentaba como abiertamente autocrítico, lo que permitía aumentar la credibilidad en el sistema y la legitimidad de los nuevos gobernantes. La recuperación de la hegemonía descansaba en una actitud flexible de la sociedad política con los grupos y organizaciones civiles más activos y contestatarios. En este sentido el proceso de apertura democrática se da bajo un esquema de participación de diversos actores sociales con quienes había necesidad de entablar trabajos encaminados a satisfacer demandas ancestrales. Es así que las Políticas Públicas sustentan la acción del Gobierno, priorizan necesidades y desarrollan acciones dirigidas a un bienestar social general.

El conjunto de cambios políticos, sociales, económicos y culturales, han tenido como constante la tendencia de ampliar oportunidades del sujeto social. Tal es el caso del otorgamiento del voto a la mujer en el Gobierno de

Ruiz Cortines⁵⁵, así como la reducción de la edad para votar y ser electo⁵⁶, ampliando la actividad, principalmente de los jóvenes en los asuntos políticos.

Al final de la década de los sesenta, México era puesto como ejemplo de progreso. Se comentaba la forma en que el país había cambiado de una economía rural y agraria, a una urbana e industrial; se enfatizaba que la población que vivía en localidades de más de 2,500 habitantes había crecido del 34 al 60 por ciento, se mencionaba una reducción del 67 al 40% de la fuerza laboral ocupada en la agricultura; asimismo se subrayaba la modificación en la composición del Producto Nacional Bruto (PNB), donde la agricultura se había reducido del 21 al 11%, mientras que la industria se había elevado del 24 al 34%. En forma similar, se proclamaba que la red carretera había aumentado de 5,000 a más de 70,000 kilómetros; que la electricidad había escalado de 0.5 a 7.5 millones de watts; que la producción petrolera se había incrementado más de cuatro veces sobre el nivel de la década de los treinta; que la tierra irrigada había aumentado de 0.1 a 3.0 millones de hectáreas; que la educación pública, la seguridad social y los servicios de salud se habían extendido en forma importante.

⁵⁵ Arias Marín, Alan, *Reflexiones sobre la evolución del régimen político mexicano*, en Estudios Políticos, Revista de las especialidades en Ciencia Política y Administración Pública, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, cuarta época, N° 3, abril-junio, 1994, p. 212.

⁵⁶ *Op Cit.*, Basáñez, p. 41.

Echeverría empezó a propagar una visión diferente de los beneficios y resultados del desarrollo mexicano. Esta nueva visión encontró un campo propicio para desarrollarse en la apertura política promovida por el mismo Echeverría, así como el legado del pensamiento crítico que dejó el movimiento estudiantil de 1968. Reforzando lo anterior, actuaban también algunos aspectos negativos del desarrollo económico. En estas condiciones, se propagó una corriente crítica a la política de *Desarrollo Estabilizador*. El cuestionamiento de varias de sus bases, aunado a las desfavorables condiciones económicas de 1970, condujeron a la formación y consecuente implementación de la estrategia económica del *Desarrollo compartido*⁵⁷.

La apertura política funcionó como un acercamiento de la sociedad política con la civil, en un marco de contención y prevención de la violencia vía la tolerancia y la interlocución política, con una perspectiva de recuperación de la credibilidad social y el control político de los disidentes, surge la idea de que un cambio importante se requería el país no solo en lo social, político o económico, sino de estructuras mentales.

⁵⁷ Op. Cit., Basáñez, p. 45.

El pilar de la hegemonía política constituido por la educación masiva como fórmula a la movilidad social fue reforzado por Echeverría. El gasto público había disminuido en la totalidad del sistema educativo (primaria, media y superior) durante el sexenio de Díaz Ordaz⁵⁸, y las relaciones gobierno-universidad se habían deteriorado. Cuando Echeverría llega al poder, la situación comenzó a cambiar: se propuso conciliar la relación gobierno-universidad, así como abrir canales de participación a movimientos anteriores partidistas y grupos disidentes. Particularmente a partir de 1971, hubo un sustancial incremento de empleos en educación, muchas nuevas escuelas fueron creadas y las universidades recibieron aumentos en sus subsidios.

El gobierno organiza y coordina, sistemáticamente, un programa nacional de reforma educativa para todos los niveles de enseñanza como respuesta institucional a las demandas sociales, políticas y económicas de los centros urbanos del país. Las instituciones de educación superior en el país no parecían satisfacer las necesidades académicas impuestas por la industrialización y la diversificación de servicios. Los cuadros técnicos y profesionales que se venían formando en los establecimientos docentes, estaban limitados por las reducidas expectativas laborales de un mercado de

⁵⁸ Zermeno, *México: una democracia utópica. El Movimiento Estudiantil del 68*, México, Siglo XXI, 3ª edición, 1983, p. 60.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

trabajo dependiente de una producción limitada por el comercio exterior y su consecuente disparidad de precios.

Los datos censales de 1970 registraron una población de más de 48 millones de habitantes, de los cuales, 13 millones de 12 años o más eran económicamente activos. Si bien la estrategia de industrialización, determinada por la familia revolucionaria, propició la extensión de la clase media mexicana, también apoyó la importación de maquinaria, inversión y personal extranjero para sostenerla.

Sin una programación adecuada, los establecimientos de educación superior venían actuando como factores de movilidad económica y social para profesionistas que empleaba la dinámica del desarrollo que, durante la década de los sesenta, se caracterizaba por la limitada utilización de una abundante mano de obra de los sectores populares. El sector rural padeció una aguda desatención, debido al desequilibrio social de las ciudades que año con año, veían rebasada su capacidad de empleo de los inmigrantes que abandonaban el campo en busca de mejorar sus condiciones de vida. 600,000 nuevos empleos anuales debían de crearse para equilibrar la tasa de crecimiento demográfico del 3.5% por año, con la oferta de personal en edad de trabajar. Durante 1970, el 4.5 de la población obrera se encontraba

desempleada. En los últimos seis meses del mismo año, el índice de crecimiento de desempleo aumentó hasta el 8.5%. En otros sectores la falta de trabajo se registró con las siguientes cifras:

Sector	Porcentaje
Industria de la construcción	12%
Sector agropecuario	9.6%
Servicios	8.7%

Fuente: *Proyecto de Legislación Demográfica, Gobierno Exterior de México*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., 1977, Vol. XIX, Nº 11.3-4

Conforme los datos censales de la Secretaría de Industria y Comercio, en 1970, el 26.77 de la población total económicamente activa se encontraba distribuida de la siguiente manera:

Sector	Porcentaje
Agropecuario	41.4%
Industrial	23.9%
Servicios	34.7%

Fuente: *Censo N° IX*, Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1975.

Los indicadores anteriores explicaban que el país no estaba en condiciones de aplazar las decisiones gubernamentales tendiente a incrementar la producción agrícola e industrial para reducir las desigualdades sociales de la población. A través de una reorganización del sistema educativo y de las

actividades de investigación científica, Echeverría dispuso la aplicación de un programa de desarrollo mediante la formación de tecnología y adiestramiento de las nuevas generaciones. La población debía integrarse en el proceso de concientización sobre los problemas del país, favorecer un cambio de mentalidad por la depuración de la técnicas de enseñanza y canalizar, a través de las instituciones gubernamentales, acciones diversas para equilibrar al sistema social.

Educar, para el régimen de Echeverría, consistió inicialmente, en habilitar a la población a la participación masiva en la actividad económica y cultural para superar las condiciones del subdesarrollo -determinadas, en parte, por contradicciones impuestas por países desarrollados-, mediante un estrategia educativa de tendencia nacionalista y actualizada con procedimientos eficaces para la enseñanza. El mexicano educado podría contrarrestar la subordinación colonialista, la influencia de los medios masivos de comunicación y la injerencia sistemática y acumulativa de mensajes y valores transmitidos con un afán consumista, por los representantes del mercado de bienes y servicios.

Con la inclusión de elementos prácticos, material didáctico y facilidades académico administrativas, la reforma educativa de 1970 pretendió combatir

el problema de la deserción estudiantil, en todos los ciclos del aprendizaje: periodos terminales, enseñanza abierta, técnicas audiovisuales y fomento al autoaprendizaje. Las oportunidades de acceso a los beneficios educativos se ampliaron para los grupos marginados mediante la utilización de técnicas pedagógicas modernizadoras. La tradición verbalista, aún predominante en el personal docente, trató de transformarse en una escolaridad experimental apoyada en la investigación, la crítica y el cuestionamiento de la información recabada por los educandos.

Los primeros proyectos que se llevaron a cabo en el ambicioso plan reformador del sistema educativo, consistieron en la creación del Colegio de Bachilleres y los Colegios de Ciencias y Humanidades. Se diseñaron contenidos para los libros de texto gratuitos para primaria, se actualizaron de bibliotecas con el propósito de contribuir a la formación de jóvenes para facilitar su acceso al mercado laboral.

En lo que respecta a la atención al medio rural, la Secretaría de Educación Pública impulsó diversas acciones orientadas a facilitar el acceso a la educación de los grupos más relegados. Para atender la enseñanza primaria en el medio rural, se enviaron maestros al campo. Desde el segundo año del sexenio se podía afirmar que dos de cada tres nuevos

maestros eran enviados a escuelas rurales, y al final del sexenio se calculaba que se había enviado a las escuelas rurales cerca de 35,000 maestros.

Asimismo, se estableció un novedoso sistema de Instructores Comunitarios para atender las localidades rurales en las que el escaso número de niños no justificaba la creación de una escuela convencional. A fines del sexenio se abarcaba con este sistema a 46,000 niños en más de 950 comunidades. Esta innovación es importante no sólo como medio de llevar la educación a la población dispersa y aislada, sino por otras razones: el empleo como instructores de jóvenes con secundaria, capacitados mediante un curso breve, y la participación de la comunidad en la evaluación del instructor. El financiamiento (75% federal a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo y 25% estatal a través de patronatos) se entrega a la comunidad para que sea ella quien directamente retribuya al instructor.

Paralelamente, los internados que impartían enseñanza primarias a niños del medio rural, se transformaron en Centros Regionales de Educación Fundamental, con la finalidad de impartir la primaria y capacitar para el trabajo agrícola. Otro hecho significativo, fue el establecimiento de instituciones posprimarias en el medio rural.

Además del establecimiento del sistema de educación para adultos, se reorganizaron los centros de alfabetización como Centros de Educación Básica para Adultos, a partir de 1970 se emplearon en ellos libros especiales para la educación de adultos. En el medio urbano se atendió a la población más necesitada a través de Centros de Acción Educativa y de los antiguos Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial.

Se promovieron diversas instituciones (Centros de Integración Social, Escuelas Albergue, Unidades de Concentración, Promotores Culturales, Procuradurías de Comunidades Indígenas, etc.), para atender a los núcleos indígenas. Particularmente se estimuló la castellanización de los niños indígenas en 1,450 centros. Las acciones enumeradas, revelan que en su pensamiento, la educación fomenta una mayor homogeneidad social. El sistema educativo se expande en razón de la demanda social; se confía en que de esta manera se reducirán las desigualdades sociales y se repartirán con mayor equidad los beneficios sociales. Si bien se menciona la necesidad de asignar los recursos federales en un sentido compensatorio y se intensifican algunas medidas destinadas a beneficiar a los grupos marginados, no aparece sin embargo, en el pensamiento oficial, una preocupación por explicar de qué manera la educación efectúa la redistribución de los beneficios sociales y económicos.

La educación superior se encontró en un primer plano, porque al ser del debate nacional, la reforma educativa se esperaba ver primero en esta área. El Gobierno se comprometió a realizar una consulta nacional, que diera las normas para la reforma educativa. Esta se hizo durante un periodo de seis meses de consulta pública y de ella salieron una serie de recomendaciones de maestros, jóvenes e instituciones, que sirvieron como base de una nueva política educativa. Constituyó un esfuerzo de adecuación a la realidad nacional, de ampliación de la oferta educativa para aliviar las tensiones sociales, de una modernización de los conceptos educativos y del contenido de la educación; se legisló para flexibilizar el sistema y el servicio público de la educación superior, para terminar con el distanciamiento entre universidades y gobierno.

A partir de las reflexiones anteriores, se da un importante avance en cuanto a expectativas de carácter educativo, que principalmente en este periodo la educación funcionó como un elemento de conciliación y control. Tomando la idea de David Apter, existen dos tipos de sistemas educativos, uno que llama de *movilización* y otro de *reconciliación*. "El sistema de movilización lo explica como resultado de una revolución o de un movimiento social de profundidad, en el cual el gobierno da un gran énfasis a su política social y hace grandes inversiones en el sistema educativo... como uno de sus

instrumentos centrales del proceso de modernización que la revolución triunfante establece como objetivo... Encontramos una gran militancia y motivación, no sólo en los componentes del servicio educativo y dentro del gobierno, sino que ésta se transmite a la población en general y son los momentos brillantes en la vida educativa de los pueblos".⁵⁹ El sistema de reconciliación, de acuerdo con Apter, toma varias formas, pero esto sucede en los países estables o en los países donde después de haber triunfado una revolución se establece una autocracia modernizante, la cual va desarrollando programas de política social rumbo a ciertos objetivos de modernidad. Se establece un sistema en el cual se hace una pirámide de gobierno y dentro de ésta se forman sub-grupos que empiezan a luchar no sólo por aspectos educativos, sino por otros, en una versión diferente de la lucha por el poder. Estos sistemas tienen crisis más frecuentes cuando se trata de un país unipartidista y su efecto es el de una gran estabilidad y a veces de poca evolución en la eficiencia del sistema.

En México, después de la revolución, hemos tenido momentos en que el sistema educativo ha sido un sistema de movilización. El ejemplo más claro es el de Vasconcelos, que logra captar la imaginación del mexicano y lanzarlo a una cruzada por la educación e inclusive a una definición de la

⁵⁹ Apter, David, *Las Políticas de Modernización*, Universidad de Chicago, Chicago, Ill, 1965, pp. 260-265.

cultura nacional. Lo vimos en menor escala en la época de Torres Bodet y sus primeras campañas alfabetizadoras. En otro aspecto, observamos también el sistema de movilización como resultado de una crisis social en 1968, que se caracterizó por un sentido de urgencia por la transformación de la educación, en este caso por la educación media superior y superior, que se hizo manifiesto.

Fuera de esos momentos, nuestro sistema es un sistema de reconciliación. Los grupos de distintas ideologías que pugnan por influir en la política educativa son conciliados, a veces, a través de concesiones, en ocasiones también a través de represiones y el sistema de conciliación se convierte en un fin en sí mismo.

2.5 CUADROS Y GRAFICAS CAPITULO II

Analfabetismo y nivel de instrucción de la población de 6 a 14 años
1960-1990

CUADRO 1

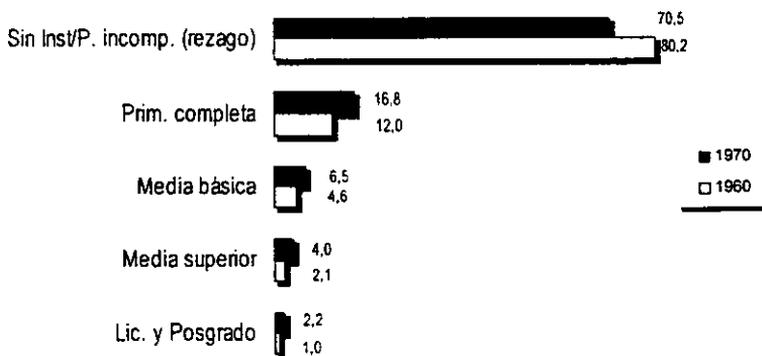
Población	1960	%	1970	%	1980	%	1990	%
Analfabeta	3830243		4163081		---		---	
Total	8516816	100,0	12431880	100,0	17295147	100,0	18835378	100,0
Sin instrucción	4384660	51,1	5167686	41,6	2424840	14,0	2999026	15,9
Primaria incompleta	3815596	44,8	6353897	51,1	1204801	69,7	11827913	62,8
Primaria completa	234350	2,8	600192	4,8	1542710	8,9	2007227	10,7
Educación media básica	82210	1,0	310105	2,5	1279296	7,4	2001212	10,6

Nota: la población con nivel de instrucción no especificado de prorrateó

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, 1960, 1970, 1980 y 1990.

México: Población de 15 años y más según nivel educativo alcanzado, 1960 y 1970 (millones)

Gráfica 1



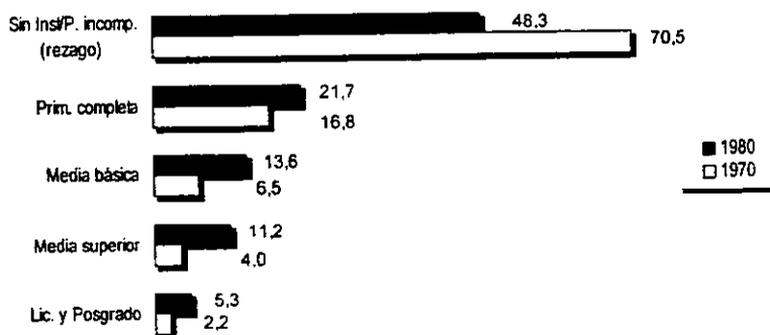
Analfabetismo y nivel de instrucción de la población de 15 años y más
1960-1990

CUADRO 2

Población	1960	%	1970	%	1980	%	1990	%
Analfabeta	6742929		6694224		7305657		6237420	
Total	19357479	100,0	25938558	100,0	37927410	100,0	49610876	100,0
Sin instrucción	7749197	40,0	8199371	31,6	6097055	16,1	6818946	13,7
Primaria incompleta	7783614	40,2	10087131	38,9	12208953	32,2	11550264	23,3
Primaria completa	2328012	12,0	4360503	16,8	8221001	21,7	9766368	19,7
Educación media básica	883011	4,6	1675914	6,5	5149031	13,6	10058844	20,3
Educación media superior	412367	2,1	1047744	4,0	4241856	11,2	7236590	14,6
Lic. y posgrado	201278	1,0	567895	2,2	2009514	5,3	4179864	8,4

Nota: la población con nivel de instrucción no especificado de prorrateó
Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, 1960, 1970, 1980 y 1990.

México: Población de 15 años y más según nivel educativo alcanzado, 1970 y 1980
(millones)
Gráfica 2



Estimación del Rezago Educativo
 Nivel Educativo Mínimo=Primaria
 Población de 6-14 y 15 y más
 1960-1990

CUADRO 3

Población	1960	%	1970	%	1980	%	1990	%
Total	27874295	100,0	38370438	100,0	55222557	100,0	68446254	100,0
6-14	8516816	100,0	12431880	100,0	17295147	100,0	18835378	100,0
15 y más	19357479	100,0	25938558	100,0	37927410	100,0	49610876	100,0
No cuenta con primaria completa	23733067	85,1	29808085	77,7	2751362	59,3	33196149	48,5
6-14	8200256	69,3	11521583	93,7	14473141	83,7	14826939	78,7
15 y más	15532811	80,2	18286502	70,5	18306008	48,3	18369210	37,0
Asiste a primaria			8061112	21,0			13276845	19,4
6-14			7358017	59,2	11973648		12924793	68,6
15 y más			703095	2,7			352052	0,7
Población en rezago			22450068	58,5	20805501	37,7	20271356	29,6
6-14			4163566	33,5	2499493	14,5	1902146	10,1
15 y más	15532811	80,2	18286502	70,5	18306008	48,3	18369210	37,0

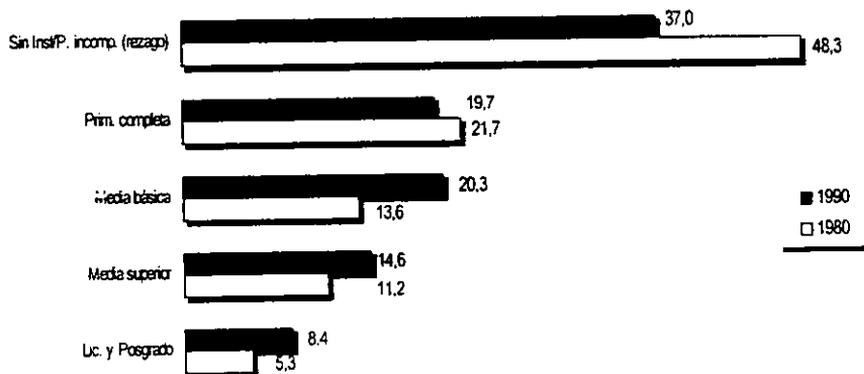
Nota: La población con nivel de instrucción no especificado se promedió.

* Esta variable no la reportó el Censo

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, 1960, 1970, 1980 y 1990.

México: Población de 15 años y más según nivel educativo alcanzado 1980 y 1990 (millones)

Gráfica 3



CAPITULO III. CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO: UNA INSTANCIA PUBLICA PARA EL COMBATE AL REZAGO EDUCATIVO

3.1 ANTECEDENTES DE LA EDUCACION COMUNITARIA RURAL EN MEXICO

Se ha identificado a la educación comunitaria rural como un proceso educativo integral que abarca todos los aspectos de la vida humana, en los cuales el hombre interactúa y acciona con los demás.⁶⁰

En este sentido, los aspectos que se identifican en la educación comunitaria rural son:

- a. *Cultural*. Que reconoce la valoración de las prácticas populares en las que se propicia el intercambio armónico entre procesos y productos inter e intra culturales;
- b. *Social*. Que pretende fomentar la solidaridad y la formación de una conciencia crítica para la modificación de las condiciones de vida;
- c. *Económico*. Abocado a las formas de producir, consumir e intercambiar de las comunidades;
- d. *Histórico*. Parte de la realidad concreta de las comunidades;

⁶⁰ Consejo Nacional de Fomento Educativo, *Educación Comunitaria Rural*. Documento Interno de Trabajo, México, marzo, 1995, p.8.

- e. *Educativo*. Ubica los procesos formativos que ocurren en las comunidades como parte de sus prácticas comunitarias; y
- f. *Político*. Tiende a apoyar procesos políticos con un sentido democrático, que potencializa las formas de organización de grupos comunitarios.

A partir de los aspectos que definen a la educación rural comunitaria, también se plantean propósitos:

1. Contribuir a la revaloración del conocimiento y la sabiduría popular;
2. Facilitar el acceso a la educación elemental a la población principalmente infantil;
3. Desarrollar procesos autogestivos a partir de la organización, la participación y la formación de una conciencia crítica, para la solución de problemas que afectan la vida comunitaria; y
4. Desarrollar procesos de aprendizaje vinculados a la vida comunitaria en lo que respecta al bienestar social y cultural de los habitantes de las comunidades.

La educación comunitaria rural, por la diversidad de ámbitos tanto geográficos como sociales, requiere de la conformación de un enfoque pedagógico, con un carácter formativo e informativo que parta de las

necesidades comunitarias, cuyos contenidos se articulen en tres áreas básicas:

1. **Formativa:** se enfoca a proporcionar acciones para el enriquecimiento y apertura de opciones educativas en el nivel básico, así como fomentar la adquisición de conocimientos de otras áreas, con la finalidad de garantizar que la población sea partícipe directa en el proceso educativo y se apropie de elementos que fortalezcan sus valores, costumbres y tradiciones comunitarias.
2. **Bienestar Social:** considera la necesidad de desarrollar acciones educativas relacionadas con la salud, nutrición trabajo, vivienda y espacios de recreación de la comunidad, ofreciendo opciones para mejorar la calidad de vida de sus miembros desde una perspectiva integral que parta de su propia organización y participación.
3. **Cultural:** retoma elementos básicos de la cultura comunitaria, entendida ésta como la forma en que el hombre se relaciona con el entorno social y natural y que se expresa en sus costumbres, valores y tradiciones.

La Educación Comunitaria Rural en México ha procurado ser un elemento de equidad, que elimine las desigualdades de acceso a la educación para los niños y jóvenes de las comunidades que por su dispersión geográfica,

escasa población y difícil acceso, han estado al margen de los beneficios económicos y sociales. Para ello, a lo largo de este siglo, se han realizado esfuerzos continuos en la búsqueda y operación de servicios, modelos y esquemas de oportunidades que respondan a las necesidades y características culturales de cada una de las comunidades que conforman nuestro país.

La búsqueda de modelos educativos adecuados, ha conducido al terreno de las innovaciones, de manera que los modelos escolares se han renovado y enriquecido con elementos extra-escolares, lo cual constituye una aplicación flexible de los conceptos de educación en todos sus aspectos. Las actividades extra-escolares son básicamente: el desarrollo de proyectos productivos, interrelación del estudiante con su medio, vinculación del alumno con su familia y reforzamiento de los valores sociales y culturales.

La iniciación del movimiento educativo en México realizada por Vasconcelos no fue, a pesar de sus numerosos rasgos sorprendentes, un producto milagroso que naciera espontáneamente, sino que tuvo antecedentes que no deben dejarse a un lado.

Antes de la Revolución no se escuchó nunca hablar de que existiera en el país un problema rural. Nadie creía que hubiese necesidad de mejorar la economía de la población rural y de educar a los indios y a los mestizos que vivían en el campo. Dos terceras partes de la gente que habitaba la República habían sido olvidadas por completo y estaban desintegradas del resto del país en absoluto. Dos terceras partes de la población de la República significaban aproximadamente en esa época nueve o diez millones de habitantes, que trabajaban todo el día para ganar un sustento completamente insuficiente. Los gobiernos sólo se acordaban de ellos en el momento de recaudar contribuciones personales para el erario público.

Cuando la Revolución azota al país, los gobiernos revolucionarios se encontraron frente a dos problemas enormes: el agrario y el educativo. En este trabajo sólo se hablará del aspecto educativo.

En 1912, en virtud de una Ley Federal dictada un año antes, comenzaron a aparecer las primeras escuelas destinadas al campo. En estas escuelas solamente se enseñaba a hablar, leer y escribir el idioma castellano y a ejecutar las operaciones fundamentales y usuales de la aritmética, como si las condiciones de la economía y de la cultura de la gente campesina pudieran haberse remediado con tales instituciones.

En este periodo la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, como se llamaba entonces la Secretaría de Educación, no ejercía jurisdicción alguna sobre los Estados, pues su acción se desarrollaba solamente dentro del Distrito Federal y de los territorios federales de entonces, que eran Baja California, Tepic y Quintana Roo. Para que el sistema de escuelas anteriormente señalado pudiera desenvolverse, fue necesario que el Congreso votara en 1911, una Ley de Educación de alcances nacionales, obligatoria para toda la República. En la historia de la educación en México, esta ley se conoce como Ley Federal de Instrucción Rudimentaria.

Las escuelas nacidas en virtud de esa Ley se llamaron entonces *Escuelas Rudimentarias* porque, sólo habían sido concebidas para alfabetizar e impartir los elementos de la instrucción. Después, algunos maestros comenzaron a denominarlas escuelas de *peor es nada*, porque es claro que peor era que en las áreas rurales no hubiera habido escuelas de ninguna clase. Los puntos esenciales de esta Ley giraban en razón de los siguientes elementos:

- A. Crear escuelas que enseñaran a hablar, leer y escribir el castellano y a ejecutar las operaciones fundamentales y usuales de la aritmética.
- B. La instrucción rudimentaria se impartiría en dos cursos a lo sumo.

- C. La asistencia a las escuelas rudimentarias no sería obligatoria y se daría a cuantos analfabetos concurrieran a las mismas, sin distinción de sexos ni edades.
- D. Para estimular la asistencia a esas escuelas, se procuraría distribuir en las mismas alimentos y vestidos a los educandos que lo necesitaran, en la medida de las posibilidades gubernamentales.

El país quedó convencido de que estas escuelas simplemente alfabetizadoras eran poco eficientes, ya que los poblados en que funcionaban seguían debatiéndose en el mismo plano de pobreza y de incultura en que se hallaban antes de que las instituciones se hubiesen establecido en su seno. Estas escuelas no eran las que el indio y el mestizo de las áreas rurales necesitaban, ya que con o sin ella la pobreza permanecería en el mismo plano inferior en que se encontraban y al poco tiempo decayeron por su ineficacia. Sin embargo, estas escuelas aportaron una contribución valiosa al progreso cultural del país, ya que fueron a provocar anhelos de defensa material y cultural y estimular intereses en los indios y mestizos que vivían en las áreas rurales del país. Además del servicio anterior, prestaron otro de importancia, consistente en proporcionar elementos más adecuados de escuela rural que en México había de establecerse.

Con la Revolución Mexicana, el gobierno del viejo régimen, que trataba de contenerla y sofocarla, hizo uso no solamente de las armas, sino también de las promesas halagadoras. Una de estas fue la Ley de las Escuelas Rudimentarias expedida, y destinada a la educación de la población rural del país, cosa que nunca el dictador había pensado. Si ahora lo hacía era obligado por las circunstancias, ya que las filas revolucionarias estaban compuestas fundamentalmente por elementos campesinos. Por su caída precipitada, el viejo régimen no tuvo tiempo de poner su decreto el 30 de mayo de 1911 en operación, tocándole hacerlo al régimen revolucionario triunfante, el cual, en 1912, empezó a crear las escuelas abriéndolas en toda la extensión del país.

La Constitución Política del país en 1917, en su artículo 3º, consideró a la educación como un elemento importante para lograr el desarrollo del país. Este artículo planteaba que... *la enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior, que se imparta en establecimientos particulares. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente enseñanza primaria.*⁶¹ A partir de este momento y hasta la

⁶¹ Consejo Nacional de Fomento Educativo. La Educación Comunitaria Rural. Marco Conceptual, Documento Interno de Trabajo, Dirección de Programas y Desarrollo Educativo, México, 1995, p. 10.

elección del General Alvaro Obregón como Presidente, la educación rural se trató de instrumentar con esta perspectiva, sin que existiera un programa nacional.

El proyecto de creación de la Secretaría de Educación Pública concebido por Vasconcelos dejaba organizado el nuevo Ministerio en tres departamentos: el Escolar, el de Bibliotecas y el de Bellas Artes. Respecto al Departamento Escolar, al señalar las normas para su organización le asignaba, entre otras, las siguientes funciones: 1) la creación de escuelas especiales para la educación de los indios, las que deberán propagarse por las regiones densamente pobladas por indígenas y en las cuales se enseñará la lengua castellana con los demás rudimentos que son necesarios para asimilarlos a nuestra civilización, a efecto de que pasen enseguida a las escuelas rurales, primarias, preparatorias, profesionales, etc., según sus aptitudes y posibilidades, y 2) la creación de escuelas rurales en todo el territorio de la República, conforme a las necesidades de la población y a los recursos que se vayan disponiendo... En la organización de las escuelas rurales se cuidará de educar a los alumnos especialmente

en aquellos conocimientos de aplicación inmediata, a fin de perfeccionar los trabajos manuales y las industrias de cada región.⁶²

Vasconcelos dio cierta independencia o autonomía al órgano encargado de realizar la primera de aquellas funciones, desarticulando el Departamento Escolar. De dicho órgano, que se llamó Departamento de educación y Cultura Indígena, dependían unos maestros llamados *Maestros Misioneros*, los cuales estaban encargados, en términos generales, de recorrer las zonas del país que respectivamente se les habían asignado a fin de localizar los poblados indígenas, estudiar la situación cultural de los pobladores y las necesidades de las comunidades, así como de hacer, en forma de conferencias, intensa propaganda a favor de la educación. Posteriormente, fundaban una escuela en el lugar estudiado, escuela cuya organización y cuyo funcionamiento respondían, hasta donde era posible, las necesidades y aspiraciones del lugar en cuestión, y cuyo maestro era aleccionado por el Misionero sobre la tarea misma. Estas escuelas enseñaban ya no solamente el idioma castellano sino también algunos asuntos que económica y socialmente eran de provecho, pudiendo catalogarse como mejores de aquellas escuelas rudimentarias anteriormente mencionadas.

⁶² Jiménez, Alarcón, Concepción, *Rafael Ramírez y la Escuela Rural Mexicana*, México, SEP-Editiones El Caballito-Consejo Nacional de Fomento Educativo, 1986, p. 105.

En 1922, establecida una escuela indígena, el maestro misionero, pasaba a fundar otra, sin dejar de supervisar las ya fundadas. Para fines del mismo año, se calculaba que ya había funcionando en el país alrededor de 309 escuelas indígenas de esta clase, que impartían educación a 17,925 niños y trataban de levantar de la postración económica y cultural a las 309 comunidades en que estaban instaladas.⁶³

En 1923 estas escuelas se reorganizaron, mejorando notablemente su programa con el sentido que entonces se le imprimió y subrayando su acción socializante. Dejaron de llamarse escuelas y se denominaron en lo sucesivo *Casas de Pueblo*, a fin de dar de ese modo clara idea de que eran creación de la comunidad y para la atención y servicio de la misma.

En 1925, la Secretaría de Educación Pública dio a conocer un Plan de Trabajo de las Escuelas Rurales Federales, de una tendencia renovadora, aunque no siempre en la dirección debida. Dicho Plan recoge ideas de la Escuela Nueva, de Eslander; de una Escuela Nueva de Bélgica, de Faria de Vasconcelos; de la Escuela y la Sociedad, de Dewey, y de la Escuela del Porvenir, de Angelo Patri; es decir, recoge la ideas fundamentales de ese movimiento que trata de mejorar muchos procedimientos pero que esencia

⁶³ *Ibid.*, p. 106

no es trascendental. Dicho Plan de Trabajo comprendía un capítulo de actividades campestres en el campo de cultivo, en hortaliza, en el jardín de flores, y en el cuidado de animales domésticos; comprendía también otro capítulo relativo al aprendizaje de oficios rurales; un tercer capítulo se refería al aprendizaje de las industrias rurales; el cuarto capítulo se refería a los menesteres llamados por tradición, meramente escolares, como lectura, escritura, lenguaje, etc.; el quinto capítulo recomendaba la cultura física, juegos y deportes; finalmente, el último capítulo recomendaba a los maestros realizar dentro de las comunidades en que prestaban sus servicios alguna acción social a favor del vecindario entero. Como se puede apreciar este Plan era un poco superior a las bases de organización y funcionamiento de las Casas del Pueblo, y se aproximaba más a lo que debía ser la escuela rural que nuestro país necesitaba.

El proyecto político, económico, social y cultural de los primeros gobiernos posrevolucionarios postuló principios nacionalistas de independencia económica, limitó la participación extranjera, favoreció la autonomía nacional, se propuso impulsar el proceso de modernización del país, trató de ofrecer educación a los grandes sectores populares, a través de un nacionalismo, se trató de rescatar la cultura indígena y popular como

contrapropuesta a lo que se consideraba predominantemente en el país: la desigualdad y la desintegración económica, étnica y cultural.

El arribo al poder de Alvaro Obregón despertó en todos los sectores expectativas de cambios en el campo de la educación y el mejoramiento de ésta. era considerado uno de los principios de la Revolución. Vasconcelos tenía el convencimiento pleno de que los intelectuales debían dirigir y orientar a las masas trabajadoras e inició un programa de educación con el deseo de llevar los más altos valores de las culturas clásica e hispánica a los campesinos.

En la década de los veinte era que por medio de la educación los grupos económicamente bajos lograrían una mayor remuneración económica. Se intentaba integrar a las comunidades rurales a la economía de mercado para que a la vez sus habitantes mejoraran en lo individual, contribuyeran al desarrollo económico de la nación. Con ese propósito la política educativa sugería e impulsaba el cooperativismo, con cuya práctica se consideraba innecesario modificar la forma de propiedad de la tierra.

El proyecto de educación de Narciso Bassols como titular de la SEP muestra continuidad con la política de Calles, pero con reajustes,

modificaciones y virajes. El desarrollo económico de cada región campesina fue prioritario, considerando al maestro como un planificador económico que tenía a su cargo una región para transformarla productivamente; lo individual y lo social pasan a un segundo plano; fue relevantemente lo económico. De ahí que el objetivo primordial fuera capacitar al campesino para incrementar la productividad de su trabajo.

Se continúan con importancia la Misiones Culturales, considerándoseles como escuelas normales ambulantes, debido a que se conjuntó un grupo de expertos en agronomía, industria y trabajo social que visitaban el país y capacitaban al maestro rural tomando a la escuela y la propia comunidad como un laboratorio donde la comunidad aprendía a resolver sus problemas.

En el periodo 1924-1928, se consolida la educación rural bajo los siguientes principios: a) la organización de la comunidad es imperativa; b) la comunidad es una unidad social activa, consciente de su propio mejoramiento; c) los programas de trabajo deben surgir de la propia estructura comunal; d) la acción de esos programas tiene que ser permanente y no esporádica o temporal; y e) a la escuela rural corresponde organizar y encauzar la actividades comunales.

Durante el mismo periodo se forjó la *Escuela Mexicana*, cuyo proyecto educativo concibe a la escuela rural como el centro de la comunidad, siendo la escuela el principal agente socializador, como se señalan en los incisos anteriores.

En 1925 se crean las *Escuelas Agrícolas*, bajo la idea de la Escuela Mexicana, donde el Estado sería el organizador de cooperativas y cada región bajo sus propios medios, las pusiera en operación. Se concibió a la escuela como el centro de la comunidad, primero aprender a trabajar y después a leer y escribir. Los propósitos de las Escuelas Agrícolas fueron: enseñar formas de aprender a vivir (enseñar produciendo), dando importancia a la práctica de los huertos y granjas, así como organizar las escuelas por comités en parcelas.

El contenido de la política educativa de Calles continúa la visión de su antecesor, persigue una relación directa entre educación, desarrollo; educación-economía, y educación-mejoramiento del nivel de vida. Durante el Maximato, se continuó con la misma línea que el General Calles definió.

En 1934 queda reformado el Artículo 3º Constitucional, definiendo que la educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda

doctrina religiosa, combatir el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social⁶⁴

A partir de estos principios se impulsó la educación rural fortaleciendo las escuelas normales rurales con el objeto de formar maestros en tres áreas fundamentales: prácticas de campo; trabajo de oficina y pequeñas industrias y educación física y artística.

En forma paralela a las escuelas normales rurales, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, se crean las *Centrales Agrícolas* para capacitar técnicamente mediante la educación rural, a aquellos que se dedicarán a la explotación de la tierra.

Con base en el Artículo 3º socialista se aprobó, en diciembre de 1939, lo que sería su Ley Orgánica, ésta más que introducir innovaciones, consolidaba la experiencia de cinco años de trabajo.

⁶⁴ Op. Cit., *Educación Comunitaria*, p. 14.

Fueron impulsados el ejido y el cooperativismo, con énfasis en las ventajas del espíritu y el trabajo colectivos el beneficio de la producción y mercantilización; se siguió realzando la importancia de la vinculación de la escuela con la comunidad, y de la labor formativa de la escuela no sólo con los niños sino también con los adultos en turnos nocturnos. Se trataba de crear conciencia acerca de las ventajas del sindicalismo y de la organización económica y social de la comunidad; se pretendía concientizar sobre las ventajas de modernizar las técnicas agrícolas y de mejorar el nivel y las condiciones de vida de los campesinos induciéndolos a habitar casas amplias e higiénicas, a observar las reglas de higiene y una alimentación adecuada; esta idea de modernización incluía la lucha contra vicios. En este marco se consideró como mejor oportunidad de inducir la construcción de una nueva sociedad, escogiendo para realizar esta labor el medio rural.

Durante el periodo de Avila Camacho, la educación siguió con las orientaciones de la Ley Orgánica de 1939. Sin embargo, en la práctica se le atribuyeron nuevos aspectos organizativos y objetivos a las misiones culturales. Ahora, estaban destinadas a los medios rurales, así como a los periféricos de las ciudades, para con ellas apoyar la campaña nacional de alfabetización, ayudar a los maestros rurales y cooperar en la evaluación socio-económica del campesino y obrero.

Para terminar 1941, se aprobó la Ley Orgánica para reglamentar el Artículo 3º, en la que se definía que... la educación que imparta el Estado en cualquiera de sus grados y tipos, sujetándose a las normas de la Constitución será socialista.⁶⁵ Este socialismo debería ser el forjado por la Revolución Mexicana.

Antes de finalizar el periodo de Avila Camacho, se declaró reformar el Artículo 3º y publicado el 15 de diciembre 1946 en el Diario Oficial, el cual planteaba que... la educación que imparta el Estado -Federación, Estados y Municipios-, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional.⁶⁶

Durante los sexenios subsecuentes se desarrollaron programas educativos que permitieron instrumentar el Artículo 3º, sin dar prioridad a la educación rural. Lo importante en este periodo fue la continuidad a las concepciones de la escuela rural. La escuela sería el nuevo libertador de la opresión de las masas campesinas y obreras concibiendo a la educación como el elemento transformador de la comunidad, en general, de la realidad.

⁶⁵ Consejo Nacional de Fomento Educativo, *CONAFE 22 Años*. Dirección de Programas y Desarrollo Educativo, México, 1993, p. 27.

⁶⁶ *Op. Cit.*, *CONAFE 22 Años*, p. 29.

Como ya se había mencionado en el Capítulo II, durante López Mateos se generó la iniciativa de Plan de Once Años, buscando la expansión y mejoramiento de la enseñanza primaria, garantizando a los niños de México la educación primaria y secundaria gratuita y obligatoria. Este Plan contemplaba, en materia de educación rural, los siguientes objetivos:

1. Creación de plazas para maestros por medio de las escuelas normales rurales,
2. Ofrecer mayores oportunidades de inscripción, ya que existían altos niveles de deserción debido a la carencia de recursos para continuar sus estudios y también porque las escuelas rurales no contaban con todos los grados. Por esta problemática que se vislumbró la contratación de estudiantes de 18 años con nivel secundaria, para impartir clases de primaria, previa capacitación, y
3. Construcción de aulas rurales, al igual que casas para maestros.

En el sexenio de Díaz Ordaz, se siguió con el Plan de Once Años, dando énfasis con algunas reformas. Se crearon la Telesecundaria y Radio Primaria. Surgen las Escuelas Tecnológicas Agropecuarias (ETA's) para dar oportunidades educativas a los habitantes rurales y así evitar la migración hacia las ciudades. Se combatió la carencia de educación

primaria en el campo, creando y propiciando la multiplicación de las *Escuelas de Concentración* que se ubicaron en lugares estratégicos donde existían pequeñas comunidades a su alrededor. Por otro lado, se impulsaron las *Escuelas de Circuito* con aulas móviles para que las localidades dispersas fueran atendidas en diversos periodos del año.

En 1969, se transformó la Dirección General de Enseñanza Agrícola en Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad Rural, a la cual se le encomendaron las siguientes actividades:

1. Promover el desarrollo integral de las comunidades rurales;
2. Proporcionar enseñanza técnica agropecuaria a la población rural, para que solucione por sí misma sus principales problemas;
3. Asesorar a la comunidad rural en la resolución de asuntos agrarios y en la obtención de servicios sociales y créditos;
4. Propiciar en la población campesina, la necesidad de una mejor organización y administración de producción; y
5. Coadyuvar, con las diversas dependencias gubernamentales y los organismos privados e internacionales, en la relación de los planes de desarrollo nacional.

La Escuela Rural tuvo como expresión, en este periodo, el Plan de Once Años buscando que llegara la educación primaria al área rural, sin que se cumpliera con el objetivo de garantizar la educación a todos los niños. Sin embargo, sí se aumentó la atención a las áreas rurales. Los principios de la Escuela rural mexicana fueron expresiones que quedaron en este periodo lejos de la filosofía con que nació, como fue la educación vinculada a la comunidad y el elevar la calidad de vida de los habitantes de la comunidad, no sólo de unos cuantos.

La educación vista de esta manera, no afectaba a la comunidad en su totalidad, esto sucedería de acuerdo a la inercia y actividad individual de los integrantes de la comunidad, ya que éstos vivían en esas localidades sacarían del atraso a sus comunidades por el sólo hecho de estar ligados al grupo social.

El aspecto educativo vinculado al desarrollo fue un elemento importante, el Plan de Once Años postulaba que el medio urbano no podía prever por sí solo de la demanda de mano de obra, ya que el país necesitaba de trabajadores calificados y semicalificados con preparación suficiente para la labor especializada.

En el sexenio de Luis Echeverría se generaron cambios importantes en los sistemas, contenidos y métodos educativos con el propósito de superar el rendimiento académico presentando una nueva perspectiva educativa que avanzara al ritmo de los cambios sociales.

A lo anterior, se autoriza la creación del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), en un decreto emitido por el Diario Oficial el día 10 de septiembre de 1971.⁶⁷

Por otro lado, como parte de las acciones del gobierno, se expidió en 1973 la Ley Federal de Educación que sustituyó a la Ley Orgánica de Educación Pública de 1941, convirtiendo a través de ésta, a la reforma educativa en un imperativo jurídico, moral y pedagógico.

En este sentido, algunas de las principales innovaciones de la Ley Federal de Educación fueron: considerar como servicio público a la educación que imparte el Estado y los particulares; calificar de interés social las inversiones que en materia educativa realice el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares; ampliar el concepto de educación

⁶⁷ *Diario Oficial de la Federación, 10 de septiembre de 1971.*

nacional al determinar que los tipos elemental, medio y superior pueden impartirse a través de otras modalidades.

Siendo Presidente de la República José López Portillo, se decidió convocar al país a una cruzada educativa a favor de los grupos marginados. En materia de educación rural, se establece que esta será relevante en la medida que se vincule con las características de cada región, las condiciones de vida y las relaciones sociales y económicas.

El objetivo principal del Estado fue de asegurar a todos los mexicanos el uso del alfabeto y la educación fundamental, indispensable para mejorar por sí mismos, individual y colectivamente la calidad de vida. En este sentido, se llevan a cabo varias reformas en material rural, entre las que destacan: la creación en 1977 de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), se establecen las delegaciones SEP en cada Estado y el Programa Primaria para todos los Niños, en 1978.

En el sexenio 1982-1988, se plantea la importancia de efectuar una revolución educativa en aras de formar al hombre nuevo para fortalecer y engendrar. Los objetivos generales destacan entre otros: promover el

desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación; y mejorar la prestación de los servicios en estas áreas.

La revolución educativa considera que dadas las características sociales y demográficas del país, la superación de los actuales niveles en la calidad de la educación debe estar acompañada con la ampliación de los servicios educativos y culturales. Hasta ahora las acciones más eficaces en cuanto a cobertura de la educación primaria, han sido las orientadas al medio urbano; sin embargo, persisten deficiencias importantes en la calidad y oportunidad de este servicio en las zonas urbanas marginadas. Deficiencias que se agudizan para estas zonas y grupos sociales, en los demás niveles de la educación.⁶⁸

Uno de los objetivos de dicha revolución en materia educativa fue el de racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso de los servicios educativos a todos los mexicanos con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos.

⁶⁸ *Presidencia de la República, Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, México, p. 35.*

Los programas en el área rural, a través de los cuales se instrumentó la política educativa fueron la educación rural e indígena, cubriendo servicios de preescolar indígena, de primaria bilingüe y bicultural; de preescolar rural y cursos comunitarios. Los organismos que participaron en la educación para el medio rural e indígena fueron el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Instituto Nacional Indigenista (INI) y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

Para el sexenio 1988-1994, se realizan una serie de incursiones en programas de tipo compensatorio, los cuales son destinados a atender los rezagos existentes en el sistema formal de educación, que se presentan principalmente en las comunidades rurales y con financiamiento externo y adicionales a los de carácter supletorio, es decir, educación preescolar y primaria en comunidades donde no llega el sistema formal.

Lo anterior se sustenta en la política educativa que emana del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 y de Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica⁶⁹, los cuales serán abordados en los siguientes puntos.

⁶⁹ Consejo Nacional de Fomento Educativo, *Memoria. Gestión del periodo comprendido entre diciembre de 1988 y agosto de 1994*, México, 1994, p. 1.

Previo a la elaboración del Programa para la Modernización Educativa, al CONAFE se le asignó la responsabilidad de desarrollar la Consulta Nacional en materia de educación comunitaria. En ella, comprometió su experiencia en la definición y fortalecimiento de líneas generales que dieron perspectiva a la tarea que se le encomendaba en el ámbito educativo: la educación comunitaria rural. En este periodo, se redefinieron programas y se incorporaron otros, buscando alternativas educativas para sectores de la educación que carecen de ellas; se orientaron formas de participación comunitaria y se innovaron contenidos y formas de aplicación.

Es obvio que ha existido alejamiento a los postulados y finalidades iniciales de la educación rural. En estos sexenios, el aspecto educativo vino a considerarse como el motor que serviría para transformar la situación de las comunidades, sin contemplar su mejoramiento integral.

3.2 SURGIMIENTO DEL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO (CONAFE)

Nuestra Constitución se divide en nueve títulos, que en términos generales regulan las garantías individuales de los mexicanos, la soberanía nacional, forma de gobierno, la federación, poderes federales, los estados,

responsabilidades de los servidores públicos, trabajo, prevenciones generales, reformas constitucionales e inviolabilidad de la Constitución.

De igual manera, se consigna que la Administración Pública será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se definen las bases generales de creación y el carácter de las paraestatales, así como la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.⁷⁰ De esta manera en los planos organizativo-administrativo, la conformación y funcionamiento del sistema educativo instrumenta todos los elementos dentro de la Administración Pública para hacer eficiente y ofrecer educación al mayor número de población.

Mediante estos mandatos, el Consejo Nacional de Fomento Educativo se creó por Decreto Presidencial el 9 de septiembre de 1971, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre del mismo año. La naturaleza jurídica con la que se le invistió es la de un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituido con el objeto de allegarse de recursos complementarios, económicos técnicos, nacionales o extranjeros para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en nuestro país.

⁷⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Artículo 90), México, Instituto Federal Electoral, 1997.

El Decreto antes referido fue derogado mediante otro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1982, por el cual se amplía su objeto y se definen sus atribuciones, las cuales se enumeran a continuación:

Objeto

Allegarse de recursos complementarios, económicos y técnicos, nacionales o extranjeros para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como a la difusión de la cultura mexicana en el exterior.

Atribuciones

Generar y obtener recursos económicos, destinándolos a las tareas educativas y culturales; investigar, desarrollar, implantar, operar y evaluar nuevos modelos educativos; participar en sociedades mercantiles y civiles, asociaciones y en general instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras, vinculadas con la educación y la cultura; fomentar la corresponsabilidad y crear y desarrollar medios de participación social para ampliar las oportunidades de educación; contribuir al financiamiento de la educación; colaborar con las entidades federativas, y prestar servicios administrativos en apoyo a los programas prioritarios del sector educativo.

Gobierno

El Gobierno del CONAFE está a cargo de la Junta Directiva y el Director General. La primera es el órgano supremo y está integrada por el Secretario de Educación Pública, quien la preside, y por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como del Gobernador del Banco de México; por tres miembros titulares designados por el Secretario de Educación Pública, y por representantes de la CONCANACO y de la CONCAMIN; participa también un Comisario designado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). El Ejecutivo Federal es el encargado de integrar tanto la Junta de Gobierno como la Junta Directiva, a través del Secretario de Educación Pública.

El Quehacer

A partir de su objeto y atribuciones, el CONAFE desempeña diversas funciones que se agrupan en dos grandes tareas:

Educativa:

Diseña y opera programas de educación para comunidades rurales, investiga, desarrolla y evalúa nuevos modelos, métodos y medios didácticos; estudia fenómenos educativos y culturales.

De apoyo al sector educativo:

Se allega de recursos financieros y presta diversos servicios a programas y proyectos prioritarios de educación y cultura.

La Tarea Educativa

Diversos gobiernos han realizado grandes esfuerzos para garantizar que todos los niños tengan la educación primaria, como lo ordena el Artículo 3º Constitucional. La mayoría de los niños reciben educación en escuelas federales o estatales; sin embargo, existen miles de pequeñas comunidades rurales de muy difícil acceso y escasa población a las cuales no se les había podido proporcionar el servicio educativo regular. Ante esta situación el Gobierno Federal encomendó al CONAFE la tarea de diseñar y operar modelos educativos que respondan a las características y necesidades de este sector de la sociedad.

Para cumplir dicho objetivo, el CONAFE, a través de sus diversos programas imparte educación a niños campesinos que de otra manera no tendrían la posibilidad de estudiar, y otorgar apoyo financiero a niños y jóvenes que no cuentan en su comunidad con el servicio de primaria o secundaria que requieren.

Las funciones educativas del CONAFE son, en cierta medida, de carácter supletorio, esto es, se retira el servicio cuando en la comunidad se pueda instalar una escuela federal o estatal.

Participantes

Para que el CONAFE pueda prestar estos servicios educativos, es necesario que en cada comunidad los padres de los alumnos integren una Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC). Dicha asociación suscribe un convenio con el Consejo mediante el cual los padres de familia se responsabilizan de proporcionar el aula, de dar alimentación y hospedaje al Instructor Comunitario durante el ciclo escolar y de vigilar el cumplimiento del servicio. Por su parte el CONAFE se encarga de enviar al Instructor, joven egresado de secundaria que funge como docente por el periodo de un ciclo escolar, y proporcionar el mobiliario escolar y los materiales didáctico necesarios.

Los programa educativos del CONAFE son posibles gracias a la participación de jóvenes egresados de secundaria, provenientes principalmente del medio rural, a quienes el Consejo ofrece una beca para que continúen sus estudios después de prestar un servicio social educativo en estas pequeñas comunidades campesinas.

El personal de cada una de las Delegaciones Estatales convoca, capacita y asesora a los jóvenes para que desarrollen su labor docente, al tiempo que coordina y apoya los programas educativos.

Investigación y Desarrollo

El CONAFE realiza estudios para conocer diversos aspectos de la realidad de las comunidades, evalúa programas y diseña nuevos métodos y medios educativos para que el servicio que se presta sea acorde con las necesidades reales del área rural.

Además, investiga fenómenos educativos y culturales de interés nacional y elabora sistemas de información estadística que proporcionan indicadores para el sector educativo.

Producción de medios educativos

Mediante un programa de publicaciones de apoyo a la educación rural, el CONAFE produce libros para la labor educativa y para la promoción de la cultura regional.

Asimismo, recopila la narrativa oral y promueve la difusión de música y juegos tradicionales del medio rural, con el objeto de incorporar contenidos

regionales, locales y comunitarios al currículum de sus programas. Estas producciones se ubican en tres rubros: libros, audiocassettes y juegos didácticos.

Apoyos al Sector Educativo

Por ser un organismo de interés público y de acuerdo con su objeto y atribuciones, el CONAFE cuenta con recursos presupuestales del Gobierno Federal, con otros recursos que obtiene al utilizar su patrimonio, y recibe aportaciones de los Gobiernos Estatales así como donativos de la sociedad en general.

Con esos recursos y gracias a que mantiene una estructura administrativa pequeña y una gestión administrativa ágil, el CONAFE sufraga su operación y otorga apoyos complementarios a los programas prioritarios del sector educativo que determine el Secretario de Educación Pública.

La *Ley General de Educación* que rige actualmente al CONAFE, regula la educación que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial. Es de

observancia general en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.⁷¹

La educación que impartan, entre otros, los organismos descentralizados como el CONAFE, tendrán como fines contribuir al desarrollo integral del individuo; fortalecer la conciencia de nacionalidad de soberanía, aprecio por la historia, símbolos patrios e instituciones nacionales; la promoción del español como lengua común; el promover el valor de la justicia, observancia de la Ley e igualdad de los individuos; fomentar la investigación e innovación científica y tecnológicas e impulsar la creación artística y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, entre otros.

Es importante mencionar que una de las inquietudes del Gobierno Federal es llevar educación elemental a todos los lugares del país, y una forma de realizar esto es a través de la impartición de la educación comunitaria en los lugares que por su situación geográfica o escasa población no permite presupuestalmente el establecimiento de escuelas regulares.⁷²

⁷¹ *Ley General de Educación (Artículo 1), Diario Oficial de la Federación, México, 13 de julio de 1993.*

⁷² *Reglamento para la Educación Comunitaria, Diario Oficial de la Federación, México, 21 de agosto de 1981.*

El *Reglamento para la Educación Comunitaria*, forma parte del Sistema Educativo Nacional e incluye a la educación básica y la difusión cultural, así como sus planes, programas y materiales didácticos deberán ser aprobados por la Secretaría de Educación Pública. Asimismo, debe promover la participación de padres de familia para el mejor logro y aprovechamiento de los recursos que se destinan para este fin.

Este Reglamento establece que la educación comunitaria puede ser impartida por estudiantes seleccionados que han concluido por lo menos sus estudios de nivel secundaria, los cuales reciben un estímulo económico por el servicio social que prestan, el cual es voluntario y temporal, ubicando a éstos jóvenes en lugares donde se requiera este tipo de educación. La Secretaría de Educación Pública, dentro de su ámbito de competencia, en coordinación con otras entidades del sector educativo, proporcionará de manera gratuita los libros y material didáctico de apoyo que se requiera.

Este reglamento incluye, además, la acreditación y certificación de los estudios realizados en cursos comunitarios y será competencia de la SEP, quien informará anualmente al Ejecutivo Federal los logros y metas alcanzados.

Otro precepto oficial, es el *Acuerdo Número 85*⁷³, que autoriza el programa de estudios que se aplica en Cursos Comunitarios operados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo, como modalidad de la Educación Comunitaria.

La Secretaría de Educación Pública, dentro del ámbito de la competencia que le confiere el Gobierno Federal, expidió este acuerdo a efecto de armonizar la Educación Comunitaria que imparte el CONAFE con el Sistema Educativo Nacional.

Mediante los Cursos Comunitarios y dentro de sus actividades, el CONAFE diseñó y elaboró el Manual de Instructor Comunitario, Niveles I, II y III, que contiene el programa de estudios de los Cursos Comunitarios y demás material didáctico de apoyo, mismo que autorizados por la SEP se utilizan en la impartición de este modelo educativo.

El CONAFE queda facultado por la SEP para acreditar los estudios que se imparten en los tres niveles de los cursos, sujetándose en todo momento a la normatividad emitida por la misma Secretaría y tendrán plena validez

⁷³ *Diario Oficial de la Federación, México, 11 de noviembre de 1982.*

oficial en todo el país, pudiendo el educando continuar sus estudios en cualquier plantel público o privado.

*El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*⁷⁴ remarca la necesidad de elevar la calidad del sistema educativo mediante el establecimiento y mejoramiento de la enseñanza básica, y lograr una educación de calidad y capacidad institucional que asegure un nivel educativo suficiente con posibilidad y un desarrollo nacional armónico y en equilibrio social.

Dicho acuerdo establece lo fundamental que es para el individuo estar mejor preparado para contar con los elementos suficientes e integrarse a la sociedad con libertad y justicia, contribuyendo al desarrollo nacional que exige con mano de obra mejor capacitada y consciente de las necesidades de una sociedad cambiante y multiforme consolidando al mismo tiempo la unidad nacional y cohesión social que necesita el país.

Los retos a vencer son en aspectos educativos son: la limitación referente a cobertura educativa nacional, subsistiendo en gran medida la relacionada con la alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años de

⁷⁴ *Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1992.*

estudio, todo esto acentuado por una disparidad regional marcada. Otro es la deficiencia educativa básica que por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y en general, al desarrollo del país.

El CONAFE trabaja en impulsar la participación social en el quehacer educativo: propicia una mayor atención a las comunidades, el correcto funcionamiento de la escuela, de instalaciones y mobiliario y material didáctico para el cumplimiento de los planes y programas de estudio; promoviendo el federalismo educativo en beneficio de la educación, contando con el apoyo de cada entidad federativa, municipio y del Gobierno Federal.

Estas atribuciones que le confieren al CONAFE con base en Artículos, Leyes, Reglamentos, Acuerdos y demás preceptos legales, debe estar alejado de cualquier burocratismo, evitando centralismos, y hacer que la educación sea reflejo de una mejor aplicación de políticas educativas y de la Administración Pública en general.

3.3 PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL CONAFE. SU PERSPECTIVA NACIONAL

México en un país con grandes disparidades geográficas, económicas y sociales. De sus 80 millones de habitantes, más de 23 se ubican en comunidades del medio rural, en las cuales se concentran los mayores índices de pobreza y rezago educativo.

La población más depauperada vive en las áreas rurales más aisladas y en las comunidades indígenas, lugares donde resulta más difícil hacer llegar cualquier tipo de servicios. El universo de trabajo del CONAFE son básicamente estas comunidades, que cuentan con menos de 100 y 500 habitantes.

Según cifras censales de 1990, ambos tipos de localidades abarcan el 89.7% del total de los asentamientos humanos del país; y en ella vivían poco menos de 10 millones de mexicanos, el 12.3% de la población. Cabe resaltar, además que es conocida la incapacidad de los indicadores y métodos censales para cubrir los miles de parajes, caseríos, rancherías y núcleos de población dispersos, que simplemente no aparecen en las cifras oficiales. Actualmente no se dispone de estudios confiables para estimar la magnitud de esa subrepresentación, pero como un ejemplo, podemos

señalar que aproximadamente el 25% de las localidades atendidas por el CONAFE a nivel nacional, no aparecen en el Censo, ni se tienen localizadas a nivel municipal por las autoridades locales.

En cuanto a su distribución, el Censo de 1990 registró la presencia de localidades menores de 100 y de 500 habitantes en todas las entidades y municipios del territorio nacional. Sin embargo, más del 50% de las de menos de 100 habitantes se concentran en Chiapas, Veracruz, Chihuahua, Jalisco, Tamaulipas, Sonora y Michoacán. Los dos primeros estados poseen la mayor cantidad de localidades entre 100 y 500 habitantes; Oaxaca ocupa el tercer lugar en esa categoría.

Las más de 108,000 poblaciones censalmente registradas, son predominantemente rurales: 74,520 (69%) están conformadas por población rural mestiza y 33,787 (31%) por población rural indígena.

Las recientes modificaciones a las leyes agrarias y los efectos en el área rural del modelo económico implantado, permiten prever que las condiciones de vida y trabajo de los habitantes de estas comunidades, sufrirán mayores deterioros.

Resulta indispensable el estudio de las tendencias que seguirá la población en su búsqueda de alternativas de sobrevivencia. En un escenario posible, la población rural tendería a concentrarse en centros medianos de desarrollo, como mano de obra barata de las grandes explotaciones agropecuarias y de la agroindustria. En otro escenario, la población tendería a una mayor dispersión, ocupando zonas cada vez más aisladas y con menor posibilidad de sobrevivencia (*Cuadros 1 y 2*). En cualquiera de los dos casos, o en una combinación de ciertos rasgos de ambos, la migración interna y externa se incrementaría. En estos contextos, las dificultades para que el derecho a la educación pudiera ser ejercido por esta porción de población rural, exigirán de una enorme creatividad y de una voluntad política clara, para poner a su alcance formas adecuadas para acceder a la educación.

Por otra parte, la población indígena se estima en 6.4 millones de habitantes, lo que representa el 8% de la población nacional y un número considerable de esta población habita en localidades tan dispersas y pequeñas que, como se señaló anteriormente, no aparecen en las cifras oficiales del Censo. Parte de esta población también conforma un núcleo significativo de grupo de jornaleros agrícolas migrantes, cuyas condiciones de vida en sus comunidades de origen les obligan a tomar la determinación

de moverse, de organizar y enfrentar, sin temor a equivocarnos, circunstancias infrahumanas de vida en los campamentos y albergues en zonas receptoras.

Cuando menos el 70 por ciento de la población rural que habita en localidades menores de 100, y aún de 500 habitantes, finca su subsistencia en actividades primarias, de estrecha vinculación con el territorio y sus recursos. Practica una agricultura tradicional, más o menos diversificada, orientada a la obtención de alimentos y productos para el autoconsumo, aunque una proporción de su producción puede ser destinada, en ocasiones, a la venta.

La cría de animales en el solar, en combinación con el trabajo agrícola, así como la apicultura, son actividades generalizadas, aunque con distinto grado de intensidad, de las que se obtienen complementos a la economía familiar. La manufactura de artesanías a partir de materiales locales, está también muy extendida, y cada vez más devaluada.

En los litorales y lagunas, la pesca se practica como actividad complementaria, aunque en algunos casos es la actividad económica

principal. La explotación forestal también tiene un papel complementario, al igual que la explotación de minerales y otros recursos del subsuelo.

Por otro lado, la venta de fuerza de trabajo en los mercados locales o en los circuitos migratorios internos o externos, constituye, a pesar del costo social que ello implica, una de las estrategias más utilizadas para la obtención de complementos monetarios y en algunos casos, la única fuente de ingresos para el medio familiar.

El jornal de trabajo agrícola o en otras actividades como la construcción, incluye a las mujeres y a los niños. La participación en circuitos migratorios internos, que a veces se extienden por miles de kilómetros, ha sido una estrategia complementaria a la economía rural de muchas regiones del país. En México, la existencia de una población rural dispersa, que habita en caseríos aislados, constituye una de las dificultades para ofrecer educación a sus pobladores y posibilitar su acceso a los servicios de bienestar social, en función de sus características de aislamiento y dispersión.

En este contexto es donde el CONAFE, dentro de su planteamiento general de educación comunitaria rural, desarrolla una serie de programas y proyectos encaminados a la búsqueda del desarrollo cultural, social y

comunitario de las localidades rurales e indígenas menores de 100 y 500 habitantes y en campamentos agrícolas, receptores de mano de obra provenientes de estas comunidades, los cuales se verán más adelante.

El reconocimiento de sus características y su especificidad en las variadas condiciones naturales, sociales y culturales, es principio esencial en el diseño y operación de los modelos educativos alternativos del CONAFE.

La educación comunitaria rural en el Sistema Educativo Nacional, en sus artículos 15, 16, 17 y 18, engloba los tipos elemental (compuesto por la educación preescolar y primaria), el medio (que tiene carácter formativo y terminal e incluye a la educación secundaria y el bachillerato) y el superior (que abarca los grados de licenciatura, maestría y doctorado), en sus modalidades escolar y extraescolar.

Además el mismo Sistema Educativo Nacional comprende la educación especial y la de cualquier otro tipo de modalidad que se imparte de acuerdo con las necesidades educativas de la población y las características particulares de los grupos que la integran.

A lo largo de 25 años, el CONAFE se ha constituido en un organismo de fundamental importancia en el contexto educativo del país, ya que por su naturaleza, atribuciones y quehacer, ha consolidado su presencia entre la población rural más desfavorecida.

El CONAFE ha venido desarrollando programas trascendentes para impulsar la educación en las comunidades rurales y la que se proporciona a los grupos sociales más desfavorecidos. Entre éstos se pueden mencionar: Castellanización, Educación para Todos, Primaria para Todos los Niños, Educación Inicial no Escolarizada, Telesecundaria, Arraigo de Maestro en el Medio Rural, Escuelas de Solidaridad, Apoyo a la Educación Tecnológica, Programas de Fomento Educativo, Culturales y Editoriales, así como los emprendidos para abatir el rezago educativo: PARE, PAREB, PIARE y PRODEI⁷⁵.

Desde el inicio de la década de los 70's y hasta la fecha, se han desarrollado, coordinado y operado un total de 109 programas, distribuidos en 10 ámbitos (**Cuadro 3**):

⁷⁵ PARE: Programa para Abatir el Rezago Educativo; PAREB: Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Básica; PIARE: Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo y PRODEI: Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial.

- 35 de educación básica
- 15 culturales
- 4 de fomento educativo
- 2 de bienestar social
- 13 de apoyo a la educación rural, agropecuaria y tecnológica
- 3 editoriales
- 5 compensatorios
- 24 de apoyo administrativo
- 3 de administración
- 5 diversos

La variedad de programas desarrollados se explica a partir de las funciones encomendadas al Consejo desde su creación, relacionadas con el diseño y experimentación de modelos educativos alternativos para la población rural marginada.

Algunos de los programas ya cumplieron sus propósitos, otros fueron suspendidos por limitación de recursos o reorientación de la actividad institucional. Algunos más, por su naturaleza, se transfirieron a diversas dependencias y entidades del sector educativo, al considerar que su ejecución en esos ámbitos, posibilita el cumplimiento de sus propósitos.

Cabe destacar que la experiencia adquirida en su evolución, ha permitido el desarrollo y fortalecimiento de los programas que actualmente sustentan las dos vertientes de su quehacer: Educación Comunitaria Rural y Atención al Rezago Educativo.

En la primera vertiente se desarrollan los siguientes **Programas Educativos**:

- Preescolar Comunitario
- Cursos Comunitarios
- Atención Educativa a la Población Indígena
- Atención Educativa a la Población Infantil Agrícola Migrante
- La Participación de la Comunidad en el Quehacer Educativo: Centros Infantiles Comunitarios
- Salud Comunitaria
- Programa de Alimentación y Nutrición familiar
- Investigación y Recopilación de Tradiciones Orales Populares
- Radio Comunitaria
- Museos Comunitarios

El análisis del comportamiento de la cobertura de los programas educativos muestra que no existe una constante, debido a cuatro razones

fundamentales: por una parte, la estructura poblacional, dispersión, movilidad y diversidad cultural de las comunidades rurales; por otra. La escasa o nula infraestructura de servicios e inaccesibilidad geográfica de las comunidades; adicionalmente, la insuficiente e inconstante canalización de recursos presupuestarios, aunada al encarecimiento de los insumos y materiales educativos y, por último, el incremento en la cobertura de atención por parte de los servicios educativos regulares.

Estos factores han influido de manera determinante en las fuertes fluctuaciones registradas en la cobertura de comunidades atendidas. Por ejemplo, en el ciclo escolar 1980-1981 se trabajó en 14,586 comunidades en el nivel de primaria; mientras que en el ciclo 1985-1986 sólo se atendieron 7,039 en los niveles de preescolar y primaria. Al mes de abril de 1996, se ofrecen ambos servicios en 20,342 comunidades rurales.⁷⁶

Programas de Fomento Educativo:

- Continuidad Educativa (antes Financiamiento Educativo Rural-FIDUCAR)
- Desarrollo Integral de Figuras Docentes (antes Sistema de Estudios a Docentes-SED)
- Docentes en Servicio
- Programa Editorial

⁷⁶ Consejo Nacional de Fomento Educativo, Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995-2000, México, p. 6.

La otra vertiente de operación se estructuró a partir de que se transfirió al Consejo la responsabilidad de administrar los programas compensatorios para abatir el rezago educativo. Desde 1993 el CONAFE recibió la encomienda de coordinar la ejecución de los mismos.

Programas Compensatorios:

- Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)
- Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Básica (PAREB)
- Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI)
- Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE)
- Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja (antes Programa de Escuelas de Solidaridad)

Si bien es cierto que los esfuerzos del Consejo por seguir llevando sus programas hasta los rincones más alejado y desprotegidos del país han sido significativos, se debe reconocer también que las modificaciones a la estructura poblacional, motivarán que en los próximos años el universo de atención sea cada vez más marginal, disperso y alejado de los núcleos poblacionales que ya cuentan con alguna infraestructura educativa, por lo

que se habrán de redoblar esfuerzos para ofrecerles los servicios, buscando alternativas pertinentes.

Los elementos que se destacan en este punto, han contribuido a la definición y consolidación del perfil institucional del CONAFE, que hoy representa una alternativa sólida para ofrecer educación a las comunidades rurales y promover el apoyo a los grupos sociales con mayor rezago.

PANORAMICA ACTUAL

A) PROGRAMAS Y PROYECTOS EDUCATIVOS

Los programas y proyectos de Educación Comunitaria se presentan en dos modalidades: la educación escolarizada en los niveles de preescolar y primaria y la no escolarizada, en los ámbitos del bienestar social y de la cultura.

Cada uno de éstos tiene su origen, una evolución particular y una metodología propia, de acuerdo a sus fines específicos en relación con la población a la que va dirigido. Sin embargo, la operación de todos ellos se basa en la participación de miles de jóvenes egresados de secundaria, que

prestan un servicio social educativo en las comunidades rurales y campos agrícolas con los que se trabaja.

Atendiendo a cada uno de los modelos educativos, la labor de las figuras docentes adquiere diversos significados; en términos generales se habla de dos tipos de figura: El Instructor Comunitario y el Capacitador-Tutor.⁷⁷

Preescolar Comunitario

Orientado a niños de 4 a 5 años 11 meses, en comunidades rurales mestizas con menos de 500 habitantes, y donde existen opciones de acceso a alguna modalidad de la educación primaria. Con este programa se propicia el desarrollo integral del niño, potenciando cambios progresivos en sus diferentes esferas de desarrollo individual, así como su socialización en el ámbito comunitario; el acercamiento a la lecto-escritura y a las matemáticas permiten la articulación de este nivel con la educación primaria. A partir del trabajo en el preescolar se vincula el trabajo en la comunidad

Al finalizar el ciclo escolar 1994-1995, se atendieron 7,005 comunidades, beneficiando a un total de 63,071 niños de 4 y 5 años de edad. Los

⁷⁷ El Instructor Comunitario realiza el trabajo cotidiano con la comunidad y el Capacitador-Tutor, que con base a su experiencia como Instructor, asesora y apoya al primero.

docentes que participaron fueron 6,662 instructores comunitarios, quienes recibieron asesoría técnica y pedagógica de 432 capacitadores-tutores.

En el ciclo escolar 1995-1996 al mes de abril, la atención de comunidades fue de 7,316, con una población de 65,198 niños y una participación de 6,877 instructores comunitarios que fueron apoyados por 476 capacitadores-tutores; lo anterior representó un incremento del 1.7% en el número de comunidades atendidas y una ampliación en la cobertura de alumnos del 4.04%. El número de instructores comunitarios se incrementó en 3.22% (*Cuadros 4 y 5*).⁷⁸

Cursos Comunitarios

Ofrece atención a la población rural mestiza de 6 a 14 años en el nivel primaria, en localidades de menos de 100 habitantes.

Este programa propicia que los alumnos construyan su propio conocimiento a partir de su experiencia, generando un proceso de integración comunitaria. Con una propuesta educativa pertinente se obtiene la adquisición de la lecto-escritura, el manejo de las matemáticas y la

⁷⁸ *Ibid.*, p. 8.

iniciación en las ciencias sociales y naturales, todo ello con un sentido crítico y analítico.

Para el cumplimiento de estos propósitos, se diseñó, en coordinación con el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV), una propuesta multinivel que aborda los seis grados de educación primaria, a partir de una organización curricular y una propuesta teórico-metodológica alternativa, que abarca las cuatro áreas básicas del conocimiento y dos complementarias: tecnológica y artística.

Al finalizar el ciclo escolar 1994-1995, con el Programa Cursos Comunitarios se tuvo una cobertura de 117,347 alumnos de nivel primaria en 11,512 localidades rurales, en su mayoría menores de 100 habitantes. La atención de este nivel educativo estuvo a cargo de 12,355 instructores comunitarios, los cuales fueron apoyados por 820 capacitadores-tutores.

En el ciclo escolar 1995-1996 al mes de abril, la matrícula de alumnos inscritos en los cursos comunitarios asciende a 124,176, en 12,047 comunidades, atendidas por 12,730 instructores comunitarios, quienes fueron asesorados técnica y pedagógicamente por 904 capacitadores-tutores. Esto representa un incremento de 5.81% en la cobertura de

alumnos atendidos, del 4.64% en el número de comunidades así como del 3.03% correspondiente a instructores comunitarios (*Cuadros 4 y 5*).⁷⁹

Proyecto de Atención Educativa a Población Indígena

Modelo dirigido a la atención en preescolar y primaria. Tiene como objetivo diseñar, experimentar y evaluar un modelo educativo que permita desarrollar la Educación Comunitaria con población indígena que, además de compartir rezagos y carencias con las comunidades rurales típicas con las que trabaja el Consejo, posee características que obligan a un tratamiento educativo diferenciado, que le proporcione herramientas para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, a partir de sus especificidades culturales y lingüísticas, incorporando como contenidos educativos los propios saberes indígenas.

En el ciclo escolar 1994-1995, el nivel de preescolar concluyó con la atención 1,886 alumnos de 247 comunidades, atendidas por 249 instructores comunitarios quienes fueron apoyados por 21 capacitadores-tutores.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 9.

Durante el ciclo 1995-1996, al mes de abril, se registró una cobertura de 3,750 alumnos y de 461 comunidades, con la participación de 462 instructores comunitarios asesorados por 35 capacitadores-tutores. Ello representa un incremento de 98.8% y en la cobertura de alumnos atendidos, del 86.6% en el número de comunidades y del 85.5% en la cantidad de instructores comunitarios.

En el nivel de primaria, al término del ciclo escolar 1994-1995, se beneficiaron 6,270 alumnos de 616 comunidades, atendidas por 678 instructores comunitarios quienes fueron apoyados por 49 capacitadores-tutores. Para el ciclo 1995-1996, al mes de abril, la matrícula de alumnos fue de 8,906, originarios de 831 comunidades, con la participación de 873 instructores comunitarios asesorados por 66 capacitadores-tutores. Esto significa un incremento de 42% de la cobertura de alumnos atendidos, de 34.9% en el número de comunidades y del 28.8% en la cantidad de instructores comunitarios.⁸⁰

Proyecto de Atención Educativa a Población Infantil Agrícola Migrante

La población que estacionariamente se traslada a los campos agrícolas en los que se desarrolla este proyecto requiere, por sus particulares

⁸⁰ *Ibid.*, p. 9

condiciones de vida y de trabajo, de la conformación de un modelo pedagógico para los niveles de preescolar y primaria, que responda a sus características.

El modelo se encuentra en proceso de construcción y, paralelamente, se ofrece atención educativa con base en los programas de Preescolar y Cursos Comunitarios. Esta relación propicia la vinculación cercana a la problemática emanada de la pertinencia histórico-cultural de los jornaleros agrícolas migrantes, lo que permite alimentar los procesos de investigación del modelo educativo. La coordinación interinstitucional constituye una estrategia fundamental en el desarrollo del proyecto.

El proyecto se desarrolla en 19 periodos distintos de atención dentro de los dos grandes ciclos agrícolas que existen en el país: octubre-mayo y mayo-noviembre. Para observar el comportamiento de la cobertura se toman como referencia los meses de febrero y septiembre, debido a que en ambos se puede identificar el universo de atención en las entidades federativas participantes.⁶¹

En el mes de febrero del ciclo agrícola escolar 1994-1995, se atendieron en el nivel de preescolar a 1,142 alumnos de 111 campamentos agrícolas, con

⁶¹ Para el ciclo escolar 1994-1995 participaron Baja California, Baja California Sur, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

la participación de 123 agentes educativos, quienes fueron apoyados por 10 docentes capacitadores; en el mismo mes del ciclo agrícola escolar 1995-1996 se otorgó el servicio a 1,374 alumnos de 123 campamentos, apoyados por 143 agentes educativos, quienes fueron asistidos por 14 docentes capacitadores. Estas cifras representan un incremento de 20.3% en la cobertura de alumnos, del 10.8% de campamentos atendidos, así como del 16.3% de agentes educativos.

En el nivel de primaria para el ciclo agrícola escolar 1994-1995 en el mes de febrero de 1995, la atención de alumnos fue de 3,752, en 105 campamentos, con la participación de 189 agentes educativos que fueron asistidos por 13 docentes capacitadores.

En el mismo mes del ciclo agrícola escolar 1995-1996 se proporcionaron servicios a 4,402 alumnos en 120 campamentos agrícolas, apoyados por 228 agentes educativos que fueron asistidos por 18 docentes capacitadores. El incremento fue del 17.3% en la cobertura de alumnos, del 14.3% en el número de campamentos atendidos y del 20.6% en la cantidad de agentes educativos.⁸²

⁸² No se presenta un análisis comparativo de los meses de septiembre de los ciclos agrícolas escolares 1995-1996 y 1996-1997, debido a que la fecha del Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995-2000 es de junio de 1996. Cabe destacar que los universos de atención de febrero y septiembre son distintos.

Proyecto la Participación de la Comunidad en el Quehacer Educativo:

Centros Infantiles Comunitarios

Su objetivo es crear una alternativa educativa que promueva la participación de los padres de familia y demás miembros de la comunidad en el proceso de Educación Comunitaria Rural. El punto de inicio es la educación preescolar para posteriormente, a partir de la organización de la comunidad, derivar acciones que contribuyan al trabajo productivo, al bienestar social y al desarrollo cultural comunitario. El agente educativo es un miembro de la comunidad elegido por la misma; esto favorece su permanencia y el proceso autogestivo de la comunidad.

El proyecto opera bajo tres líneas de trabajo: el Centro Infantil Comunitario (CIC), que ofrece educación preescolar a niños de 4 a 5 años 11 meses; los talleres con padres, en un proceso de autoformación y, el trabajo con la comunidad a partir del Comité de Educación Comunitaria (CEC). Estas líneas de trabajo se dirigen principalmente a presentar una alternativa a las comunidades rurales y promover la participación de la comunidad en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Su base es la participación de jóvenes y adultos de la propia comunidad, como orientadores en el proceso educativo de los niños en edad preescolar.

Al término del ciclo escolar 1994-1995 se dio atención a 707 niños de 55 comunidades, con la participación del mismo número de agentes educativos que fueron apoyados por 7 capacitadores-tutores.

En el ciclo escolar 1995-1996, al mes de abril, operó en 62 comunidades de 9 estados, con una atención de 697 niños, asistidos por 62 agentes educativos que son apoyados por 8 capacitadores tutores. Estas cifras representan 12.7% de incremento en comunidades atendidas y de agentes educativos, así como el 1.4% de decremento en alumnos beneficiados (Cuadro 6).⁸³

Programa de Salud Comunitaria

En el marco de la Educación Comunitaria, la salud forma parte importante del componente del bienestar individual y colectivo que contribuye al desarrollo comunitario. El CONAFE, en coordinación con el Sector Salud, desarrolla este programa en el total de comunidades en las que opera, desde la perspectiva de educación para la salud.

Instructores Comunitarios y Capacitadores-Tutores promueven que la comunidad organizada realice acciones de prevención y detección de

⁸³ *Op. Cit.*, p. 11.

enfermedades, campañas de desparasitación, letrización, reforestación, vacunación y canalización para atención médica.

Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF)

Busca a través de un esfuerzo integral y coordinado de diversos sectores, mejorar el aspecto nutricional de la población infantil y de las mujeres embarazadas, a partir de la dotación de recursos alimentarios: desayunos escolares, despensas familiares y canastas básicas.

La estrategia central, desde el punto de vista del Consejo, es la instrumentación de acciones educativas que orienten a la población en la problemática de la salud y nutrición.

Mediante la operación de este programa, se distribuyen diariamente 4,640 desayunos escolares en Aguascalientes, Estado de México y Yucatán; en Oaxaca con el programa Aula Abierta se entregan 2,996 despensas mensuales y, en Chiapas se beneficia a 16,910 alumnos.⁸⁴

⁸⁴ Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE... *Op. Cit.*, p. 11

Programa de Investigación y Recopilación de Tradiciones Orales Populares

Tiene como objetivo fomentar el rescate, revaloración, investigación y difusión de la tradición oral del país, a través de la promoción para la participación popular; la generación de procesos alternativos de rescate y preservación de las tradiciones orales, así como la incorporación de contenidos locales al desarrollo de los procesos educativos.

Este proyecto se orienta hacia el conocimiento y comprensión del contexto cultural, que determina en gran medida el desarrollo de las comunidades para devolverles su propia historia, sus tradiciones y costumbres, enfocándolas a su revalorización y buscando un aprendizaje que enriquezca su presente y brinde elementos de continuidad hacia mejores condiciones de vida.

Proyecto Radio Comunitaria

Dadas las condiciones de las comunidades con las que trabaja el CONAFE, este proyecto genera un espacio de difusión de procesos, así como de productos educativos y comunitarios. Su objetivo es difundir y preservar la cultura y tradición oral de diversas regiones, así como sensibilizar a la

población sobre la importancia de éstas como fuente de conocimiento y desarrollo.

Actualmente opera en 13 estados, produciendo y transmitiendo en promedio, un programa semanal.

Proyecto Museos Comunitarios

Este proyecto enfatiza la investigación diagnóstica como punto de partida para propiciar aprendizajes colectivos, procesos organizativos y participativos, concretados en la creación de espacios de expresión y creatividad que reafirman los valores y significados de la comunidad, también se incorporan elementos de los programas educativos del Consejo. Treinta comunidades de 4 entidades federativas trabajan con este proyecto.

PROGRAMAS DE FOMENTO EDUCATIVO

Continuidad Educativa (antes Financiamiento Educativo Rural-FIDUCAR)

Está destinado a niños y jóvenes que habitan en localidades que, por sus características, no cuentan con servicios educativos de ninguna índole y a egresados de nivel primaria para que continúen sus estudios secundarios.

Este programa consiste en un estímulo económico, ya sea para el traslado de los alumnos de primaria y secundaria a comunidades cercanas donde si existen los servicios educativos que demandan, o bien para que una familia de esas comunidades les pueda brindar hospedaje y alimentación mientras realizan sus estudios.

En el ciclo 1994-1995 se otorgaron 14,370 becas a igual número de beneficiarios, de las cuales 1,678 corresponden al nivel primaria y 12,692 al de secundaria. En el ciclo escolar 1995-1996, al mes de abril, se otorgaron a 17,035 beneficiarios, 1,430 de primaria y 15,605 para secundaria; es decir se presenta un incremento del 18.5% del total de becas asignadas (**Cuadro 6**).⁸⁵

Docentes en Servicio

Este programa tiene como objetivo favorecer la permanencia del docente en el servicio social educativo, posibilitar su continuidad escolar y su desarrollo integral, mediante apoyos técnicos, académicos y en especie, obtenidos a través de la concertación de acciones con otras instancias, que favorezcan el reconocimiento a la tarea social que realizan, así como su arraigo a la comunidad (**Cuadro 7**).

⁸⁵ *Ibid.*, p. 12-13.

Desarrollo Integral de Figuras Docentes (antes Sistema de Estudios a Docentes-SED)

Las figuras docentes al término de su servicio social educativo, son apoyados por el CONAFE, a través de una beca hasta por cinco ciclos escolares, para favorecer su continuidad educativa.

Este programa, incide en el abatimiento de la deserción y la reprobación escolar de los becarios del CONAFE, promoviendo su permanencia como tales, y como estudiantes de los niveles medio superior y superior, o de programas de capacitación para el trabajo. Al mismo tiempo, promueve la participación de los becarios en actividades de fortalecimiento de los programas y proyectos educativos, recuperando su experiencia como docentes y propiciando su reincorporación como tales, al concluir su fase de estudios.

En el ciclo escolar 1994-1995, se otorgaron 22,312 becas; durante el ciclo 1995-1996; al mes de abril, se asignaron 30,082 becas; es decir, 34.8% más que al final del ciclo escolar anterior (*Cuadro 8*).⁸⁶

⁸⁶ *Ibid.*, p. 13.

Programa Editorial

Apoya a la Educación Comunitaria Rural mediante la producción de los materiales básicos de los programas y proyectos educativos y, de las tareas que conforman las bibliotecas comunitarias.

En apoyo a las tareas educativas del Consejo, durante el ciclo escolar 1994-1995, se editaron un total de 34 títulos. Se participa en ferias y eventos para la promoción del quehacer de la institución y como apoyo al programa de incentivos a la lectura; adicionalmente, se montan exposiciones con el acervo gráfico del CONAFE.

B) PROGRAMAS COMPENSATORIOS

Las acciones educativas de los programas compensatorios se orientan a: la distribución de material didáctico; la generación de infraestructura; al otorgamiento de incentivos a docentes y apoyos a la supervisión; capacitación a docentes y directivos y, al fortalecimiento institucional.

Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)

Contribuye al mejoramiento y eficiencia de la educación primaria, reduciendo las deficiencias existentes, a través de la canalización de mayores recursos que coadyuven a disminuir las disparidades regionales y

a propiciar la equidad educativa. Opera en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. Su duración original es del ciclo escolar 1991-1992 al término del año 1996. Debido al impacto de sus resultados, este programa se prorrogó hasta el periodo 1996-1997.

Durante 1995, se apoyó con material didáctico a 1'204,131 alumnos y a 13,592 escuelas; se realizaron 24 cursos de capacitación dirigidos a 58,855 docentes y directivos; se construyeron 1,736 espacios educativos; se cubrieron incentivos a 5,400 docentes de los estados participantes. Además se otorgaron 1,103 apoyos económicos a jefes de sector y supervisores de zona y se dotó de vehículos a los almacenes regionales.⁸⁷

En desarrollo institucional, se impartieron cursos a los cuadros técnicos, medios y superiores de las instancias educativas de los estados comprendidos en este programa.

Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB)

Tiene el propósito de extender los beneficios del PARE a 10 estado más: Campeche, Durango Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis

⁸⁷ *Ibid.*, p. 14.

Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Su horizonte de ejecución es del ciclo escolar 1994-1995 al 1998-1999.

Durante 1995 se apoyó con material didáctico a 1'533,040 alumnos y a 14,119 escuelas; se realizaron cursos de capacitación dirigidos a 76,836 docentes y directivos; se equiparon 272 espacios educativos y se cubrieron incentivos a 2,818 docentes de los estados participantes. Además, se otorgaron 994 apoyos económicos al cuerpo de supervisión. Se impartieron 41 cursos gerenciales de carácter especial, así como de índole operativo (Cuadro 9).⁸⁸

Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI)

Tiene como objetivo central promover el desarrollo integral del niño menor de 4 años, con énfasis en su interacción en el medio natural y social, a través del apoyo a padres de familia para el mejoramiento de las prácticas de crianza prevalecientes. El promotor del programa es un miembro de la propia comunidad.

Se opera en diez estados que concentran el 52% de atención de la población referida; estos son: Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo,

⁸⁸ *Ibid.*, p. 14.

Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz. Su horizonte de ejecución es de cinco ciclos escolares (1993-1997).

Durante el primer ciclo operativo, se beneficiaron 135,148 niños mediante la atención de 104,558 padres de familia; en el segundo ciclo 227,240 niños con la participación de 174,800 padres, con una cadena operativa integrada por 5,504 promotores educativos, 541 supervisores de módulo y 97 coordinadores de zona (*Cuadro 10*).⁸⁹

Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE)

Su objetivo es el de contribuir al mejoramiento y eficiencia de la educación primaria; a la ampliación de la oferta en la educación inicial y de adultos y, a la consolidación de la Educación Comunitaria Rural, reduciendo las deficiencias existentes mediante la canalización de mayores recursos, que coadyuven a disminuir las disparidades regionales y a propiciar la equidad educativa.

Este programa opera en 23 estados: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo,

⁸⁹ *Ibid.*, p. 15.

San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Su horizonte de ejecución es de 1995 al año 2000.

En el subprograma de primaria formal se otorgaron incentivos a 896 docentes de los estados incluidos en el mismo; además, se distribuyeron 326 apoyos económicos a supervisores y 89 jefes de sector. Al mes de diciembre de 1995 el programa registró también un logro de 129,048 adultos alfabetizados y 407,140 alumnos beneficiados con material didáctico.⁹⁰

Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja (antes Escuelas de Solidaridad)

Tiene como propósito contribuir al mejoramiento y eficiencia de la educación primaria; reduciendo las deficiencias existentes a través de la canalización del material escolar, ayudando a disminuir las disparidades regionales y propiciar la equidad educativa.

Este programa opera en ocho entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Morelos, Nuevo León, Tamaulipas

⁹⁰ *Ibid.*, p. 15.

y Tlaxcala, en las que se beneficia a 3,457 escuelas, 230,210 alumnos y 10,260 maestros (*Cuadro 9*).⁹¹

3.4 SUS METAS. COMBATE A LA DESIGUALDAD

La experiencia adquirida por el CONAFE en su vida institucional, ha cristalizado las aspiraciones de varios miles de mexicanos que, de otra manera, no hubieran tenido la oportunidad de acceder a una educación y alcanzar mejores condiciones para su bienestar integral.

Esta experiencia debe capitalizarse al máximo para dar sentido y concreción a los grandes propósitos que señala el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 en materia de Educación Comunitaria Rural y de Fomento a la Educación.

La definición de las áreas de actividad institucional, objetivo, metas, estrategias y líneas de acción que deben orientar al quehacer del CONAFE en lo que resta del siglo XX, deberán recoger la experiencia y responder a los retos educativos para lograr que las comunidades rurales, arriben al año 2000 en condiciones más ventajosas, asegurando un desarrollo más equitativo.

⁹¹ *Ibid.*, p. 15.

Las líneas de política contenidas en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, definen y fortalecen la orientación del quehacer del CONAFE en el contexto del Sistema Educativo Nacional. En el marco de estas políticas, y con el propósito de garantizar el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo deberá sentar las bases para construir y consolidar un nuevo perfil hacia el siglo XXI, a partir de cuatro áreas de actividad:

A. Atención Educativa.

Ofrecer a la población marginada, oportunidades de educación que contribuyan al mejoramiento integral de su calidad de vida, mediante el desarrollo de alternativas educativas de calidad y pertinentes.

B. Fomento a la Educación.

Apoya a la Educación Comunitaria Rural mediante acciones pertinentes que promuevan la continuidad y la permanencia de los educandos y de las figuras docentes en el Sistema Educativo Nacional, contribuyendo al desarrollo de las condiciones que permitan la equidad y contrarresten las desigualdades que existen en el campo de la educación.

C. Desarrollo Institucional

Garantiza la adecuada administración de los Programas de Atención Educativa y de Fomento a la Educación, a partir de la planeación, organización y modernización integral del CONAFE, en el marco de coordinación interinstitucional y fortalecimiento de proceso de federalización educativa.

D. Financiamiento

Amplía y diversifica las fuentes de financiamiento a nivel nacional e internacional para extender y desarrollar los Programas de Atención Educativa y de Fomento a la Educación, además de impulsar el desarrollo institucional, a partir de la proyección del quehacer del Consejo.

Las cuatro áreas de actividad institucional comprenden seis objetivos que guardan estrecha relación entre sí, construyendo un todo que define y orienta el quehacer del Consejo:

A. Calidad y Pertinencia Educativa

Uno de los objetivos del *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, se encamina a garantizar el mejoramiento continuo de los procesos de enseñanza-aprendizaje en la Educación Comunitaria Rural, a partir del

reconocimiento de los diversos contextos y aspiraciones sociales, económicas y culturales de las comunidades, contribuyendo a la formación de habilidades y competencias, susceptibles de ser evaluadas.

B. Cobertura Educativa

Amplía y diversifica las oportunidades educativas destinadas a la población marginada.

C. Apoyo Educativo

Contribuye al desarrollo personal y a la permanencia en el servicio comunitario de las figuras docentes, propiciando su continuidad y la de los educandos que habitan en comunidades rurales sin atención en el Sistema Educativo Nacional.

D. Acciones Compensatorias

Contribuye a una mayor justicia educativa, mediante el desarrollo de mecanismos, estrategias y acciones, permitiendo abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales marginados en el campo de la educación.

E. Modernización, Desconcentración y Descentralización Institucional

Eleva la eficiencia y eficacia en el desarrollo de los programas de Atención Educativa y de Fomento a la Educación, mediante la modernización de la organización, sistemas y procedimientos del Consejo, impulsando la coordinación interinstitucional, así como el proceso de desconcentración administrativa como vía para la descentralización operativa, es decir, la federalización de la educación.

F. Diversificación de Fuentes de Financiamiento

Desarrolla mecanismos destinados a la obtención de apoyos y recursos para impulsar los programas institucionales, a partir de la promoción del quehacer del CONAFE ante la ciudadanía, las organizaciones públicas, privadas y sociales, así como los organismos internacionales.

A partir de las áreas de la Actividad Institucional correspondiente a Atención Educativa, el CONAFE conjuga esfuerzos de calidad con cobertura, en la perspectiva de la equidad que demanda la Educación Comunitaria Rural para el periodo 1996-2000, se ampliarán y diversificarán las oportunidades en el medio rural mediante la oferta de modelos educativos pertinentes a los grupos poblacionales que existen en las comunidades. La ampliación de la cobertura se orientará a los niveles de educación preescolar y primaria; en

tanto la diversificación, permitirá el acceso a la educación inicial, secundaria (postprimaria) y de adultos a núcleos poblacionales que carecen de servicios educativos.

Ante las necesidades de educación, la institución se incorporará integralmente al cumplimiento de la política educativa del Estado, extendiendo la educación básica a un mayor número de habitantes; a fin de proporcionar los servicios de educación inicial a la población infantil de las comunidades más pobres y, para coadyuvar en abatir el rezago en la educación para adultos.

Educación Preescolar

Con el propósito de contribuir al logro de la meta nacional de atención del 90% de niños de 5 años; del 65% de los 4, así como para expandir el servicio a los de 3 a partir de 1997; con los diferentes modelos de educación preescolar comunitaria rural, en el año 2000 se atenderá al 5% de la población nacional de este nivel educativo; equivalente a una cobertura de cerca de 203,500 alumnos, en alrededor de 22,600 comunidades, lo que significa un incremento del 197.1% en alumnos y del 204.8% en comunidades, respecto de la atención actual.

Esta meta se podrá lograr tanto con la ampliación de la cobertura dirigida a comunidades menores de 500 habitantes, como con el establecimiento del servicio en aquellas menores de 100, en las que se desarrollan los programas de primaria comunitaria. Con estas acciones, se espera atender aproximadamente al 60% de la demanda potencial en dichas localidades.

Educación Primaria

De la proyección de datos que aporta el Censo de 1990, se estima que en la actualidad existen aproximadamente 30,171 comunidades menores de 100 habitantes, que en promedio cada una alberga poco más de 7 personas del grupo de edad de 6 a 14 años que no asisten a la escuela.

Para el año 2000 se atenderá a alrededor del 50% de niños y jóvenes que viven en esas comunidades.

Al término del milenio, mediante la educación primaria comunitaria rural, se prestará servicio aproximadamente a 243,600 alumnos que habitan en cerca de 28,000 comunidades. Así se logrará un incremento en la cobertura de alumnos del 76% y del 115.1% en el número de comunidades atendidas actualmente.

Educación Posprimaria

Se desarrollarán los modelos educativos adecuados para ofrecer, a partir del ciclo escolar 1998-1999, educación posprimaria comunitaria rural, en aquellas localidades que actualmente viene atendiendo la institución con servicios de educación preescolar y primaria y donde la demanda de este tipo de servicio se sustente y justifique.

Con ello se avanzará en la oferta educativa a los alumnos que terminan la primaria comunitaria rural, para que continúen sus estudios y concluyan la educación básica.

Para el año 2000, se estima que el 80% de alumnos que egresen de la primaria que atiende el CONAFE, estarán en condiciones de continuar sus estudios en la posprimaria comunitaria rural y en las diversas modalidades de la educación secundaria.

De ese 80%, en el año escolar 1998-1999 se estarán ofreciendo los dos primeros ciclos de posprimaria atendiendo directamente a 11,200 alumnos, que representarían al 25% de los egresados de educación primaria comunitaria rural de los ciclos escolares 1997-1998 y 1998-1999.

A través del establecimiento y fortalecimiento de los programas que promueven la continuidad educativa, se apoyará al restante 75% de alumnos egresados de la educación primaria comunitaria, para que acudan a los centros educativos que ofrezcan las modalidades de la secundaria, es decir, por esta vía se atenderá a 33,600 alumnos.

Educación Inicial⁹²

Este programa consiste en la estimulación temprana de los niños de tres años, por parte de los padres de familia, fomentando el sentido de responsabilidad y dedicación hacia los mismos niños. A partir del ciclo escolar 1998-1999 se establecerá el servicio de Educación Inicial Comunitaria Rural, en su modalidad no formal.

A través de éste, se apoyará a los padres de familia para beneficiar a los infantes menores de 3 años de edad, que habitan en localidades menores de 500 habitantes.

De acuerdo con el universo de niños susceptibles de recibir los beneficios de este servicio, para el año 2000 se plantea lograr una meta del 25% de la demanda de dichas comunidades.

⁹² Esta actividad es adicional a la acción compensatoria que se desarrolla a través del PRODEI.

En este sentido, al ciclo escolar 1999-2000 se proporcionará capacitación sobre estrategias de atención de infantes a 179,400 padres de familia, para favorecer el proceso formativo de 233,235 niños.

Educación de Adultos

En el marco de la articulación interinstitucional para abatir el rezago que presenta la educación de adultos en sus distintas modalidades, el CONAFE incorporará este servicio en las comunidades que atiende, en las que no se proporcione el mismo por parte de las diversas instancias pública abocadas a ese propósito.

En 1996 se puso en marcha el Programa de Alfabetización Comunitaria Rural, destinado a personas de 15 y más años, en localidades menores de 500 habitantes. Para el año 2000 se prevé la atención de 193,500 analfabetas en estas comunidades.

Por otra parte, a partir de 1998, se operan modelos educativos apropiados para ofrecer educación primaria para adultos, en localidades atendidas por el Consejo, menores a 100 habitantes.

Para el año 2000 se tiene contemplada la atención de 48,500 personas de 15 y más años que no han concluido o nunca asistieron a la primaria. En su conjunto, estas acciones permitirán dar atención a 242,000 adultos.

Es incuestionable que la educación básica ocupa un lugar relevante en la política educativa del Estado, que dentro de ésta, destaca la Educación Comunitaria Rural, que como se sabe recae la responsabilidad en el CONAFE.

A lo largo de 25 años, el Consejo ha reunido la experiencia adquirida de personas, comunidades y entidades, con el propósito de enriquecer sus programas y darle viabilidad a sus contenidos. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, así como del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, el CONAFE no agota todas las posibilidades para atender a aquellas comunidades y grupos que presentan mayores rezagos educativos, enriqueciendo e incorporando aportaciones de diversos sectores sociales para lograr su fortalecimiento y complementación.

3.5 CUADROS Y GRAFICAS CAPITULO III

CONCENTRACION DE LOCALIDADES MENORES DE 100 HABITANTES POR ENTIDAD FEDERATIVA

CUADRO 1

ENTIDAD	1970		1980		1990	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Aguascalientes	625	1,12	837	1,06	1053	0,97
Baja California	442	0,79	1269	1,61	1600	1,47
Baja California Sur	1426	2,56	1485	1,88	2197	2,02
Campeche	453	0,81	882	1,11	1604	1,48
Coahuila	1324	2,37	2412	3,06	3045	2,81
Colima	420	0,75	544	0,69	801	0,73
Chiapas	5207	9,35	5207	6,6	12203	11,26
Chihuahua	4003	7,19	8741	11,09	9546	8,81
Distrito Federal	22	0,03	0	0	226	0,2
Durango	1912	3,43	2885	3,66	4346	4,01
Guanajuato	2219	3,98	2595	3,29	3698	3,41
Guerrero	1232	2,21	2016	2,55	3437	3,17
Hidalgo	530	0,95	855	1,08	1556	1,43
Jalisco	7425	13,34	7518	9,53	6588	6,08
México	686	1,23	735	0,93	1245	1,14
Michoacán	3405	6,11	5511	6,99	5102	4,71
Morelos	61	0,1	120	0,15	379	0,34
Nayarit	945	1,69	1565	1,98	1363	1,25
Nuevo León	3619	6,5	4955	6,28	4476	4,13
Oaxaca	781	1,4	1305	1,65	3416	3,15
Puebla	774	1,39	1162	1,47	2196	2,02
Querétaro	374	0,67	479	0,6	642	0,59
Quintana Roo	423	0,76	567	0,71	1052	0,97
San Luis Potosí	1786	3,2	2370	3	3175	2,93
Sinaloa	2298	4,12	3265	4,14	3619	3,34
Sonora	4175	7,5	6474	8,21	5393	4,97
Tabasco	109	0,19	163	0,2	1092	1
Tamaulipas	4121	7,4	4837	6,13	5763	5,32
Tlaxcala	306	0,54	301	0,38	500	0,46
Veracruz	1509	2,71	3368	4,27	11191	10,33
Yucatán	1200	2,15	1906	2,41	2655	2,45
Zacatecas	1838	3,3	2477	3,14	3148	2,9
TOTAL	55650	100	78806	100	108307	100

Fuentes: IX, X y XI Censos Generales de Población y Vivienda. Resumen General.

**NUMERO DE LOCALIDADES DE 1 A 99 HABITANTES
Y TAMAÑO DE LA POBLACION QUE LAS HABITAN**

CUADRO 2

	1970	%	1980	%	1990	%
Localidades de 1 a 99 habitantes	55,650	57*	78,806	63*	108,307	69*
Población que habita localidades de 1 a 99 habitantes	1,471,154		1,888,882		2,190,339	

* Porcentajes con respecto al total de localidades a nivel nacional
Fuentes: IX, X y XI Censos Generales de Población y Vivienda. Resumen General.

**NUMERO DE LOCALIDADES DE 1 A 499 HABITANTES
Y TAMAÑO DE LA POBLACION QUE LAS HABITAN
(INCLUYE LAS DE 1-99 HABITANTES)**

	1970	%	1980	%	1990	%
Localidades de 1 a 99 habitantes	82,705	84.7	109,860	87.6	140,551	89.7
Población que habita localidades de 1 a 99 habitantes	8,360,231		9,433,753		9,950,659	

Fuentes: IX, X y XI Censos Generales de Población y Vivienda. Resumen General.

PROGRAMAS OPERADOS POR EL CONAFE EN EL PERIODO 1971-1995

CUADRO 3

PROGRAMA	AÑO																								
	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95
EDUCACION BASICA																									
CURSO COMUNITARIOS																									
CENTROS DE EDUC. BASICA CONTINUA																									
CENTROS RURALES DE ATENCION BASICA INTENSIVA																									
ATENCION EDUCATIVA A LA POB. INFANTIL AGRICOLA MIGRANTE																									
MUSEOS COMUNITARIOS																									
CENTROS INFANTILES COMUNITARIOS																									
ATENCION EDUCATIVA A LA POBLACION INDIGENA																									
DOCENTES EN SERVICIO																									
PREESCOLAR COMUNITARIO																									
CASA-ESCUELA (2) Y CAMPAMENTOS ESCOLARES																									
COMUNIDAD-JARDIN DE NIÑOS																									
PREESCOLAR URBANO																									
EDUCACION PREESCOLAR COMUNITARIA URBANA																									
EDUCACION POST-PRIMARIA RURAL																									
EDUCACION PARA ADULTOS																									
APoyo AL MEDIO RURAL ATENCION DIFERENCIADA																									
PRIMARIA INTENSIVA 11-14																									
ALBERGUES INDIGENISTAS																									
BEGAS A ESTUDIANTES INDIGENAS-EBL INDIAS																									
PROGRAMAS DE CASTELLANIZACION																									
NIÑOS MIGRANTES EN ZONAS CÁMERAS SEP-FOSCEP																									
EDUCACION PARA TODOS																									
PRIMARIA PARA TODOS LOS NIÑOS																									
ALFABETIZACION																									
EDUCACION INICIAL NO ESCOLARIZADA																									
TELESECUNDARIA																									
TELESECUNDARIA FEDERAL																									
TELESECUNDARIA ESTATAL																									
EDUCACION NO FORMAL																									
RECUPERACION DE NIÑOS CON ATRASO ESCOLAR																									
MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION PRIMARIA																									
ESCUELA ALBERGUE																									
SECUNDARIA RURAL																									
ESCUELAS DE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA																									
PROGRAMA EMERGENTE DE CHAPAS																									
PROGRAMAS CULTURALES																									
RADIO COMUNITARIA																									
PROGRAMA DE INV. Y RECOPIACION DE TRADIC. ORALES POPULARES																									
BALAS DE CULTURA																									
FOMENTO AL HABITO DE LA LECTURA																									
INDICACION A LA MUSICA Y DANZA																									
COMISION NACIONAL PARA LA DEFENSA DEL IDIOMA ESPAÑOL																									
PROG. DE ARTEANIAS Y CULTURAS POP																									
T. V. ONCE																									
LA PESCA EN LA CULTURA MEXICANA																									

PROGRAMAS OPERADOS POR EL CONAFE EN EL PERIODO 1971-1995

CUADRO 3

PROGRAMA	AÑO																									
	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	
DIVULGACION DE ACT. CULTURALES																										
PLAN DE ACT. CULTURALES DE APOYO A LA EDUCACION BASICA																										
PROYECTO ESTRATEGICO PROMOCION CULTURAL																										
UNIDAD DE TELEVISION EDUCATIVA																										
RINCONES DE LA LECTURA																										
PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE MATERIAL DIDACTICO																										
FOMENTO EDUCATIVO																										
FINANCIAMIENTO EDUCATIVO RURAL																										
SISTEMA DE ESTUDIOS A DOCENTES																										
GRUPOS ESPECIALES SOBRE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO																										
APOYO A PROGRAMAS PRIORITARIOS DEL SECTOR																										
APOYO ADMVOS. AL SEC. EDUCACION																										
COMPENSACIONES COMUNITARIAS																										
MATERIAL DIDACTICO PARA EDUCADORAS																										
CONTENIDOS Y METODOS EDUCATIVOS																										
MEIOS Y MATERIALES DIDACTICOS																										
ARRANCO DEL MAESTRO EN EL MEDIO RURAL																										
COMITES MUNICIPALES DE EDUCACION																										
CASA DE MEXICO EN PARIS																										
APOYO A LA PROGRAMACION																										
EQUIPAMIENTO ESCOLAR																										
HABILITACION ESTUDIANTES ESCUELA NORMAL																										
NUEVOS MODELOS DE ORGANIZACION																										
CONSEJO COORDINADOR DE SISTEMAS ABIERTOS																										
APOYO A UNIDADES REGIONALES																										
CAMPANA NACIONAL DE INSCRIPCION DE EDUCACION BASICA																										
APOYO A ECONOMIAS DE ALBERGUES																										
PREVISION PARA MAESTROS ESTATALES																										
MAESTROS ESTATALES DE PROGRAMACION																										
ELEVAR EL APROVECHAMIENTO ESCOLAR DE LA EDUC. PRIMARIA Y SECUNDARIA																										
PROYECTO ESTRATEGICO DE EDUCACION FISICA																										
APOYO A LA EDUCACION ESPECIAL PREESCOLAR Y SECUNDARIA																										
APOYO A LA EDUCACION PRIMARIA ESTATAL																										
BECAS SOLIDARIDAD																										
FONDO DE APOYO A LA PLANEACION EDUCATIVA																										
COMUNIDADES DAMNIFICADAS																										
ADMINISTRACION																										
SISTEMA AUTOMATICO DE INSCRIPCION Y DISTRIBUCION																										
ADMINISTRACION GENERAL																										
PLANEACION EDUCATIVA																										
APOYO A LA EDUC. RURAL, AGROPECUARIA Y TECNOLOGICA																										
ESC. SUP. DE AGROPECUARIA Y GANADERIA																										
ESCUELA DE MEDICINA, VETERINARIA Y ZOOTECNIA																										
BECAS A ESC. TECNICAS AGROPECUARIAS																										

PROGRAMAS OPERADOS POR EL CONAFE EN EL PERIODO 1971-1995

CUADRO 3

PROGRAMA	AÑO																								
	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95
INICIACION SARH SEP EDUCACION NO FORMAL																									
CONSEJO NAL DEL SIST. DE EDU TECNOL																									
COORDINACION CENTROS DE TRABAJO																									
TRONCO COMUN BACHILLERATO TECNOL																									
CENTRO DE ESTUDIOS TECNOL. DE COMP																									
CAPACITACION PARA EL DES. RURAL																									
CENTRO DE ENSEÑANZA, DOCUMENTACION E INVESTIGACION																									
DE LA PRODUCCION Y TRANSFORMACION DE MADERA Y DERIVADOS																									
PROG. EDUC. TECNOL. AGROPECUARIA																									
PROG. DE EDUCACION TECNOL. DEL MAR																									
SIST. DE EDUC. TECNOLOGICA IND. PARA INSTRUCTORES COMUNITARIOS																									
PROGRAMA EDITORIAL																									
LIBROS DE TEXTO					5																				
UNIDAD DE PUBLICACIONES EDUCATIVAS																									
PUBLICACIONES Y BIBLIOTECAS																									
BIENESTAR SOCIAL																									
SALUD COMUNITARIA																									
PROGRAMA DE ALIMENTACION Y NUTRICION FAMILIAR																									
OTROS PROGRAMAS																									
ASOCIACION DE PADRES DE FAMILIA																									
VISITAS Y CORRESPONDENCIA							6																		
LOTERIA DEPORTIVA (?)																									
REHABILITACION DE MOBILIARIO ESCOLAR (?)																									
EXPOSICIONES EDUCATIVAS (?)																									
PROGRAMAS COMPENSATORIOS																									
PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO																									
PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACION INICIAL																									
PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO DE LA EDUCACION BASICA																									
PROGRAMA INTEGRAL PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO																									
ESCUELAS DE SOLIDARIDAD																									

1 PASO A SEP

2 AL DESAPARECER ESTE PROYECTO SE CREO LA ALTERNATIVA FIDUCAR

3 NO INICIO OPERACION

4 SE RETOMA COMO PROYECTO DE INVESTIGACION PARA EL DISEÑO DE UNA ALTERNATIVA DE POSTPRIMARIA PARA EGRESADOS DE CURSOS COMUNITARIOS EN 1994

5 SE DESCONOCE EL AÑO EN QUE DEJO DE OPERAR

6 PASO A TAREA

7 NO SE CUENTA CON INFORMACION DE INICIO Y TERMINO DE OPERACION

Fuente: Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995-2000.

COBERTURA TOTAL DE COMUNIDADES ATENDIDAS POR EL CONAFE EN PREESCOLAR Y PRIMARIA

CUADRO 4

	CICLO ESCOLAR * /COMUNIDADES											
	73-74	74-76	75-76	76-77	77-78	78-79	79-80	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85
TOTAL	100	950	2000	2450	3550	10581	13674	14586	11537	12384	11743	7374
PREESCOLAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1554	2950	2082
PRIMARIA	100	950	2000	2450	3550	10581	13674	14586	11537	10830	8793	5312

	CICLO ESCOLAR * /COMUNIDADES										
	85-86	86-87	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96
TOTAL	7039	10865	7275	9277	9079	11882	12631	11935	13109	19208	19285
PREESCOLAR	2623	3949	2706	3462	3728	4745	5313	5158	5639	7005	7316
PRIMARIA	4416	6916	4569	5815	5351	7137	7318	6777	7470	12203	11969

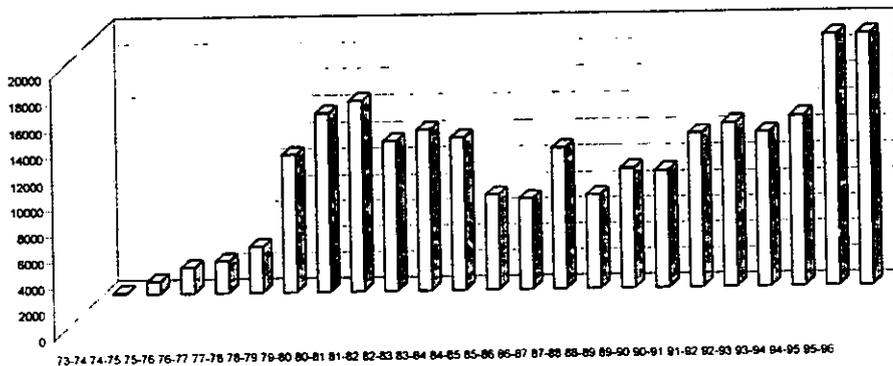
* Cifras al mes de junio de cada ciclo escolar.

Nota: Incluye el Proyecto de Atención Educativa a Población Infantil Agrícola Migrante que inició operación en el Ciclo 89-90, Centros Infantiles Comunitarios (91-92) y el Proyecto de Atención Educativa a Población Indígena (94-95).

NUMERO DE ESTADOS EN DONDE OPERAN LOS PROGRAMAS

	73-74	74-75	75-76	76-77	77-78	78-79	79-80	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	
PREESCOLAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	30	30	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31
PRIMARIA	1	7	11	11	13	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31

Fuente: Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995-2000
MEMORIA ESTADISTICA CONAFE



**COBERTURA TOTAL DE ALUMNOS ATENDIDOS POR EL CONAFE
EN PREESCOLAR Y PRIMARIA**

CUADRO 5

	CICLO ESCOLAR *COMUNIDADES											
	73-74	74-75	75-76	76-77	77-78	78-79	79-80	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85
TOTAL	3873	45810	66157	75117	110558	240587	321509	253248	166109	135766	139876	97734
PREESCOLAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	22244	38850	27388
PRIMARIA	3873	45810	66157	75117	110558	240587	321509	253248	166109	113522	101025	70346

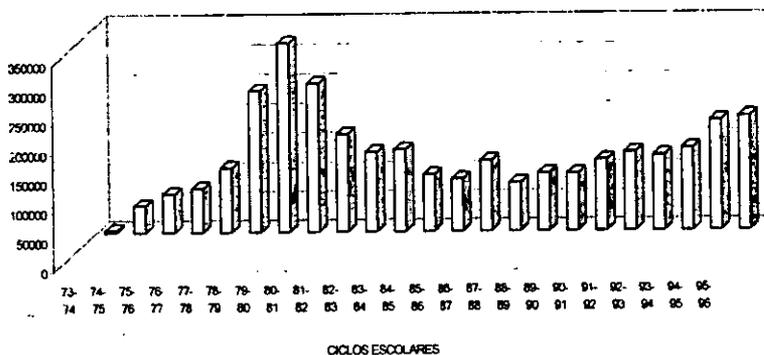
	CICLO ESCOLAR *COMUNIDADES										
	85-86	86-87	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96
TOTAL	89309	120992	83276	99337	98535	121593	134001	128918	140429	187857	194472
PREESCOLAR	29486	36428	25589	30928	32011	38108	51110	50767	54828	63071	85198
PRIMARIA	59823	84564	57687	68409	66524	83485	82891	78151	85601	124786	129274

* Cifras al mes de junio de cada ciclo escolar.

Nota: Incluye el Proyecto de Atención Educativa a Población Infantil Agrícola Migrante que inició operación en el Ciclo 89-90, Centros Infantiles Comunitarios (91-92) y el Proyecto de Atención Educativa a Población Indígena (94-95).

Fuente: Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995-2000.

MEMORIA ESTADÍSTICA CONAFE



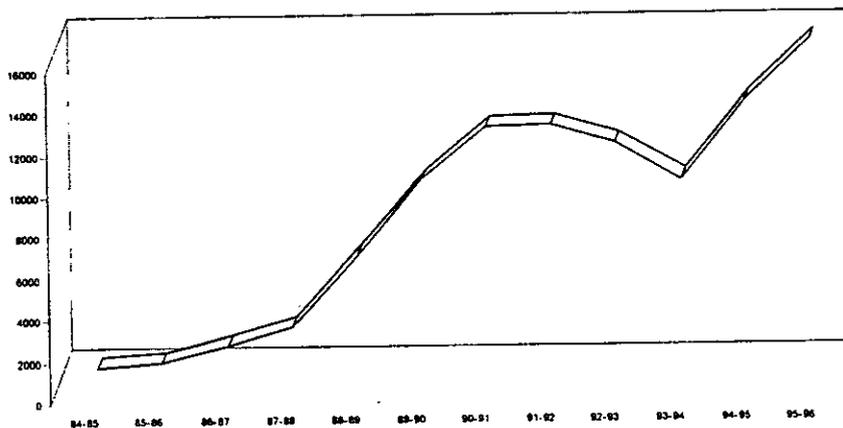
**COBERTURA TOTAL DE BENEFICARIOS DEL PROGRAMA DE CONTINUIDAD EDUCATIVA
(ANTES FINANCIAMIENTO EDUCATIVO RURAL-FIDUCAR)
EN PRIMARIA Y SECUNDARIA**

CUADRO 6

Ciclo Escolar	84-85	85-86	86-87	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96
Alumnos												
TOTAL	4505	4209	3798	4168	7901	11513	14501	14800	13648	10994	14370	17035
PRIMARIA	4505	3986	2756	2275	2547	2547	2994	3207	3151	2064	1678	1430
SECUNDARIA	0	243	1042	1893	5354	8966	11507	11593	10697	8930	12692	15605

* Cifras al mes de junio de cada ciclo escolar.

Fuente: programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995-2000.
MEMORIA ESTADISTICA CONAFE



**COBERTURA PROGRAMATICA DE DOCENTES EN SERVICIO
EN PREESCOLAR + PRIMARIA**

CUADRO 7

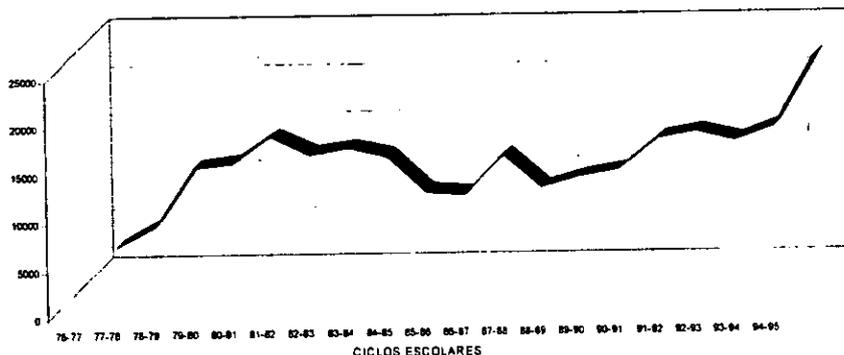
Ciclo Escolar*	76-77	77-78	78-79	79-80	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95
Alumnos																			
TOTAL	2485	4624	10699	11160	13980	11968	12588	11743	7987	7480	11782	8281	8438	10181	13342	13984	13074	14518	21722
PRIMARIA	0	0	0	0	0	363	1760	2950	2292	2893	4313	3063	3529	4119	5210	5725	5538	8131	7568
SECUNDARIA	2485	4624	10699	11160	13980	11605	10828	8793	5675	4767	7469	5198	5910	6032	8132	8269	7536	6384	14154

* Citras al mes de junio de cada ciclo escolar

Nota: esta información se obtuvo hasta el ciclo 94-95.

Fuente: Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000

MEMORIA ESTADISTICA. CONAFE



**COBERTURA DEL PROGRAMA DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FIGURAS DOCENTES
(ANTES SISTEMA DE ESTUDIOS A DOCENTES-SED)**

CUADRO 8

CICLO ESCOLAR*	84-85**	85-86**	86-87**	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96
SED												
TOTAL	2684	5093	0	7811	8571	11553	10729	14886	14114	20305	22312	30082

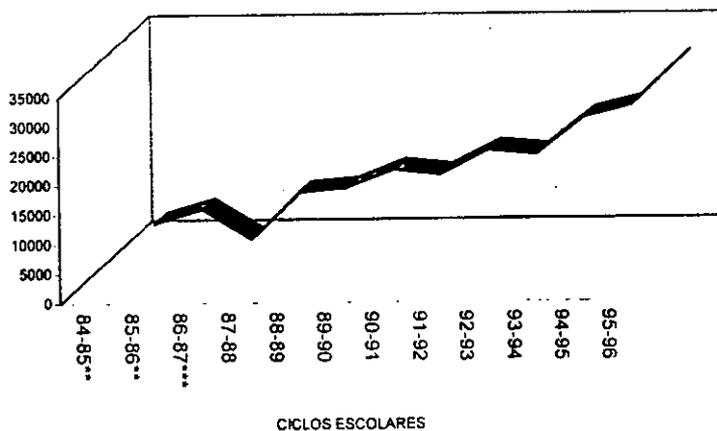
* Cifras al mes de junio de cada ciclo escolar.

** La cobertura corresponde a la operación de PETA, PETMAR y SETIIC.

** En este ciclo se redefinió el esquema operativo del programa, por lo que no se registró información

Fuente: Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995-2000.

MEMORIA ESTADISTICA CONAFE



COBERTURA DE ATENCION A LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS

CUADRO 9

PROGRAMA	ALUMNOS			DOCENTES			ESCUELAS		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
PARE 1)	1,204,131	1,204,131	1,204,131	44,809	44,809	58,855	13,862	13,862	13,592
PAREB 2)		1,533,040	1,533,040		53,278	76,836		14,119	14,119
PES 3)	190,182	176,388	230,210	7,145	6,586	10,260	2,146	1,926	3,457
PIARE 4)			199,102						4,822
TOTAL	1,349,313	2,813,559	3,166,483	51,954	104,673	145,951	16,278	29,907	35,990

* A partir de 1993, el CONAFE asumió la responsabilidad de atender los Programas Compensatorios.

NOTAS:

1) El Programa para Abatir el Rezago Educativo inició operaciones en 1991 con algunos de sus componentes (supervisión e incentivos), siendo hasta el ciclo escolar 1992-1993 cuando se realizan las acciones para el total del universo de atención, teniendo como principales beneficiarios a los habitantes de las comunidades de mayor rezago en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca.

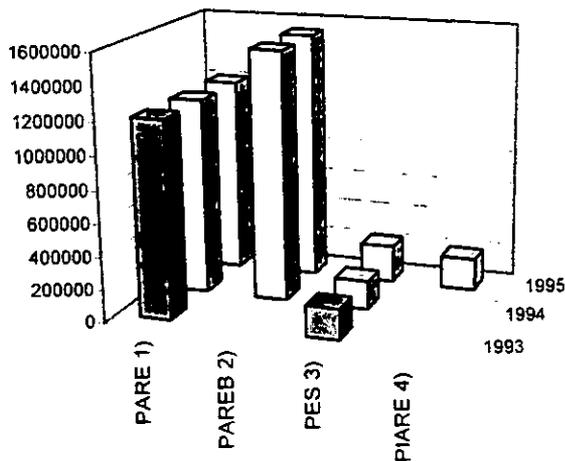
2) El Programa para Abatir el Rezago en educación Básica inició su ejecución en diez entidades federativas.

3) El Programa de Escuelas de Solidaridad inició en 1993 y en 1994 atendió 17 entidades federativas; para 1995 dio su cobertura a sólo 8 estados.

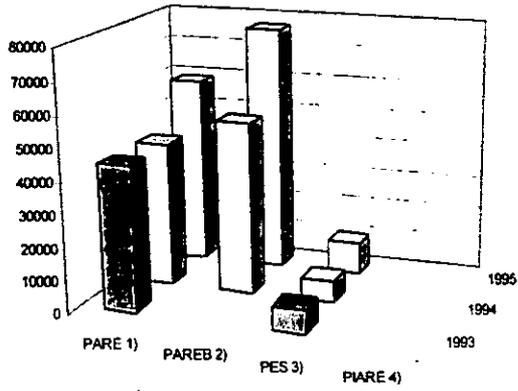
4) En 1995 en el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo sólo se realizaron acciones en algunos de sus componentes.

FUENTE: Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995-2000

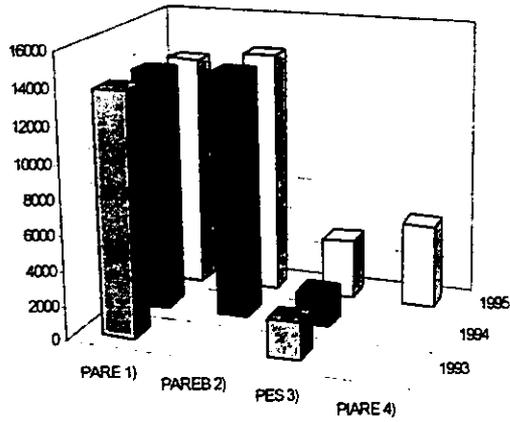
ALUMNOS ATENDIDOS



DOCENTES ATENDIDOS



ESCUELAS ATENDIDAS



**COBERTURA DE ATENCION DEL
PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACION INICIAL**

CUADRO 10

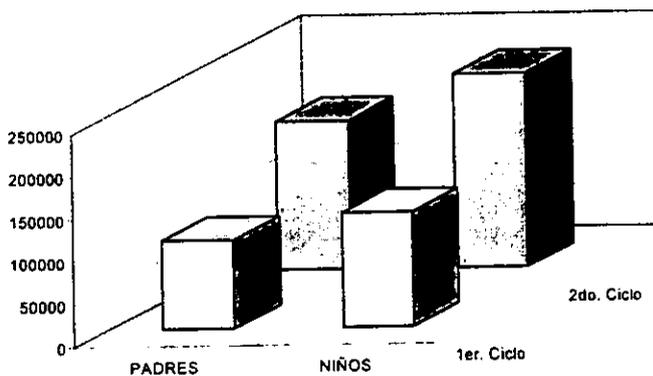
INDICADOR	PADRES ATENDIDOS		NIÑOS ATENDIDOS	
	1er. Ciclo 1993-1995	2do. Ciclo 1995-1996	1er. Ciclo 1993-1995	2do. Ciclo 1995-1996
TOTAL	104558	174800	135148	227240

NOTA:

El primer ciclo operativo inició en septiembre de 1993 y concluyó en octubre de 1995.

El segundo ciclo comprende de mayo de 1995 a julio de 1996.

Fuente: Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995-2000.



CONCLUSIONES

Los esfuerzos educativos realizados durante este siglo en nuestro país, suponen la extensión y multiplicación de los sistemas educativos, con el fin de cumplir con los objetivos y proyectos establecidos por el Estado. Sin embargo, falta mucho por hacer para que la oferta educativa sea completa para toda la población

Uno de los principales compromisos asumidos por el Gobierno, es el combate a la pobreza extrema en la que viven millones de mexicanos. Al respecto se ha señalado que para abatir la pobreza es necesario romper el círculo vicioso que existe entre la condición económica de los grupos sociales que no tienen acceso a actividades productivas, remunerativas, ni a condiciones favorables de salud, nutrición y educación.

Para ello, se propuso que el CONAFE contribuyera y fuera parte de una profunda reforma a la política social para que multiplicara las oportunidades productivas, extienda y mejore la calidad de la educación y asegure servicios básicos a los grupos más débiles de la sociedad mexicana. Este nuevo impulso incluye la transformación institucional de los esquemas de bienestar social, y tiene como finalidad que las entidades federativas

atiendan sus objetivos integralmente, abandonando el carácter fraccionario y sectorial de las acciones.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo ha conformado un esquema de atención de la educación en las zonas rurales durante 25 años de experiencia, que se ha legitimado en las comunidades y solicitado por ellas. De hecho, es la única opción que existe actualmente para responder a las necesidades educativas de las pequeñas comunidades dispersas en el territorio nacional. Por ello, un balance ponderado de sus posibilidades y retos permitirá hacer más eficiente su orientación en el marco general de política educativa y de bienestar social.

Las bondades de la educación comunitaria, están asociadas a un proceso permanente de investigación aplicada y actualización de métodos y materiales didácticos. En lo inmediato se requiere avanzar en la aplicación óptima de los textos que apoyan al sistema para ajustarlos conforme a las limitaciones que se detecten, así como a las políticas que norman el sector.

Se requieren acciones para incrementar la eficiencia terminal del modelo, lo que hace necesario diseñar metodologías para conocer las causas

principales de deserción, incrementar la eficiencia terminal y encontrar las mejores soluciones.

Al cumplir 25 años, el Consejo tenía claro que debía responder a las siguientes interrogantes: ¿cómo consolidar lo hecho hasta el momento?, ¿a dónde no se ha llegado con propuestas educativas alternativas?, ¿qué modelos educativos y de fomento a la educación se deben diseñar y poner en práctica para hacer que el derecho a la educación de todos los mexicanos se convierta en una realidad?, ¿cómo llegar a las comunidades con propuestas educativas integrales que atiendan a mejorar la calidad de vida de sus habitantes?, ¿cómo impulsar el acceso de estas comunidades a mejorar sus condiciones de vida, partiendo de su propia estructura de organización, respetando y fortaleciendo el aprendizaje a partir de su cultura, valores, historia y tradición?, ¿cómo apoyar la labor educativa de las figuras docentes orientando su quehacer hacia el logro de los objetivos de la Educación Comunitaria?, ¿cómo diseñar estrategias que orienten la formación integral de los jóvenes que participan prestando su servicio social en el CONAFE?

Lo anterior, nos da una idea del tamaño del esfuerzo que el Consejo tiene que realizar para llegar una mayor parte de las comunidades del país con la

atención educativa demandada. Como se sabe, la tarea fundamental del CONAFE, es posibilitar que la población en edad de cursar la educación básica tenga acceso a ella, lo cual para cumplir con este objetivo se le otorgan recursos públicos y se le faculta para conseguir los medios idóneos en la vía de ampliar su cobertura y mejorar sus servicios. Sobre esta base inicial se presentan las siguientes propuestas:

Justificación:

El CONAFE ha ido aumentando su cobertura de atención a las comunidades desde su inicio. El esfuerzo ha sido importante, pero todavía existen en el país comunidades en las que existen menos de 100 habitantes y de 100 a 2,499. Tamaños de comunidades que entran en la cobertura programática del Consejo.

Generalidades de la Propuesta:

Constituye una propuesta para atender las necesidades de educación comunitaria actuales, previendo también el crecimiento de la demanda de acuerdo con la dinámica poblacional de las comunidades del país.

Se considera la escasez de recursos que la política del gasto social ha exigido y aquí radica uno de los aspectos más sobresalientes de la

propuesta: la conjunción de recursos e infraestructura que cada dependencia participante tiene y los programas del sistema educativo que se encuentran en marcha.

El CONAFE atiende la educación comunitaria a través de programas propios y programas compensatorios. Este proyecto propone el inicio de otras fuentes de recursos distinguidos como *Programas Interinstitucionales*, donde estarían los esfuerzos concertados de todas las instancias públicas, en todos los niveles de gobierno, bajo un solo objetivo y metas comunes. Otros serían los *Programas de Participación Social*, donde las organizaciones sociales participarían para llevar a cabo los objetivos de las comunidades a las cuales representan, bajo lineamientos institucionales.

Objetivos Generales:

- Incrementar la cobertura de atención educativa comunitaria en la conjunción de esfuerzos de los agentes participantes en esta problemática, traducido en proyectos públicos y sociales.
- Contribuir al esfuerzo nacional de asegurar la educación básica obligatoria a la mayor parte de los mexicanos.

- Priorizar el servicio educativo que otorga el CONAFE en aquellas comunidades donde existen las más precarias condiciones económicas y sociales.
- Mejorar la atención del CONAFE en las comunidades actualmente atendidas.
- Hacer más eficiente el trabajo del personal docente, en beneficio del servicio educativo que se ofrece.

Metodología:

Esta propuesta se divide en tres partes sustantivas: a) Diagnóstico general, b) Diseño de alternativas, c) Instrumentos para la implementación, d) Requerimientos de información, e) Instituciones, f) Recursos.

a) Diagnóstico general

1. El conocimiento del rezago educativo en las comunidades de mayor marginación social en el país, ubicación y magnitud.
2. El conocimiento de la oferta institucional actual en materia de educación comunitaria. Características y magnitudes.

3. El conocimiento de la oferta potencial institucional en materia educativa hacia las comunidades. Recursos actuales.

b) Diseño de alternativas para abatir el rezago educativo

1. Diseño de alternativas, considerando la oferta del CONAFE y el potencial, mejorando métodos, mecanismos e instrumentos.
2. Diseño de alternativas, contemplando la oferta del Sistema Educativo Nacional e instituciones que confluyen en el desarrollo comunitario.
3. Diseño de alternativas, tomando en cuenta la oferta institucional nacional (Federación y Estados), instituciones que confluyen en el desarrollo comunitario y el esfuerzo autónomo de las comunidades.

c) Instrumentos para la implementación del proyecto

1. Programas espaciales entre las instituciones públicas que participan en el desarrollo comunitario.
2. Convenios de Colaboración entre los tres niveles de gobierno.
3. Convenios de Colaboración entre las instancias públicas y las organizaciones sociales de las comunidades.
4. Programas Regionales específicos de educación comunitaria para regiones socioeconómicas.

5. Programas Estatales y Municipales específicos para comunidades que reclaman atención de educación comunitaria.

d) Requerimientos de información

1. En cada región y sub-región socioeconómica del país.

1.1 Cantidad de comunidades rurales

1.1.1 Comunidades menores a 500 habitantes

1.1.2 Oferta y demanda educativa actual

1.1.3 Dependencias públicas presentes y servicios que ofrecen

1.1.4 Perfil socioeconómico y cultural

1.1.5 Grado de organización comunitaria

1.2 Demanda y oferta educativa

1.2.1 Instituciones que ofrecen servicios educativos

1.2.2 Programas educativos y cobertura

1.2.3 nivel de participación de los gobiernos estatales

1.2.4 Demandas más recurrentes en materia educativa

1.2.5 Instituciones públicas, asociaciones civiles y organizaciones comunitarias que confluyen en el desarrollo comunitario

1.3 Demandas y ofertas potenciales en materia educativa, con miras hacia el año 2000.

1.3.1 Demandas en materia educativa de las comunidades de acuerdo con sus niveles de marginación y atención pública

1.3.2 Ofertas potenciales de acuerdo con la evolución de los recursos destinados y la infraestructura disponible

1.3.3 Programas especiales de educación comunitaria, de acuerdo con fenómenos regionales, migración, idioma, estratos poblacionales, etc.

e) Instituciones

1. Secretaría de Educación Pública y demás dependencias del Sistema Educativo Nacional
2. Secretaría de Desarrollo Social
3. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
4. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
5. Instituto Nacional Indigenista
6. Consejo Nacional de Población
7. Comisión Nacional del Deporte
8. Dependencias de Salud, Federal, Estatal y Municipales
9. Gobiernos de los Estados

f) Recursos

En la obtención de recursos, a partir de la participación de las diversas dependencias a nivel federal, estatal y municipal, son enfocados para recabar información, investigaciones, visitas de campo, eventos para intercambio de opiniones y asesorías externas en las realización del proyecto.

BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Porrúa, 1994.
2. Andrade Sánchez, Eduardo, *La intervención del Estado en la economía*, México, Coordinación de Humanidades-UNAM, 1986.
3. Apter, David, *Las Políticas de Modernización*, Universidad de Chicago, Chicago, Ill, 1965.
4. Arguedas, Sol, *Tres culturas en agonía*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1971, 3a. edición.
5. Arias Marin, Alan, *Reflexiones sobre la evolución del régimen político mexicano*, Estudios Políticos, Revista de las especialidades en Ciencia Política y Administración Pública, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, cuarta época, N° 3, abril-junio, 1994.
6. Báez, Francisco y González, Enrique, *Impacto de la crisis en las condiciones de vida: un ensayo descriptivo. México Informe de la Crisis (1982-1986)*, México, Centro de Investigaciones interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, 1989.
7. Bartra, Roger, *El modo de producción asiático*, México, Ediciones Era, 1980.
8. Basáñez, Miguel, *El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI, 1990.
9. Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, Breviarios, México, Fondo de Cultura Económica.

10. Bolívar Meza, Rosendo, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, No. 134, octubre-diciembre, Año XXXIV, Nueva época, 1988.
11. Consejo Nacional de Fomento Educativo, *CONAFE 22 Años*, Dirección de Programas y Desarrollo Educativo, México, 1993.
12. Consejo Nacional de Fomento Educativo, *Educación Comunitaria Rural*. Documento interno de trabajo, México, marzo 1995.
13. Consejo Nacional de Fomento Educativo, *La Educación Comunitaria Rural. Marco Conceptual (documento interno de trabajo)*, Dirección de Programas y Desarrollo Educativo, México, 1995.
14. Consejo Nacional de Fomento Educativo, *Marco Normativo del CONAFE*, México, 1995.
15. Consejo Nacional de Fomento Educativo, *Memoria. Gestión del periodo comprendido entre diciembre de 1988 y agosto de 1994*, México, 1994.
16. Consejo Nacional de Fomento Educativo, *Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995-2000*, México, 1996.
17. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Federal Electoral, 1997.
18. *Diario Oficial de la Federación*, 10 de septiembre de 1971.
19. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de noviembre de 1982.
20. *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 1992.
21. Davis, K. A., *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*, México, SEP-Setentas 143, 1974.

22. Dye, Thomas, R.: *Uder Standing Public Policy*, E. U., Ed. Prentince Hall, New Jersey, 1991.
23. Esler, Antony, *Bombas, barbas y barricadas. 150 años de rebelión juvenil*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 3a. Edición, 1971.
24. Gómez Navas, Leonardo, *Política Educativa en México*, México, Editorial Patria, 1980.
25. González Tiburcio, Enrique, *Reforma del Estado y Política Social. Aspectos teóricos y prácticos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.
26. Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1982.
27. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Censos Generales de Población y Vivienda, 1960, 1970, 1980 y 1990*.
28. Iturriaga, José E., *La estructura social y cultural de México*, México, Estudios Financieros de Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica, 1951.
29. Jiménez, Alarcón, Concepción, *Rafael Ramírez y la Escuela Rural Mexicana*, México, SEP-Ediciones El Caballito-Consejo Nacional de Fomento Educativo, 1986.
30. Krauze, Enrique, *Caudillos Culturales en la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI, 5a. edición, 1985.
31. Latapí, Pablo, *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, México, Nueva Imagen, 4ª. Edición, 1984.
32. *Ley General de Educación, Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 1993.

33. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 1994.
34. Loeza Soledad, *Clases Medias y Política en México. La Querrela Escolar 1959-1963*, México, El Colegio de México, 1988.
35. Loeza, Soledad, *México 1968: los orígenes de la transición*, en *La Transición Interrumpida, (1968-1988)*, México, Universidad Iberoamericana, 1993.
36. Pérez Manzano, Antonio, *Análisis breve de la Educación en México*, México, Editorial Galve, 1984.
37. Presidencia de la República, *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte*.
38. *Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995-2000*, México, 1995.
39. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.
40. *Reglamento para la Educación Comunitaria*, Diario Oficial de la Federación, 21 de agosto de 1981.
41. Robles, Martha, *Educación y sociedad en la historia de México*, México, Siglo XXI 13a edición.
42. Schmelkes, Silvia, *Problemas y retos de la educación básica en México*, en *Cambio Estructural y Modernización Educativa*, Sierra de, Teresa (Comp.). UPN-UAM-COMECSO, México, 1991.
43. Secretaría de Educación Pública, *Generalización de la Educación Básica*, México, 1994.
44. Secretaría de Educación Pública, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, 1995.

45. Secretaría de Educación Pública, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, mayo, 1992.
46. Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1987.
47. Tanck de Estrada, Dorothy, *La educación en la nueva nación*, en *Historia de México*, México, Tomo XIX, Salvat Mexicana, 1980.
48. Titmus, R., N. *Essays on the welfare state*, Londres, UNWIN University Books, 1974.
49. Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, México, Editorial REI, 1997.
50. Uvalle, Ricardo, *Liberalismo, Estado y Administración Pública*, México, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Julio-septiembre, No. 161, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM 1995.
51. Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996.
52. Vázquez, Josefina Zoraida, *Nacionalismo y educación en México*, México, Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, Nueva Serie No. 9, 1974.
53. Zea, Leopoldo, en Hernández Chávez, Alicia, Manuel Miño Grijalva (Coordinadores), *La educación en la historia de México, Lecturas de Historia Mexicana*, No. 7, México, Colegio de México, 1992.
54. Zermeno, *México: una democracia utópica. El Movimiento Estudiantil del 68*, México, Siglo XXI, 3ª edición, 1983.