

Educación

No cabe duda que la prioridad más alta en materia de política social del Estado mexicano y de planificación con ese propósito, ha sido la educación. A esta no sólo se le reconoce la importancia.— que le es propia en la formación cultural y profesional de los individuos, en la conciencia de sus derechos como ciudadanos, y en la capacitación de recursos humanos para el desarrollo. Se le reconoce, igualmente, una función crucial en la consecución de los propósitos democráticos de la Nación. De aquí que sea, justamente en el marco del Artículo 3º constitucional donde se define el concepto de democracia propio de nuestro régimen político.¹

No se trata, entonces, solamente del carácter democratizador de la educación en términos de amplitud de oportunidades económico—sociales y sobre todo en relación al mercado de trabajo. El propósito es más amplio y trascendente, tiene que ver con los valores, convicciones, compromisos, recursos y agentes sociales, que la sociedad propicia para garantizar y ampliar la vida democrática del régimen.

Pero como se entiende que la democracia no es sólo un valor político y un propósito que se obtenga sólo con el ejercicio partidario y con el del gobierno, sino que debe alcanzarse igualmente y de manera muy directa en la propia sociedad civil, la educación, entonces, resulta doblemente importante. Es un medio para aminorar la desigualdad social, o por lo menos para sentar bases fundamentales que puedan establecer otros medios para reducirla. En este sentido, la educación y específicamente la que proporciona el Estado, ha operado como estímulo al cambio social, abriendo nuevas alternativas, difundiendo nuevos valores, contribuyendo a superar atavismos y creencias tradicionalistas. Y todo esto, no sólo en lo que alude a la vida social y cultural, igualmente en lo que corresponde al mercado y al gobierno.

Desafortunadamente no es fácil medir el impacto de la educación en estos aspectos, ni siquiera en lo que a la movilidad individual corresponde, y mucho menos en lo que toca a los valores. Pero tal vez no sea exagerado sugerir la hipótesis de que si la educación que ofrece el Estado no ha tenido más influencia e impacto, es porque no se han dado, debido a nuestro subdesarrollo, las oportunidades para aprovecharlas en toda su riqueza; más aún, tal vez la propia dinámica socio—económica y política ha tenido que generar mecanismos de contención con el fin de que la capacidad del sistema no quede rebasada por las potencialidades generadas por el sistema educativo.

En este contexto, no resulta raro que los más antiguos esfuerzos en materia de planes sociales sean los de la educación. Aquí se han reunido sólo los más generales y principales, pero si se consideran los diversos niveles y problemáticas que se han atendido, se requeriría de, por lo menos, un grueso volumen.²

¹ Para una mayor información acerca de los alcances y valores que fundamentan el espíritu y la letra del Artículo 3º, remito a los debates en el Constituyente de 1917; véase: *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916–1917*. Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia mexicana. México. 1960 (T.I pp. 732 y ss)

² Para un recuento informativo y bien documentado sobre la acción gubernamental en este rubro, véase: Solana, F. et al. (coordinadores). *Historia de la Educación Pública en México*. SEP – FCE, México, 1981.

El primer plan diseñado de manera cabal para afrontar de manera sistemática el problema educativo, fue el que dio forma a la Campaña Nacional de Alfabetización. Se le diseñó en el gobierno del gral. Manuel Ávila Camacho bajo la dirección del entonces secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet.³

Por el propósito que lo inspiró, su trascendencia salta a la vista, pero a ella se agrega su carácter inicial en materia de planeación social. Otro rasgo distintivo de este plan tiene que ver con las condiciones de su origen y gestación.

Si bien la gravedad del problema educativo en esos años ameritaba el mayor de los esfuerzos, sobre todo cuando su dimensión más característica era el analfabetismo que padecía de 47.88 por ciento de la población, el plan se gestó bajo una coyuntura que no deja de resultar paradójica, la de la incorporación de México a la Segunda Guerra Mundial. Fue así que a través de la ley de emergencia promulgada el 21 de agosto de 1944 por el Presidente Ávila Camacho para responder a esa circunstancia, se pone en marcha el plan de alfabetización.

La citada ley indicaba que todos los mexicanos residentes en el territorio nacional, sin distinción de sexo y ocupación, mayores de dieciocho años y menores de sesenta, que supieran leer y escribir, y no estuvieran incapacitados, tenían la obligación de enseñar a leer y escribir cuando menos a otro habitante de la República, entre los seis y los cuarenta años que no supiera hacerlo.

Un segundo y no menos importante esfuerzo de planificación para atender las necesidades en lo materia, es el que se lleva a cabo durante la segunda gestión del propio Torres Bodet como secretario de Educación. Se trata del Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México, dado a conocer el 19 de octubre de 1959 por la comisión que lo elaboró. Por el periodo que contemplaba para el cumplimiento de sus metas se le conoce como Plan de Once Años.⁴

Es este el primer esfuerzo para atender de la manera más completa e integrada al problema de la enseñanza básica. Resultó de un cuidadoso diagnóstico de las necesidades y de los recursos, representó un esfuerzo, primero, de colaboración intersecretarial ya que en la comisión que lo elaboró participaron, además de la Educación desde luego, las secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, representantes del Poder Legislativo Federal, así como asesores del Banco de México, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de la Secretaría de Industria y Comercio. Esta comisión fue creada por decreto del Ejecutivo Federal enviado al Congreso de la Unión en diciembre de 1958 y aprobado el 30 del mismo mes.

Lo comisión fue instalada el nueve de febrero de 1959 y llevó a cabo los estudios necesarios, principalmente en materia de la demanda inmediata y previsible de acuerdo a las tendencias del crecimiento poblacional; asimismo, se fijaron sus etapas de acuerdo a lo disponibilidad de recursos que también se sujetó a una evaluación técnica.

A partir de entonces, quedaron sentadas las bases para un manejo mejor

³Véase: Torres Bodet, J. *Memorias. "Años contra el Tiempo"*. Ed. Porrúa, México, 1981. t.I., 2a.ed.

⁴Véase: *Idem.* "La Tierra Prometida". t.II.

planificado del problema educativo. En la siguiente administración, el secretario de Educación, Agustín Yáñez, integró una comisión para elaborar un estudio sobre el problema educativo considerando el conjunto del sistema en sus diversos niveles.⁵ Los subsiguientes gobiernos han mantenido la tradición de formular planes para, dentro de ellos, atender el problema. Aquí se presentan cada uno de ellos:

El Plan Nacional de Educación elaborado bajo la coordinación del Consejo Nacional Técnico de la Educación, que consideró un proceso de consulta a diversos sectores, fue concluido en el año de 1977. Comprende siete volúmenes. Aquí sólo se reproduce su parte medular que corresponde a la presentación general (volumen I) que contiene los grandes objetivos, el diagnóstico, los objetivos, específicos y las estrategias a seguir.⁶ Este plan se evaluó y se le hicieron ajustes que se presentaron en el documento *Programas y Metas del Sector Educativo 1972-1982*.⁷ Entre sus características están las de presentar un desglose preciso de las metas y definir con mayor detalle las interrelaciones de propósitos con otras dependencias del Ejecutivo en tareas específicas, destinadas a la satisfacción de las necesidades educativas.

El más reciente es *El Programa de Educación, cultura, recreación y deporte 1984-1988*.⁸ Este forma parte de un todo más complejo que es el Plan Nacional de Desarrollo con cuyos objetivos se armoniza.

Los señalados son los planes generales y más comprensivos que han venido dando forma a la política educativa del Estado mexicano desde los años cuarenta, pero el esfuerzo no se agota con ellos. Son todavía más los programas específicos con los que también de manera planeada y con diagnósticos detallados, se han procurado atender diversas necesidades particulares de la materia. Ya se indicó que rebasa las posibilidades de esta antología la publicación de todos ellos. Sin embargo, hay algunas que por la importancia de la problemática que atienden, por la amplitud de su cobertura y por el valor sociocultural de sus propósitos conviene reproducir. Estas son: el Programa de Castellanización, de gran importancia por su atención al problema de rezagos socioculturales que implica la problemática a la que presta atención. Tanto su diseño como su operación quedó bajo la responsabilidad de la Dirección General de Educación Indígena y del Instituto Nacional Indigenista; el Programa Nacional de Educación a grupos marginados. Su propósito fue el de atender a la población constituida por personas mayores de quince años que no son capaces de utilizar la lectura y la escritura para mejorar la calidad de sus vidas. Cabe destacar que, en ambos casos y de aquí su inclusión, se trata de esfuerzos para atender problemas que precisamente por el avance y el desarrollo van quedando como remanentes. Estas marginalidades resultan, así, cada vez más difíciles de superar para quienes las padecen, por la que no puede pasar desapercibido su tratamiento.

⁵ De los resultados a los que llegó esta comisión de cuenta: Palerm, A., *Planeamiento Integral de la Educación en México*, México, Ediciones Productividad, 1969.

⁶ Secretaría de Educación Pública. *Plan Nacional de Educación*. México, SEP, 1977. 7 vs. Los subsiguientes tratan los siguientes temas: II. Educación Básica; III. Servicios Educativos Complementarios; IV. Educación Normal; Educación Tecnológica; Educación Superior e Investigación Científica; V. Cultura y Difusión Popular; VI. Juventud, Recreación, Deporte. Educación Integral para la Salud; VII. Planeación y Administración.

⁷ Secretaría de Educación Pública. *Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982*. México, SEP, 1979.

⁸ Secretaría de Educación Pública. *Programa Nacional de Educación, Cultura, recreación y deporte 1984-1988*. Poder Ejecutivo Federal, México, 1984

Con el desarrollo y la mayor especialización de la economía, la mejor capacidad del Estado para jerarquizar problemáticas, seleccionar metas y objetivos, así como para planificar, ha sido posible también prestar atención a los niveles de educación superior y de investigación científica de una manera específica y de acuerdo a la complejidad de la problemática.⁹

Esta no sólo supone las cuestiones relativas a la infraestructura necesaria, la ruptura de inercias que obstaculizan o desvirtúan la excelencia, la adaptación a una dinámica económica relativamente nueva y todavía en proceso de ajuste, sino además una concepción integral de la educación superior, tanto en lo que corresponde a su estructura como al conjunto del sistema en el país.

Es tal la importancia de esta problemática y de los esfuerzos en la materia, que no resulta exagerado decir que de ellos depende, en muy buena medida, el adecuado ajuste de la estructura socio-económica del país a las nuevas exigencias que la economía internacional, el crecimiento poblacional y la crisis de las reformas ya tradicionales de su organización y sus recursos, le plantean.

En este marco, es de entenderse que para el gobierno actual el problema de la educación superior merece la atención de conjunto que hasta la fecha no había recibido. En este contexto se elaboró el *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior*.¹⁰

No obstante la intención profundamente transformadora del plan, especialmente dirigida a lograr una mejor articulación entre cambio tecnológico y enseñanza superior e investigación científica, es notoria su intención de no romper con los propósitos tradicionales de la educación en materia social. Así, por ejemplo, en la correspondiente presentación, el secretario de Educación Pública hizo notar que "Si una sociedad se ha de caracterizar por sus logros tecnológicos y su inteligencia para la ciencia y el humanismo, la capacidad creativa y crítica de sus instituciones educativas debe ser fomentada y fortalecida [...] Quisiera recordar que la educación tiene como fin primordial mejorar la calidad de vida de los individuos y de la sociedad.[...] En esta perspectiva, al calificar la calidad de vida necesariamente hay que considerar factores materiales, como las libertades individuales y públicas de que goza una sociedad y el grado en que pueden realmente ejercerse..."¹¹

El Plan es también significativo porque enfrenta una problemática que no sólo alude al ajuste educación superior-cambio en la estructura económica, sino que también a las transformaciones que corresponden a la mayor amplitud del régimen de participación, así como a la mayor consistencia y autonomía relativa de importantes segmentos de la sociedad.

⁹ Un antecedente importante de la atención a estos problemas es CONACYT: *Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982*. No se incluye en esta selección por dos razones: la primera es su carácter fundamentalmente económico orientado hacia la relación con el proceso productivo, de manera que lo social, materia de la presente publicación, sólo se toca colateralmente; la segunda, está incluido en la *Antología de la Planeación en México*. SPP-FCE.

¹⁰ Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior. *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior*. Documento del Secretariado Conjunto de la CONPES, aprobado en la XXII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, Manzanillo, Colima, octubre de 1986. México, ANUIES, 1987.

¹¹ González Avelar, M. Discurso Pronunciado en la XXII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, en: *Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES)*. Manzanillo, Colima, ANUIES, 1986.

Aunque todo esto no sea materia explícita del texto, es claro que corresponde al sustrato que lo anima. Desde luego, el plan ofrece alternativas ya elaboradas que permiten superar lo que hasta hace poco sólo había sido expresión de inconformidad, de inquietud y del ánimo de cambio.

Nadie puede pasar por alto que desde 1968 y por diversas formas de expresión, las universidades del sistema estatal han manifestado la necesidad del cambio, de la reforma. Tampoco se puede soslayar que, a pesar de la difícil situación interna de muchas instituciones y de los problemas presupuestarios del sector público, el Estado no ha dejado de asignarles los recursos para continuar sus funciones y mantener el crecimiento necesario frente a la abrumadora demanda de educación superior. Las disparidades que se habían acumulado durante un largo periodo de tensión, parecen confluír, elaboradas de manera promisoría, en este plan.

Cabe advertir, por última, que se trata también de un caso aleccionador de colaboración entre instancias soberanas, los estados, las universidades autónomas, en un propósito compartido, pero que no pasa por alto los problemas y demandas específicas de cada entidad y que considera los recursos que, a su vez, ofrece cada una de ellas.

Ley que establece la Campaña contra el Analfabetismo. 21 de agosto de 1944.¹

MANUEL AVILA CAMACHO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en uso de las facultades que me confieren los artículos 4º y 5º del Decreto del 1º de junio de 1942 que aprobó la suspensión de garantías, el Decreto de 19 de agosto del presente año que adicionó la Ley de Previsiones Generales, relativa a dicha suspensión, y con fundamenta en el artículo 3º de la Constitución Federal y en su Ley Orgánica, y

Considerando que la defenso del país no puede reducirse, en los años de guerra, a la coordinación material de las medidas militares que hemos adaptado para hacer frente a las amenazas del extranjero y que—por grande que sea el auxilia que preste a semejantes medidas el esfuerzo agrícola e industrial de la población—nada podrá verdaderamente substituirse al factor profunda de resistencia que representa la preparación intelectual, espiritual y moral de una nación anhelosa de conservar el patrimonio vital de sus libertades;

Considerando, al mismo tiempo, que esa preparación intelectual, espiritual y moral debe descansar sobre las bases de una educación democrática, digna de dar a todos iguales oportunidades de redención económica merced a un trabajo lícita y productivo;

Considerando, por otra parte, que una educación de la categoría emancipadora que ameritan las circunstancias no logrará estructurarse adecuadamente mientras continúen en el analfabetismo los varios millones de mexicanos que la evolución de la República no ha conseguido aún desprender de la esclavitud dolorosa de la ignorancia;

Considerando, también, que la lucha que México está librando es, en el plano internacional, la continuación lógica y decisivo de los múltiples sacrificios que a lo largo de toda su historia nuestro pueblo ha aceptado con heroísmo, a fin de afirmar, junto con su autanaml política, sus altas aspiraciones de independencia ecanómica y de absoluta justicia social:

Consideranda que, a tal respecta, el más puro sentido de nuestra participación en la guerra emana astensiblemente de la voluntad genuina de no vivir en un mundo dividido en privilegiados y en oprimidos y que, por consiguiente, sin mengua de nuestra prestigio y de nuestra aptitud de perduración, no podríamos ver con pasividad que, por indiferencia administrativa o por inercia pública, prevaleciesen entre nosotros esos privilegios que rechazamos cuando es un dictador enemigo quien los proclama en nombre de una supuesta superioridad étnica a de una real diferencia de poder técnico, de fortuna o de ilustración;

Considerando, asimismo, que en una tierra en que únicamente la mitad de los habitantes sabe leer, ese solo hecho exhibe ya un privilegio que impone, a quienes lo disfrutan, el deber de ayudar al Estado, en la medida de sus posibilidades, a salvar o la otra mitad de sus compatriotas de los peligros que implica la privación de las más elementales recursos de conocimiento y de acción social;

Considerando, igualmente, que la batalla que no nos hemos vista en el casa de sostener hasta ahora en el frente de las trincheras sino en las fábricas y en los surcos, no terminará con la guerra misma y que, cuando sobrevenga la paz, las condiciones universales exigirán a nuestro país una cooperación que requerirá de las mexiconas una intensidad de labor para cuyo éxito es imprescindible tomar medidas excepcionales que, por su alcance, rebasan notariamente los límites de los sistemas educativos que autorizan nuestros ingresos;

Consideranda, a mayor abundaminta, que el porvenir colectivo de lo República demanda imperiosamente el que ningún mexicana capaz de leer y escribir se exima del compromiso de participar en la campaña contra el analfabetismo que par esta Ley se fija con carácter urgente y obligatorio; compromiso tan noble y puro que el dejar de cumplirlo constituiría una falta absoluta de patriotismo; y

Considerando, finalmente, que establecer desde ahora un régimen de sanciones para quienes tratasen de rehuir tal obligación sería tanta coma dudar del sentido auténtica nacional de los hombres y las mujeres de nuestro pueblo, los cuales responderán, sin duda, más generosamente a una exhortación legal que a una amenaza directa sobre sus intereses y sus derechos.

He tenido a bien expedir la siguiente:

Ley que establece la campaña nacional contra el analfabetismo

Artículo 1º Todos los mexicanos que residen en territorio nacional, sin distinción de sexo u ocupación, que sepan leer y escribir el español, que sean mayores de 18 y menores de 60 años y que no estén incapacitadas de acuerdo con las disposiciones de la Ley Civil, tienen obligación en los términos de la presente Ley, de enseñar a leer y escribir cuando menas a otra habitante de la República que no sepa hacerlo, que no esté incapacitado y cuya edad esté comprendida entre los 6 y los 40 años.

Artículo 2º Toda persona que resida en territorio nacional, sin distinción de sexo u ocupación, que no sepa leer y escribir, que sea mayor de 6 y menor de 14 años si no está inscrita en alguna escuela, o mayor de 14 y menor de 40 años y que, además, no esté incapacitada, tiene obligación, en los términos de la presente Ley, de aprender a leer y a escribir y gozará del derecho a que se le enseñe a hacerlo según lo dispuesto en el Artículo anterior.

¹ Miñano García, Max, *La Educación Rural en México*, México, SEP, 1945, 425 p., ilus.

Artículo 3º Con objeto de atender al ejercicio del derecho y de hacer cumplir las obligaciones que establecen las disposiciones precedentes, se emprenderá la "Campaña Nacional contra el Analfabetismo".

Artículo 4º Las autoridades encargadas de llevar a cabo dicha campaña, son:

- a) El Presidente de la República.
- b) Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el jefe del Departamento del Distrito Federal.
- c) El Secretario de Educación Pública.
- d) Los directores federales de educación.
- e) Los directores o jefes de los departamentos o servicios educativos de los Estados.
- f) Los inspectores escolares.
- g) Los presidentes de los Ayuntamientos y los delegados Municipales; y
- h) Los maestros federales, estatales, municipales y particulares.

Artículo 5º El Presidente de la República será el Director General de la campaña y estará auxiliado por los Gobernadores de los Estados que manifiesten el deseo de coadyuvar en ella, por los Gobernadores de los Territorios y por el jefe del Departamento del Distrito Federal, los que serán responsables ante aquel del resultado de la campaña en sus respectivas entidades.

Artículo 6º El secretario de Educación Pública tendrá el carácter de director ejecutivo y, con excepción de las autoridades que se mencionan en la disposición que antecede, estará secundado por todas las demás enumeradas en el Artículo 4º de esta Ley y por los elementos auxiliares que en seguida se determinan.

Artículo 7º Serán elementos auxiliares de la campaña:

- a) Los Diputados, Senadores Federales y los Diputados Locales que así lo deseen.
- b) El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- c) Los Sindicatos Obreros y Campesinos, las Centrales Sindicales, las Confederaciones de Industrias y otros organismos análogos.
- d) Las Cámaras Comerciales, Industriales, Mineras, etc.
- e) Las Asociaciones Agrícolas y Ganaderas.
- f) Los Comisariados Ejidales.

Artículo 8º La campaña se desarrollará en tres etapas:

Primera. De organización: que principiará a partir de la vigencia de esta Ley y concluirá el último día de febrero de 1945.

Segunda. De enseñanza; que principiará el 1º de marzo de 1945 y concluirá el último día de febrero de 1946.

Tercera. De revisión y exposición de resultados; que principiará el 1º de marzo de 1946 y se extenderá hasta el 31 de mayo del mismo año.

Artículo 9º Tan pronto como esta Ley entre en vigor, la Secretaría de Educación Pública enviará copia de la

mismo, con instrucciones complementarias pertinentes, a todas las autoridades y elementos auxiliares, directamente o por medio de los Gobernadores de los Estados o de los Territorios. Simultáneamente, anunciará en las periódicas y revistas del país, que considere convenientes, la naturaleza, las finalidades y los procedimientos de la Campaña Nacional contra el Analfabetismo.

Artículo 10. Durante todo el tiempo señalado para que se efectúe la campaña, la Secretaría de Educación Pública podrá disponer —con objeto de propagarla y de transmitir instrucciones o informes de su escuela— de dos lapsos, de diez minutos diariamente, en cada una de las radiodifusoras autorizadas que existan en el país.

Artículo 11. Siguiendo las instrucciones que reciban, todos los elementos auxiliares deberán inmediatamente desarrollar intensas actividades tendientes a que todas las personas que comprenda su círculo de influencia o de acción, conozcan los derechos y obligaciones que les señale la presente Ley, así como la forma de ejercerlos y de cumplirlos. Al efecto, la Secretaría de Educación invitará a los Diputados y Senadores Federales y a los miembros de las legislaturas locales a visitar sus respectivos distritos con objeto de organizar reuniones y actos públicos de instrucción y de propaganda. Por su parte las agrupaciones sindicales, patronales y comerciales, las asociaciones agrícolas y ganaderas y los comisariados ejidales, —en reuniones y asambleas convocadas especialmente— procurarán alcanzar las mismas finalidades de difusión y convencimiento.

Artículo 12. Todos los elementos auxiliares rendirán al Director Ejecutivo de la Campaña informes de sus gestiones, al término de la etapa de preparación y al finalizar cada uno de los dos primeros trimestres de la etapa de enseñanza.

Artículo 13. La Secretaría de Educación procederá, desde luego, a imprimir diez millones de cartillas especiales, numeradas progresivamente, que contendrán las instrucciones sencillas y claras para quien enseñe y el material y los ejercicios necesarios para quien aprenda. Cada una de ellas llevará un cupón con el mismo número de la cartilla, el cual estará dispuesto para que se osiente: nombre de la jurisdicción escolar; nombre, ocupación, domicilio y firma del que enseñó; nombre y firma del maestro de la jurisdicción escolar correspondiente; y nombre y firma del Inspector Escolar o del Presidente Municipal de la circunscripción. El cupón, a su vez, tendrá un talón desprendible con el número de la cartilla y un espacio apropiado para asentar el domicilio, el nombre y la firma de la persona que reciba.

Artículo 14. En vista de la importancia de cada uno de los grupos indígenas que habitan en el territorio nacional y del predominio que en ellas tiene su idioma nativo, la Secretaría de Educación Pública —de acuerdo con el Departamento de Asuntos Indígenas— determinará los procedimientos técnicos adecuados e imprimirá las cartillas bilingües que fueren necesarias para llevar a cabo, como complemento de la campaña contra el analfabetismo, una labor de enseñanza del español realizada en aquellos grupos por brigadas de instructores especiales, capacitados merced a cursos intensivos de adiestramiento.

Artículo 15. De acuerdo con los datos estadísticos de que disponga —y con las correcciones que después determine— la Secretaría de Educación Pública enviará directamente a los Presidentes Municipales el número necesario de cartillos; remitiendo copias de las relaciones de los envíos a los Directores Federales de Educación y a los Directores o Jefes de los Departamentos o Servicios Educativos de las Entidades de la Federación. Al acusar recibo, las autoridades citadas harán las observaciones pertinentes respecto al monto de los envíos.

Artículo 16. Con apoyo en las estadísticas existentes, en todos los poblados en los que no hubiere una sensible paridad entre el número de las personas que deban enseñar y de las que necesitan aprender, la autoridad municipal constituirá —en un término de diez días contados a partir de la fecha en que reciba el pliego de instrucciones que la Dirección de la Campaña le envíe junto con una copia de esta Ley— una Junta integrada por un representante de dicha autoridad, por el Director Federal de Educación o el Inspector Escolar de la Zona o el Director de la Escuela con mayor inscripción escolar, o un maestro de la localidad, según la importancia de la población de que se trate; y por un vecino del lugar que no desempeñe cargo oficial o funciones remuneradas por el Estado.

Igualmente con apoyo en las estadísticas que la Secretaría de Educación Pública les transmitirá —y recurriendo sólo a la inquisición directa en los casos de los pequeños poblados en donde no existan datos satisfactorios a juicio de dicha Secretaría— esas Juntas procederán, dentro de un plazo de sesenta días, a partir de la fecha de su constitución:

A. Si la cantidad de analfabetos es mayor que la de los instructores, a fijar cuántos de aquéllos deberán ser enseñados por cada uno de éstos;

B. Si, en cambio, exceden en número las personas que deban enseñar, a establecer la paridad mediante la sucesiva exclusión, por categorías de:

a) Los sirvientes; los ejidatarios con parcela que no sea de riego; los jornaleros, peones y obreros no especializados que perciban salario mínimo los empleados con sueldos menores de cien pesos mensuales y los soldados, marineros, conscriptos y policías.

b) Los ejidatarios con parcela de riego; los aparceros; los arrendatarios de terrenos para su cultivo directo; los obreros calificados y empleados con retribución no mayor de \$ 200.00 mensuales; y las “clases” de las fuerzas del ejército, la marina, de conscriptos o de policía.

c) Las personas que trabajan en empresas de transporte, o cuya ocupación principal les obliga a viajar continuamente.

d) Los pequeños agricultores, comerciantes, obreros y empleados que no perciban ingresos anuales mayores de \$ 5,000.00.

Artículo 17. Las mencionadas Juntas, en un plazo adicional de quince días, comunicarán a la Secretaría de Educación Pública la decisión a que hayan llegado en cumplimiento de lo mandado en el artículo anterior. La Secretaría revisará estas decisiones y cuando las encuentre correctas hará, en cada caso, una declaración mediante boletines de radio—emisión y por una publicación en un periódico de la localidad o, si no lo hubiere, en el de la circunscripción o en el de la Entidad correspondiente. Además, se fijarán

boletines en los edificios y lugares más apropiados a juicio de las juntas aludidas.

La declaración de la Secretaría de Educación Pública, en la situación prevista en la fracción I del artículo 16, atribuirá a los habitantes de la localidad a quienes obliguen los preceptos de esta Ley, el deber de enseñar a uno o más analfabetos y —en el caso de la fracción II del mismo precepto— establecerá, en favor de las categorías de personas que exceptúe, la liberación de la obligación que les impone el artículo 1º de este ordenamiento. La declaración citada, facultará a las juntas aludidas para extender a las personas comprendidas en las categorías de excepción —y a petición de las mismas— los certificados individuales correspondientes.

Artículo 18. Las autoridades de los Ayuntamientos, por sí mismas y mediante los Delegados y representantes municipales en los lugares lejanos a la cabecera del municipio, entregarán las cartillas a quienes las soliciten o a quienes conozcan como obligados a la enseñanza, según las disposiciones de este ordenamiento. Desprenderán el talón del cupón de la cartilla haciendo que sea onatada y firmada por la persona que recibe la cartilla —a quien queda encamendada la enseñanza— y guardarán este comprobante hasta el final de la campaña. Tendrán la obligación de mostrar los mencionados comprobantes a las autoridades encargadas de la inspección todas las veces que para ello sean requeridas.

Artículo 19. Los centros urbanos —en donde las autoridades municipales no están en aptitud de conocer a los individuos analfabetos o de obtener los datos necesarios para llegar al mismo conocimiento— se dividirán en tantos sectores como fueren necesarios para que, por medio de elementos auxiliares o de los maestros de las escuelas existentes en cada una de las sectores o de delegados municipales especiales para el caso, se haga la distribución de las cartillas y se concierten instructores y analfabetos, siempre bajo la dirección y responsabilidad de aquellas autoridades municipales.

Artículo 20. Los Directores Federales de Educación y los Directores o jefes de los Departamentos o Servicios Educativos de las Entidades de la Federación, serán directamente responsables de la inspección de la adecuada distribución de las cartillas. Designarán, para cada una de las delegaciones municipales, sectores o parajes en que se divida una circunscripción municipal, a un maestro, de preferencia director de escuela, que vigile la distribución y haga a las autoridades municipales las observaciones pertinentes. Las actuaciones y los informes de dichos maestros serán revisados por los inspectores escolares de las zonas correspondientes. Cuando de algún informe apareciere que existe negligencia u omisión de las autoridades municipales, la pondrán en conocimiento inmediato del Gobernador o jefe de la Entidad de que se trate, con objeto de que éste tome las providencias necesarias para evitar entorpecimientos o deficiencias en el desarrollo de la campaña.

Artículo 21. El día en que termine la etapa de organización, deberán estar distribuidos todos los cartillos. Sin embargo, en casos notoriamente excepcionales, como los debidos a extrema lejanía, escasez de vías de comu-

nicación, numerosa población de los ciudades, etc., el director ejecutivo podrá acordar prórrogas hasta por treinta días, para considerar concluida, en determinados lugares, la primera etapa de la campaña. Los presidentes municipales, dentro de las treinta días siguientes a la fecha de la terminación de esta etapa, rendirán a la Secretaría de Educación Pública, un informe acerca de la distribución de las cartillas, remitiendo copia del mismo al director federal de Educación y al director a jefe del Departamento o del Servicio Educativo de la Entidad.

Artículo 22. Con las excepciones consignadas en los artículos 16 y 17 del presente ordenamiento, las personas obligadas por el artículo 1º no podrán rehusarse a recibir la cartilla a los cartillas que les correspondan y a firmar la constancia debida; pero tendrán la facultad de designar a la persona o a las personas a quienes deseen enseñar y, sólo en el caso de que no quieren hacer tal designación, la autoridad les señalará su discípulo o sus discípulos, entre las personas de su mismo sexo, salvo que se trate de menores de nueve años.

Artículo 23. Los obligados, de acuerdo con los mandatos del artículo 2º de esta Ley, que no conviniere con alguna persona para que los enseñe, padrán y deberán acudir a la autoridad municipal más próxima a su domicilio, con objeto de que éste les designe quién deba enseñarlos.

Artículo 24. Todos los maestros de la República; federales, estatales, municipales y particulares, tendrán la obligación —además de la que les corresponde conforme al artículo 1º— de vigilar en el transcurso de la segunda etapa de la campaña, que no existan omisiones y que se corrijan las deficiencias que hubiere. Al efecto padrán en conocimiento del inspector de la zona escolar o que pertenezcan o del director federal de educación o del director a jefe del Departamento Educativo de la Entidad, cualquier omisión o deficiencia con objeto de que estas autoridades tomen las medidas necesarias para subsanarlas. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como elemento auxiliar de la campaña, hará lo necesario a efecto de que los maestros que lo integran cumplan con esmero la obligación que les impone este artículo y el siguiente.

Artículo 25. Todos los maestros de la República, federales, estatales, municipales y particulares, durante la segunda etapa de la campaña señalarán una hora diaria para que acudan a las escuelas en donde presten sus servicios, las personas que los deseen, con objeto de recibir las aclaraciones y consejos que requieran para el mejor cumplimiento del cometido de instrucción que esta Ley marca.

Artículo 26. Al concluir la etapa de la enseñanza, las personas que hayan recibido cartillas acudirán con su discípulo o sus discípulos a un maestro de la escuela más próximo a su domicilio. El maestro, ante la presencia de un inspector o de una autoridad municipal, se cerciorará de que el discípulo ha aprendido a leer y a escribir y hará que llene y firme el cupón de la cartilla. Desprenderá dicha cupón y la autorizará, firmando conjuntamente con el inspector y la autoridad municipal. Además, extenderá, en lugar apropiado de la cartilla, una constancia que acredite que la persona nominalmente designada y tenedora de aquélla, ha cumplido con su deber.

Artículo 27. Tan pronto como termine la etapa de enseñanza, todos los maestros federales, estatales, municipales y particulares señalarán cuando menos dos días semanales durante la etapa siguiente, con objeto de recibir las cartillas y de cumplir con lo mandado en el artículo anterior. Al finalizar cada semana harán llegar los cupones debidamente requisitados al Presidente Municipal de la jurisdicción.

Artículo 28. Los Presidentes Municipales agregarán a cada uno de los cupones autorizados que reciban de los maestros, el talán comprobante de la entrega original de la cartilla, que habrán conservado en su poder de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley, y, al finalizar cada semana de la tercera etapa de la campaña, las remitirán a la Secretaría de Educación Pública, proporcionando copia de las relaciones de las envías al director federal de educación y al jefe o director del Departamento o Servicio Educativo de la Entidad a que pertenezcan.

Artículo 29. Al finalizar la etapa de revisión y exposición de resultados, deberán haber sido hechas todas las envías a que se refiere el artículo precedente. Unicamente en los mismos casos previstos en el artículo 21 de esta Ley, podrá la Secretaría de Educación Pública prorrogar por treinta días el término de duración de la última etapa de la Campaña.

Artículo 30. Los Inspectores Escolares deberán asistir, en las días señalados en las diferentes escuelas de su zona, a comprobar el resultado de la enseñanza y a los actos de autorización y recibo de las cartillas. Asimismo, tendrán la obligación de vigilar que las autoridades municipales cumplan con las obligaciones que les imponen los artículos precedentes, dando aviso al director federal de educación de su adscripción de cualquiera irregularidad que noten, para el efecto de que el director mencionado obtenga del Gobernador correspondiente sea corregida la irregularidad.

Artículo 31. Los elementos auxiliares tienen la obligación de desarrollar actividades especiales en el último trimestre de la etapa de la enseñanza y durante la totalidad de la tercera etapa, con objeto de inculcar en todas las personas a quienes afecta este ordenamiento la necesidad de concluir la campaña con una correcta y eficaz comprobación de los resultados.

Artículo 32. Al finalizar la Campaña, la Secretaría de Educación presentará a la consideración del Presidente de la República, las medidas de carácter permanente que tiendan a perfeccionar y a completar los resultados que persigue esta Ley y a evitar, hasta donde sea posible, el analfabetismo, completando, así, la labor escolar ordinaria.

Artículo 33. La Secretaría de Educación otorgará un diploma o todas las personas que hubieren cumplido con las obligaciones que les impone esta Ley. Los directores de educación federal, los inspectores y los maestros que atiendan con eficiencia a los tareas que se les encomiendan, obtendrán menciones honoríficas especiales en sus expedientes y hojas de servicios y aquellos que deban ser ascendidos mediante promociones escalafonarias, recibirán el número de notas o puntos laudatorias que merezcan los servicios prestados. El Presidente de la República otorgará

constancias especiales de mérito a todas aquellas personas que, por su celeridad y dedicación, contribuyan notoriamente al buen éxito de la campaña.

Artículo 34. Al terminar la Campaña, toda promoción hecha por cualquier individuo ante las oficinas públicas, en ejercicio del derecho de petición que otorga el artículo 8º de la constitución federal, deberá estar acompañada de la constancia a que se refiere el artículo 26 de esta Ley, a bien de la certificación que acredite, de acuerdo con las disposiciones de la misma, que el interesado no estuvo obligado o que quedó comprendido en alguna de sus excepciones. El promovente podrá substituir la presentación de los documentos mencionados con una declaración bajo protesta de decir verdad de haber cumplido con las obligaciones que le impone este ordenamiento, o en el caso de haberlo hecho, de los motivos que justifiquen su conducta.

Las oficinas públicas, cuando sospechen la existencia de falsedad en las declaraciones o en los documentos aludidos, lo harán saber a la Secretaría de Educación Pública, la que, si encontrare fundada la presunción consignará el caso al Ministerio Público, con objeto de que se imponga al infractor la pena que corresponda, según lo preceptuado en los artículos 247 y 248 del Código Penal.

Artículo 35. Incurrirán en sanción: Todas las personas—físicas y morales, oficiales y particulares— que no cumplan con las obligaciones que les impone esta Ley y no lleven a cabo los actos que específicamente se les señalan. La calidad de las sanciones, la forma de imponerlas y las autoridades que las apliquen serán determinadas por una Ley especial.

Artículo 36. Fuera de las disposiciones del artículo anterior, ninguna autoridad federal, local, o municipal podrá realizar más actos que aquellas que se les confieren expresamente en esta Ley; y los que ejecuten en contravención, de lo mismo, o a pretexto o en conexión con su aplicación, serán sancionados con la pena que corresponde al delito en que incurrieren de acuerdo con el Código Penal Federal y las disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo primero de las de Prevenciones Generales relativa a la Suspensión de Garantías de 9 de septiembre de 1942. La averiguación se practicará por el Ministerio Público Federal y la pena será impuesta por los Tribunales de la Federación.

Artículo 37. La Secretaría de Educación Pública tomará todos los medios que sean convenientes para el cumplimiento más eficiente de este ordenamiento y fijará la debida interpretación de sus disposiciones en los casos de omisión o duda.

Transitorio. La presente Ley entrará en vigor en toda la República al tercer día de su publicación en el Diario Oficial.

Dado en la residencia de Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, D.F., a los veintinueve días del mes de agosto de mil novecientos cuarenta y cuatro.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Manuel Avila Camacho. (Firmado).— El Secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet. (Firmado).— El Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, Maximino Avila Camacho. (Firmado).— El Secretario de Gobernación, Miguel Alemán. (Firmado).— El Procurador General de la República, José Aguilar y Maya. (Firmado)

"C. LIC. ADOLFO LOPEZ MATEOS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Presente.

Sr. Presidente:

Tengo la honra de someter a usted el informe que me entregaron el 19 del actual los miembros de la Comisión creada, por decreto del 30 de diciembre de 1958, para formular un plan destinada a resolver el problema de la educación primaria en el país.

I. *La actual demanda insatisfecha y el crecimiento de la demanda futura.* Después de un detenido estudio, la Comisión decidió medir sus proposiciones en función de la demanda virtualmente posible de educación primaria —que suele calcularse, restando del total de los niños de 6 a 14 años el total de los niños inscritos en las escuelas— sin en función de un dato más realista, técnicamente más válido, pero también menos fácil de precisar: el de los niños que constituyen la demanda probable no satisfecha. En efecto, aunque para cada niño el período de la edad escolar primaria dura legalmente nueve años (de los 6 a los 14), ni todos los niños de México permanecen durante esos nueve años en los planteles, dando los grados de la enseñanza completa seis; ni, por desgracia, según lo prueban las estadísticas, muchas de los que se inscriben en el primero siguen las cursas restantes hasta el final.

El informe insiste sobre un fenómeno doloroso: la deserción de los escolares. Dadas las condiciones económicas de un gran número de familias mexicanas, esta situación no podrá corregirse en un plazo breve. Desde el punto de vista propiamente educativa, hemos de luchar contra ella por todas las medias a nuestro alcance, multiplicando los estímulos, aumentando las maestras y las aulas, haciendo la enseñanza más substancial, más práctica y más fecunda, distribuyendo gratuitamente los libros de texto y los cuadernos de trabajo y mejorando, de acuerdo con las técnicas modernas, el material didáctica en las instalaciones escolares destinados a los hijos de nuestro pueblo. A ello está consagrando la Administración esfuerzos considerables.

Pero, por alentadoras que sean las perspectivas que esos esfuerzos prometen, la Comisión juzgó que la deserción no es sólo un problema educativo, y que las dificultades económicas que en gran parte la explican no podrán superarse en virtud de un plan exclusivamente escolar. En consecuencia, se le presentaba una disyuntiva: a trazar un programa que diera por sentado, como si fuera una hecho ya indiscutible, el cumplimiento cabal de la obligatoriedad de la educación primaria —que debe seguir siendo nuestro propósito—, o establecer un plan que, reconociendo la deserción de centenares de miles de niños al año, llegara en un lapso determinada a asegurar oportunidad de inscripción gratuita para todos las que acudirán efectivamente

a las aulas, hasta donde es posible preverlo en términos generales. Esta fue la opinión que prevaleció.

Instalada nueve años después de efectuados los censos de 1950 y uno antes de que se proceda a los de 1960, la Comisión tropezó con serias dificultades para apreciar el actual volumen de las demandas reales insatisfechas. Su informe resume las indagaciones que llevó a cabo, antes de calcularlo en un total de 1.700,000 niños. Respecta a la adicional demanda futura (originada por el rápido crecimiento de la población de nuestro país), la Comisión, tras de analizar las diversas estimaciones citados en la primera parte del documento que entrego a usted, escogió —como hipótesis de trabajo— la que cifra tal incremento en 3.286,000 niños. De todas suertes, previsiones de este linaje deben quedar sujetas a una periódica revisión. Comprendiéndolo así, la Comisión advierte la conveniencia de que, después de realizadas los censos de 1960, se encomiende a un nuevo comité la tarea de rectificar los errores en que haya incurrido, y de ir ajustando el programa, año por año, a las necesidades que origine cualquier cambio importante en el crecimiento de la población, a en el crecimiento de la deserción de los escolares.

II. *La Federación y los Estados.* Reunida a fin de proyectar un plan de expansión, la Comisión se preguntó si debía limitarse a prever mayores oportunidades de inscripción para la futura o podía también referirse a las tareas que exige la consolidación de todo lo que hasta ahora se ha hecho en materia de educación primaria, rural y urbana. Se preguntó asimismo si convenía considerar a la vez lo que puede intentarse al respecto en dos planos distintos y concurrentes: el del sistema educativa federal y el de los sistemas educativos estatales.

Sobre el primer punto, la Comisión contestó por la afirmativa. En cuanto al segundo, no se creyó en el caso de dirigir recomendaciones concretas a los estados y municipios, en virtud de que, a su juicio, sería menester reglamentar previamente y de manera adecuado la fracción VIII del artículo 3º Constitucional, relativa a la facultad que tiene el H. Congreso de la Unión para expedir las leyes destinadas a "distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios" y "fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público".

La comparación de las estadísticas del sistema federal (58,582 maestras y 2.473,599 alumnos inscritos en las escuelas primarias) con las de los diversos sistemas estatales y municipales (30,513 maestras y 1.595,933 alumnos) esclarece que, si consideramos el número de las maestras, la enseñanza primaria está siendo atendida, en un 58.83% por la Federación; en un 30.64% por los Estados y Municipios y en un 10.53% por las escuelas particulares (10,487 maestras y 367,029 alumnos).

Sería deseable que, durante la ejecución del programa, aumentara la colaboración privada y que la proporción a que se ha llegado entre la Federación y las entidades federativas no sufriera sensibles menguas, por

¹ *Acción Educativa del Gobierno Mexicano 1959-1960, México, Galve, 1961.*

reducción del esfuerzo de las estados. Pero ¿cómo fijar la participación permanente de éstos, de manera justa y equitativa?

En opinión de la Comisión, antes de legislar sobre la materia, procedería tomar en cuenta que una proporcionalidad uniforme carecería de equidad, porque las situaciones económicas de los diferentes estados y municipios son desiguales, o carecería de eficacia, si se fijara un nivel tan bajo que pareciera accesible a todos. El informe sugiere que, de estimarlo así pertinente, el H. Congreso de la Unión tuviera a bien designar una comisión especial, con objeto de que examine el caso de cada entidad federativa por separado, en consulta con el gobierno respectivo, los municipios y los secretarías de Hacienda y de Educación. Esa comisión podría aconsejar, con mayor conocimiento de causa, la proporción que debiera legalmente incumbir a cada entidad, para lo futuro, en el sostenimiento de la función educativa nacional. No se pretende que la Federación obdone cuanto ha creada, ni que disminuya su aportación (la cual, si se aprueba el plan, aumentará de modo muy perceptible) sino que se procure impulsar simultáneamente el conjunto de las actividades federales y estatales relacionadas con la enseñanza primaria, sin que el sistema federal deba absorber en lo sucesivo lo que las estados puedan realizar por sí mismos, como han venido haciéndolo con patriótica emulación.

III. *Amplitud y costo del plan.* La intención de no alterar nuestra vida económica con proposiciones excesivas y la reflexión de que un incremento rápido pero improvisado, sin suficientes maestros, obligaría más adelante a emprender extensos y arduos tareas de capacitación y de reorganización, inclinaron a la Comisión a presentar un programa capaz de desenvolverse en un período de once años.

Aun escalando así los gastos y los esfuerzos, el plan —calculado a los costos actuales de obras y de servicios— exigirá una cuantiosa erogación de carácter extraordinaria, que crecerá en el grado en que los costos se eleven. Sin proponer específicamente estas o aquellas medidas, ya que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le hizo saber que buscaría “la forma más adecuada para que el plan pueda llevarse a la práctica”, la Comisión pensó que, si resultaran insuficientes los créditos del Erario, o si el importe de la ejecución del programa representara alguna amenaza para el desarrollo de otras actividades educativas indispensables, o de ciertos servicios públicos de positivo interés social, podría considerarse el estudio de nuevos arbitrios, desde los voluntarios, que sindicatos y organizaciones han sugerido muy noblemente, hasta los que fuera necesario obtener mediante una elevación de determinadas impuestos especiales o en virtud de una revisión del artículo 123 Constitucional, dentro del espíritu y con los propósitos expuestos en el informe.

IV. *Formación de Nuevos Maestros.* Otra de las condiciones para la solución del problema no es exclusivamente económica. Es, además, técnica y administrativa: radicará en nuestra capacidad de formar a un personal docente más numeroso. Sobre este punto, debo agradecer a la Comisión el interés que se sirvió dispensar a una preocupación que he venido manifestando desde hace tiempo. El valor de cualquier plan de expansión de la educación

primaria dependerá de la seriedad con que se enfique la preparación de los maestros llamados a ejecutarlo. Una campaña de alfabetización puede muy bien admitir la colaboración espontánea de todos los que acepten asociarse a ello como instructores. Pero organizar un sistema de educación escolar sobre el “empirismo” de decenas de millares de mentores improvisados sería un error oneroso para el país. De ahí que me permita subrayar tres recomendaciones de la Comisión: las que se refieren a la creación de cuatro centros regionales de enseñanza normal, al robustecimiento de las escuelas normales existentes y a la ampliación de los servicios del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio. Lo que se invierte en estas labores —y no solamente en dinero, sino en cuidado respecta a la selección del personal directivo, de los maestros y de los alumnos— contribuirá incuestionablemente a la promoción cultural de México.

Las consecuencias de las dos primeras recomendaciones no serán perceptibles sino tres años después de la fecha en que empiece a ponerlas en práctica la Secretaría de Educación Pública, pues el ciclo profesional de la enseñanza normal consta de tres grados. La comisión juzgó que debía admitirse, dentro de márgenes razonables, la contratación de jóvenes estudiantes, de cuando menos 18 años de edad, poseedores de un certificado de segunda enseñanza y dispuestos a impartir la primaria, siempre que se comprometan a seguir los estudios que llevan a cabo los maestros sin título de acuerdo con las normas y los sistemas del Instituto Federal de Capacitación. Este procedimiento dejará de practicarse cuando las autoridades estén en aptitud de cantar, anualmente, con los maestros titulados que el programa requiere.

Según previene la Comisión, los nuevos plazas de maestras tituladas que el presupuesto consigne debería reservarse para las egresadas de las Escuelas Normales que estén dispuestas a trabajar en los sitios en que su concurso sea más necesaria al país. De otro modo, ningún plan sería viable. Hay que pensar, además, que, si los graduados en nuestras escuelas normales escogieran la carrera de maestra con el sentido nacional que es de suponerse, la mayoría de ellos no se rehusará a servir al pueblo allí donde el pueblo espera con más urgencia los beneficios de su enseñanza.

V. *Mejoramiento del sistema, en el campo y en las ciudades.* Respecto a la consolidación del sistema federal de educación primaria —que recibí, durante el sexenio pasado, notable impulso—, recomiendo el informe que se dediquen \$ 448,356,970 durante el período de ejecución del plan, para el acondicionamiento de los planteles en uso, restaurando aquellos que aguardan reparaciones y proporcionando a todas las aulas los muebles, los útiles y el material didáctico de que no pocas carecen aún en la actualidad. Las escuelas rurales fueran objeto de un interés especial de la Comisión, conforme aumente el número de maestros, irá creándose los grados que faltan en muchas de ellas, hasta generalizar los seis que el plan de estudios comprende. Debemos dar a los habitantes del campo —y sé que ésta es una honda preocupación de usted, señor Presidente— atención a cada día más esmerada. La exiguidad de los presupuestos y la escasez de los profesores han hecho frecuentemente de nuestra escuela rural una escuela trunca, a la que es cómodo reprochar múltiples de-

fectos, que más que nada son el producto de sus notorias insuficiencias de instalación y de personal. El programa indica que, en once años, convendría destinar la suma de \$ 960.400,000 a la construcción de aulas rurales, con residencia para el maestro y \$ 410.788,000 a la construcción o a la adaptación de las cosas de los maestros en las escuelas rurales que no los tengan o en aquellas donde se encuentren en condiciones poco satisfactorias. Ningún estímulo más justo para quienes trabajan en las difíciles circunstancias en que lo hacen esos educadores.

Un plan de esta naturaleza supone a la vez espíritu de continuidad, y flexibilidad en la ejecución. Puede tomarse como el preliminar de un programa que, año tras año, irá afinándose y corrigiéndose. Por ejemplo, si no hubiese acertado la Comisión en sus previsiones respecto a la adicional demanda futura (en proyecciones de esta categoría, hay razón para muchas incertidumbres) o si la deserción disminuyera con mayor lentitud –o mayor rapidez– de lo que apreciaran los informantes en sus estudios, variarían los términos del problema y se impondría una revisión.

El plan ha sido concebido con dos metas complementarias: ir aumentando en todas partes las oportunidades de inscripción en el primer grado, para los niños que no han asistido jamás a ninguna escuela, y crear sucesivamente los grados superiores, que faltan aún en la mayoría de las escuelas rurales de la República. En caso de que las hechas demostrasen que ambos objetivos pueden alcanzarse de modo armónico, procedería llevar a cabo la construcción de las aulas (urbanas y rurales) conforme a las proporciones que indica el plan. En cambio, si la afluencia a esos nuevos grados en las escuelas rurales fuese menor de lo que se augura, y si la emigración campesina hacia las ciudades se acentuara más todavía de la que admite la Comisión, sería necesario incrementar el programa de las construcciones urbanas. Estas y otras cuestiones, se perfilarán con mayor nitidez cuando –examinados los censos de 1960– el comité que sugiere la Comisión se encuentre en aptitud de revisar lo que se haya emprendido y de introducir las enmiendas aconsejables.

VI. *Necesidad de una mayor coordinación.* Todo plan constituye esencialmente una excitativa de orden en el trabajo. Acaso –de aprobarse el que ha estudiado la Comisión– su mayor enseñanza, para quienes reciban el encargo de ejecutarlo, sea lo de inducirlos a coordinar mejor la acción de cada servicio con las labores de los demás. En sus grandes líneas, esa acción coordinada ha sido propuesta. Su mayor o menor intensidad deberá graduarse muy cuidadosamente en el tiempo y en el espacio, para ir adaptando el plan a dos realidades en movimiento: la progresión de la población y la reducción de las deserciones.

El programa requerirá infatigable y tenaz esfuerzo. En efecto, al comenzar este año lectivo –es decir, casi ocho lustros después de creado la Secretaría de Educación Pública– se hallaban inscritos en todos los planteles del país 4,436,561 niños y se trata ahora de trabajar a fin de que, en sólo once años, crezca el sistema hasta contar con instalaciones y con servicios para 7.195,000. Si se recuerda que los alumnos matriculados en las escuelas primarias federales son actualmente 2.473,599 y se compara eso cantidad con el aumento prevista (2.758,439) se

comprenderá la magnitud de la obra por afrontar. Sin embargo, describir la ambición del plan, no nos autoriza a ignorar sus límites. El más evidente e ineludible lo marca el tiempo. La ampliación que el programa anuncia tendrá que ser paulatina. Por consiguiente, mientras no llegue el país al término del plan, muchas demandas continuarán quedando insatisfechos al principio de cada año. Lo que hubo de proyectarse en una perspectiva de cerca de dos sexenios no podrá ofrecer resultados extraordinarios a corto plazo. Será preciso perseverar sin desmayo para que las esperanzas se realicen y las promesas se cumplan.

Por otra parte, el plan señala una proporción general de alumnos por profesor. Pero existen millares de núcleos muy reducidos de población, donde será difícil observar tal promedio con rigidez. Esta circunstancia obligará a la Secretaría de Educación Pública a estudiar una reorganización escolar de ciertas zonas rurales, en las que sea factible instalar planteles que atiendan a los niños de las comunidades circunvecinas siempre que su proximidad y el buen estado de las comunicaciones permitan asegurar la asistencia de los alumnos. En otros casos, habrá de aceptarse un promedio inferior. Como estos ajustes impondrán lapsos más dilatados que los normales o erogaciones suplementarias, la experiencia que la Secretaría registre durante los primeros años de aplicación del plan, tendrá que ser expuesta al comité encargada de revisarlo.

Previendo las dificultades que suscitan, para cualquier programa de esta índole, el número y la dispersión de los pequeños núcleos que he mencionado, han sido puestas ya en marcha, en los Estados de Chiapas, Guanajuato, Guerrero, México y Oaxaca, cinco Misiones Culturales matarizadas. Y existe la intención de multiplicar esas unidades móviles a partir del próximo año.

Finalmente la situación económica, social cultural de esos núcleos (acerca de los cuales el censo de 1960 nos proporcionará datos nuevos e indispensables) reclama una acción más amplia. Se trata, en la mayoría de los casos, de intentar allí la educación fundamental de la población. Ahora bien, la alfabetización de los iletrados y la castellanización de los indígenas manolingües no nos deparan sino un recurso, imprescindible, pero incompleto. Urge enlazar a la actividad del maestro –o del promotor no titulado– la de un personal que no siempre depende de la Secretaría de Educación Pública: técnicas agropecuarias, técnicas en pequeñas industrias, médicos, enfermeras, trabajadoras sociales, como lo está ya haciendo con eficacia, dentro del marco de sus posibilidades económicas, el Instituto Nacional Indigenista, del que sería conveniente seguir fomentando su desarrollo. Procederá igualmente favorecer una relación más estrecha entre los servicios que están prestando a las comunidades rurales, con procedimientos distintos, pero con propósitos convergentes, las secretarías de Agricultura, Salubridad y Asistencia y Educación.

VII. *Repercusiones sobre el conjunto del sistema educativo nacional.* Me siento obligado a añadir que, sean cuales fueren las decisiones que al fin se adopten, la aplicación de un programa ampliado de enseñanza primaria no puede, en las actuales circunstancias de nuestro país y del mundo, ser razón suficiente para incitar a un desistimiento de México en cuanto atañe a los demás ciclos educativos. Al contrario, mientras la iniciativa privada no

responda de manera más perceptible a lo exhortación que le hizo usted el 1º de septiembre último, en el sentido de crear y de sostener un número mayor de establecimientos particulares, de educación secundaria y de formación técnica, la población que concluye su primera enseñanza –y que será cada año más abundante– continuará solicitando la intervención oficial para obtener un lugar donde proseguir sus estudios en bien de México.

La extensión y el mejoramiento de la enseñanza primaria constituyen, sin duda un compromiso fundamental. Pero, imprescindibles como lo son, no bastarán por sí solos para formar a todos los agricultores expertos y todos los obreros calificados que demandan con tanto apremio los campos y las industrias de la República y, mucho menos, a los profesionales, los investigadores y los técnicos llamados a renovar y a perfeccionar los "cuadras" superiores indispensables no solamente al bienestar material y al progreso de nuestro pueblo sino al desarrollo genuino de su cultura en la independencia, en la democracia y en la justicia.

Estas necesidades plantean problemas muy delicados y muy complejos, porque grandes son ciertamente las sacrificios económicos que toda obra de educación pública supone para el país. Sin embargo, aunque no productivo a

muy corto plazo, el rendimiento de semejante obra es trascendental en términos absolutos. Como usted lo ha dicho, nuestro valor supremo es el hombre. Ese valor lo confirman por igual los niños, los adolescentes y los jóvenes que habrán de ser ciudadanos del México de mañana. Cuando se emprenda para favorecer su adaptación a la vida, al crecimiento nacional y a la coexistencia mundial garantizará mejor sus libertades, facilitará su dicha y asegurará los destinos de nuestra patria.

Me queda, para concluir, un deber muy grato: el de expresar mi reconocimiento a usted por la confianza con que me honró al proponerme, en su iniciativa del 18 de diciembre de 1958, como Presidente de la Comisión que da ahora cuenta de sus estudios, y al H. Congreso de la Unión por haber tenido a bien adoptar esa proposición en el texto del Decreto promulgado el 30 del mismo mes. Deseo, igualmente, hacer constar mi gratitud para los Miembros de la Comisión para sus Asesores, para su Secretario General y para los Expertos consultados en los diferentes etapas de su trabajo.

Reitera a usted, señor Presidente, las seguridades de mi más alta consideración.

Jaime Torres Bodet

México, D. F., octubre 27, 1960.

PROYECTO DE REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN PRIMARIA (PLAN DE ONCE AÑOS)

Con base en los estudios relacionados con el crecimiento demográfico del país y la necesidad de establecer un ajuste entre las nuevas realidades y la educación, desde el mes de enero del presente año se inició la elaboración de un proyecto de reorganización del sistema de enseñanza pre-escolar y primaria, cuya aplicación tiende a descentralizar los servicios y a facilitar el trámite de los asuntos técnico-administrativos que venían atendiendo la Dirección General de Enseñanza Primaria en el país, rindió el Informe de sus trabajos al C. Secretario de los Estados y Territorios.

El día 19 de octubre de 1959 la Comisión Nacional encargada de formular el Plan destinado a resolver el problema de la educación primaria en el país, rindió el informe de sus trabajos al Sr. Secretario de Educación Pública don Jaime Torres Bodet, en los siguientes términos:
C. Dr. Jaime Torres Bodet.
Secretario de Educación Pública.
Presente.

En cumplimiento del Artículo 7º del decreto del 30 de diciembre de 1958, nos permitimos presentar a usted el Proyecto de Plan de Educación Primaria que hemos aprobado, con la súplica de que se sirva someterlo a la consideración de C. Presidente de la República, licenciado Adolfo López Mateos, para los efectos que juzgue procedentes.

Antes de exponer dicho Proyecto, estimamos necesario destacar la enorme trascendencia que tiene, para el futuro de nuestra patria, el hecho de que el gobierno se haya propuesto hacer el estudio —lo más preciso u amplia posible— de la magnitud actual y futuro de uno de los problemas más importantes del país.

México ya no es un país predominantemente agrícola. Ya sólo la mitad de su fuerza de trabajo (52%), está dedicada a las labores de campo, que en 1940 acupaban todavía los dos terceros partes (65%).

La industria y los servicios han desplazado a la agricultura y a la minería como eje de la estructura económica del país.

El crecimiento y la multiplicación de las fábricas, de los establecimientos comerciales de los bancos y del aparato administrativo del Estado, determinarán un aumento

todavía mayor en la demanda de mano de obra; aumento de demanda al que con su expansión demográfica, el medio urbano no podrá proveer por sí sólo. Se acelerará entonces un fenómeno que advertimos en todo el país: el de las mayores concentraciones urbanas.

Estos cambios fundamentales originarán, como ya está ocurriendo una variación completa en la estructura de las profesiones, tanto en cantidad como en calidad. En vez de una gran mayoría de peones y artesanos, que integraban la fuerza de trabajo hace medio siglo; o de ejidatarios, pequeños propietarios, obreros y empleados, como es la composición actual, en el futuro inmediato prevalecerán cada vez más, numéricamente hablando, los obreros y los empleados de manufacturas y servicios.

Los cuadros directivos estarán formados por un sector cada vez más numeroso de profesionales y de técnicos en toda clase de aplicaciones de las disciplinas científicas. En la masa de obreros y empleados de esta sociedad industrializada tendrá que advertirse una gran proporción de trabajos calificados y semicalificados, con preparación suficiente para manejar equipos mecánicos cada vez más complejos y para desempeñar con precisión una labor especializada en alto grado.

Nada podría fundar mejor la preocupación del C. Presidente de la República por el mejoramiento y la difusión de la educación primaria, que esta transformación tan profunda y tan rápida que se viene operando en nuestro país. En efecto, sin contar siquiera con la base mínima de la primera enseñanza, nuestro industrialización no lograría alcanzar el nivel que requiere la integración de una industria moderna, capaz de fabricar sus propios equipos y producir sus propias materias industriales.

La tarea es urgente, porque el retraso de la educación primaria con respecto al desarrollo industrial del país no es, por desgracia, un peligro futuro, sino una realidad patente, a pesar de la obra que el Gobierno Federal ha venido realizando desde hace cuatro decenios.

El nivel educativo medio de la fuerza de trabajo del país es muy inferior al que requiere una nación semi-industrializada, como ya lo es México. En 1950, el Séptimo Censo General de Población reveló que, de cada 100 personas mayores de 25 años de edad, la proporción de las que habían aprobado cada una de los etapas escolares era la siguiente:

Número de personas	Número de grados aprobados	CLASE DE ENSEÑANZA
46	Ninguno	Ninguna.
48	1 a 6	Primaria.
3	7 a 9	Secundaria, prevocacional y especiales.
2	10 a 12	Preparatoria, vocacional y normal de enseñanza primaria.
1	13 a 16	Superior: universitaria y técnica.

Si se multiplica el número de las personas que habían cursado cada etapa educativa por el promedio de gradas que se divide cada etapa, para obtener un promedio general, se concluye que el nivel educativo medio de la población adulta apenas llegaba a dos gradas escolares.

Esta situación ha mejorado en el último decenio pero no tanto como lo exige la veloz transformación del país. Así lo indican los datos sobre los alumnos de cada generación que se inscriben en sucesivos grados escolares. Según informes recientes (1956), de cada 1,000 niños que logran poner el pie en el primer peldaño de la primaria, sólo uno llega al último grado de la profesional (cuando para adquirir el título correspondiente se requieren 16 años de estudio). En el curso de los 6 primeros grados que abarca la primera enseñanza, se quedan en el camino nada menos que 866. Hasta el umbral de la segunda enseñanza sólo llegan 59; pero de ellos desertan 32 a través de los tres grados escolares de la educación secundaria, pre-vocacional y especial, que sumados a los anteriores alcanzan ya lo cifra de 973. Al bochillerato a la educación vocacional y al ciclo profesional de la enseñanza normal primaria sólo llegan 9, de los que todavía desertan 3 en los dos a tres grados escolares de que consta este tramo, con lo que el total de la deserción se eleva ya en 994. Y, finalmente, a la educación superior sólo ingresan 6; pero de ellos todavía desertan 5 a través de los grados escolares en que se dividen las carreras universitarias y técnicas superiores. En resumen, a lo largo de las 16 gradas que componen una escuela educativa completa, de cada 1,000 que ingresan al primer grado de la escuela primaria, desertan 999 y sólo concluye 1. Con las circunstancias alarmantes de que 471 abandonan la escuela precisamente en ese primer grado.

Antes de presentar el Plan que hemos elaborado para mejorar el sistema actual de la primera enseñanza y para lograr que abarque a toda la población en edad escolar primaria que se halle en posibilidad de ingresar a la escuela y de cursar en sus aulas el mayor número de grados escolares que le permitan las condiciones sociales dentro de las cuales se desenvuelve su vida, consideramos indispensable hacer dos advertencias previas.

En primer lugar, deseamos declarar que el presente Plan no tiene el propósito de resolver íntegramente el problema nacional de la educación primaria, porque el estudio de la realidad social de nuestro país nos ha llevado a la convicción de que no depende sólo de un programa de índole educativa el conseguir que inicie la educación primaria, o que no la interrumpa, aquella porción tan considerable de la niñez en edad escolar que no va a la escuela o que deserta de sus aulas por causas ajenas al sistema educativo.

Entre esas causas figuran, en primer lugar, las económicas. El hecho de que la escuela primaria pública sea gratuita no significa que la situación económica de la familia del educando no represente un obstáculo, muchas veces insuperable, a la matrícula escolar del niño. La encuesta sobre los *Ingresos y Egresos de la Población de México* realizada por la Dirección General de Estadística en 1956, muestra que el 56% de los familias del país percibía como ingresos mensuales menos de 500 pesos; el 46% menos de 400; el 35% menos de 300; y el 19% menos de 200. Asimismo señala que el 56% de las familias recibía ingre-

tos ton exiguos, que provocaban deficientes crónicos en la economía familiar. A estas categorías de familias pertenecen sin duda los niños en edad escolar que no pueden ir a la escuela o que muy pronto tienen que abandonarla, porque los padres necesitan que sus hijos les ayuden en su trabajo, o que desempeñen alguna ocupación remunerada.

En la *Encuesta sobre la Demanda de Educación Primaria* entre la población de 6 a 14 años de edad que, a solicitud de esta Comisión realizó en el país el Departamento de Muestreo de la Dirección General de Estadística (de junio a agosto del presente año), resultó que 591,325 niños en edad escolar primaria nunca habían ido a la escuela por motivos de orden económico y 366,881 habían dejado de asistir a ella por las mismas causas, a sea, en total 958,206, casi un millón de niños.

Por otro lado, el Séptimo Censo General de Población (1950) registró un total de 513,204 niños de 12 a 14 años que trabajaban en las distintas ramas de la economía nacional, principalmente en la agricultura, en que estaba ocupado casi el 80%. Pero también había un 6% en las manufacturas, otro 6% en los servicios privados y un 5% en el comercio.

Las enfermedades constituyen otra de las causas importantes —ajenas al sistema escolar— de la falta de ingreso de los niños al primer grado de la escuela primaria, o de su deserción antes de terminar el sexto y último. A este factor se debe que nunca se hayan inscrito 113,843 niños y que hayan desertado otros 60,342 o sean en total 174,135.

¿Cómo podríamos, a través del sistema educativo nacional, elevar directamente los ingresos reales de la gran mayoría de las familias del país y disminuir la frecuencia de las enfermedades? Estas metas, que desbordan los límites de nuestra misión, son objetivos de la obra general que realiza el gobierno. En consecuencia, el Plan que presentamos sólo enfoca la posibilidad de resolver el problema del gran número de niños en edad escolar primaria que no reciben la primera enseñanza por falta de aulas, de grados escolares, de maestros o por cualquiera otra razón de orden escolar, así como de aquella pequeña porción creciente que ahora no concurre por motivos ajenos al sistema educativo y que irá incorporándose muy lentamente a la escuela conforme vayan mejorando las condiciones económicas y sanitarias del país, y generalizándose más todavía el interés por la educación.

La segunda advertencia se refiere al hecho de que este Plan no se limita a proyectar nuevas escuelas primarias para el futuro, sino que propone también el mejoramiento de las actuales. En efecto, la Comisión no podía preocuparse tanto por la buena educación de los niños que no asisten a la escuela primaria, y por la de los que llegarían más adelante a la edad de cursar la primera enseñanza, así como por la debida formación de los nuevos maestros, sin ver que es preciso reparar los edificios escolares existentes, construir las casas habitación para las maestras rurales que carecen de ellas; dotar de mobiliario y equipo a las escuelas que no los tienen, y sustituir los inservibles.

Al enfocar el problema de este mejoramiento de la

existente. La Comisión hubo de restringir sus proposiciones al sistema que atiende el Gobierno Federal, pues no estimó que estuviera en aptitud de determinar la colaboración futura de cada una de las Entidades Federativas ya que la distribución de las aportaciones necesarias para el sostenimiento de la función social educativa compete el H. Congreso de la Unión, de acuerdo con lo que dispone en su fracción VIII, el Artículo 3º constitucional, tema al que este informe se refiere en el capítulo relativo a los arbitrios para el financiamiento del Plan.

Primera Parte

Bases Generales

I. *La Demanda Actual de Educación Primaria.*

1. *El cálculo para 1958-1959.* Como no podíamos basar nuestro estudio en los datos del Séptimo Censo General de Población, porque tienen nueve años de atrasa, y como los nuevos datos sólo se captarán a mediados de 1960, y acabarán de elaborarse en 1961, hubimos de solicitar a la Dirección General de Estadística, cuyo representante formó parte de la Comisión, que hiciera un cálculo de la población probable de 6 a 14 años al 1º de enero de 1959. Dicho cálculo arrojó la cantidad de 7,633,455 niños de edad escolar primaria obligatoria.

2. *El deficiente escolar aparente.* Simultáneamente, pedimos al Departamento de Estadística Escolar de la SEP que hiciera una recolección urgente de los datos sobre la matrícula inicial de las escuelas primarias que funcionan conforme al calendario tipo A, cuyos cursos apenas estaban comenzando al instalarse la Comisión. Al sumarse estos informes con los que ya se habían recibido de las escuelas primarias correspondientes al calendario tipo B, resultó la cifra de 4,436,561 niños inscritos inicialmente en el año escolar 1958-59. Al comparar esta suma con los 7,633,455 niños de 6 a 14 años ya mencionados, se registró un deficiente escolar aparente de 3,196,894 niños que no se inscribieron en las escuelas primarias, y que representan el 42% de la población en edad escolar primaria obligatoria.

3. *Tendencia histórica del deficiente escolar aparente.* Si se observa el esfuerzo que el país viene haciendo para procurar resolver de manera progresiva este problema nacional, se comprueba el alto grado en que se ha tratado de cumplir con uno de los principales postulados de la Revolución Mexicana: la democratización de la cultura. Hace medio siglo, sólo el 24%, la cuarta parte de la población en edad escolar primaria obligatoria, recibía la primera enseñanza. Hoy la proporción de los que van a la escuela ha aumentado a más del doble: del 24% al 58%.

4. *Defectos del método tradicional.* La comparación entre el número de alumnos inscritos en las escuelas primarias y la población de 6 a 14 años es la fórmula que se viene usando tradicionalmente en México para medir hasta qué punto recibe satisfacción la necesidad social de proporcionar primera enseñanza a los niños que están en edad de recibirla. Pero este procedimiento es completamente erróneo, como quedó demostrado en el *Informe Preliminar sobre la Situación Social del Mundo*, publicado en

1952 por el Departamento de Asuntos Sociales de la ONU, donde se explica que es el producto de una confusión entre la duración de la educación primaria y la extensión del plazo que la ley otorga para cursarla.

5. *Duración de la educación primaria y plazo legal para cursarla.* En muchos de los países donde la educación primaria es obligatoria, el plazo que la ley otorga para iniciarla, cursarla y concluirlo es mayor que la duración de la primera enseñanza. Se trata de una medida prudente, que los legisladores han adoptado en previsión de que muchos niños comiencen su aprendizaje después de la edad inicial o de que tengan que repetir alguno o algunos de los grados escolares. Este es el caso de México, donde la educación primaria dura 6 años y la ley concede 3 más (a sean 9) para cursarla completa, a fin de hacer posible que los niños cumplan esta obligación, aunque retrasen su ingreso a la escuela hasta la 7, las 8 o los 9 años de edad, a aunque repitan alguna o algunos de las gradas escolares hasta un total de 3 veces. Son, pues, dos cosas muy diferentes la duración de la educación primaria y la amplitud del plazo legal en que debe cursarse.

6. *La fórmula de la ONU.* Del hecho de que los niños cuenten en nuestro país con un plazo de 9 años para recorrer los 6 grados de la educación primaria, no se puede inferir, en buena lógica que todos los niños de 6 o 14 años de edad deben estar inscritos en las escuelas primarias, y que sólo cuando esto ocurra pueda considerarse íntegramente resuelto el problema de la primera enseñanza en México. Semejante criterio sólo se puede sostener si se está dispuesto a admitir el absurdo de que los niños en edad de recibir la educación primaria, que sólo dura 6 años, estén obligados a cursarla en 9, o lo que es igual a repetir los cursos hasta un total de 3 veces. Para evitar tamañas equivocaciones, el Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas propuso, desde hace siete años en su *Informe Preliminar sobre la Situación Social del Mundo*, publicado en 1956, una fórmula de aplicación internacional para medir el grado en que, en todo país, el sistema de educación primaria satisface la demanda de primera enseñanza.

De acuerdo con esta fórmula, se puede considerar íntegramente satisfecha esa necesidad social, cuando el número de alumnos inscritos represente el 60% o más de la población de 5 a 14 años de edad.

7. *Aplicación de la fórmula a México.* Si se aplica esta fórmula a México, se observa que la inscripción inicial de alumnos en las escuelas primarias asciende en el presente año escolar 1958-59 a 4,436,561 niños, de los cuales hay que deducir alrededor de un 2.2%, o sean 97,604, que son mayores de 14 años de edad. Los 4,338,957 alumnos restantes representan el 50% de la población de 5 a 15 años, que montaba, al 1º de enero de 1959, a 8,635,727 niños según datos proporcionados por la Dirección General de Estadística. En consecuencia, faltaría aún un 10% para que pudiera considerarse íntegramente satisfecha la necesidad de educación primaria. Este 10% equivale a 864,000 niños, que es la cantidad en que, según tal criterio, puede evaluarse la población infantil que debía concurrir a la escuela primaria y que, sin embargo, no asiste a ella. Este deficiente es, como se verá más adelante, bastante inferior al que realmente existe.

8. Necesidad y demanda en los países industrializados. La fórmula de la ONU es adecuada para medir las necesidades de educación primaria en los países más desarrollados. Pero no es aplicable, sin ciertas correcciones, en las naciones que se encuentran aún en el tránsito hacia la era industrial. En los pueblos que ya están plenamente industrializados, el nivel medio de vida de la población es la bastante alta como para que la casi totalidad de los niños puede ingresar a la escuela primaria en cuenta luego al límite mínimo o de la edad escolar y como para que puede ir ascendiendo por este tramo básico de la escala educativa, sin tener que abandonar los estudios antes de concluirlos. En una palabra, cabe decir que casi todos los que necesitan educación primaria, la demandan. Esto es, quieren y pueden cursarla.

lladas. Al contrario en los países poco desarrollados existe una gran diferencia entre la necesidad de educarse, que es la misma en todos los niños, y la posibilidad y la voluntad de hacerlo. Con objeto de distinguir estos conceptos, la Comisión acordó designar como *demandado* el hecho de poder y querer recibir a título gratuito la educación primaria. Lo que en estas naciones produce una diferencia tan grande entre la necesidad y la demanda, es un fenómeno que se registra, sin excepción, en todas las países, aun en los más desarrollados, pero que aterra con suma intensidad en México. Nos referimos a la deserción escolar, esto es, al hecho de que los alumnos abandonen las aulas, de un modo temporal o definitivo, antes de concluir sus estudios. Otra característica adversa, perceptible también entre nosotros, obedece a la circunstancia de que muchos niños no acuden a inscribirse en las escuelas.

9. Necesidad y demanda de los países menos desarro-

EVOLUCION HISTORICA DE LA DESERCIÓN ESCOLAR EN EL SISTEMA DE EDUCACION PRIMARIA URBANA Y RURAL DE MEXICO A TRAVES DE LAS TREINTA GENERACIONES QUE ESTUDIARON DE 1925 A 1959

GENERACIONES DE ALUMNOS

Grados Escolares	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
	1925-1930	1926-1931	1927-1932	1928-1933	1929-1934	1930-1935	1931-1936	1932-1937	1933-1938	1934-1939	1935-1940
I	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
II	49.8	47.5	42.5	42.9	43.3	43.7	41.1	45.5	47.7	43.9	43.0
III	27.0	24.4	24.5	24.6	24.8	24.9	24.9	25.1	25.5	26.0	24.5
IV	16.5	16.8	17.0	17.3	17.6	17.8	18.1	18.3	11.9	14.7	15.1
V	5.8	6.1	6.4	6.7	7.0	7.3	7.6	7.0	8.2	8.7	8.4
VI	4.0	4.5	5.0	5.5	6.0	6.5	7.0	7.5	7.1	6.2	6.9
Terminaron.	3.8	4.0	4.2	4.4	4.6	4.8	5.0	5.2	5.3	4.7	5.3
Grados Escolares	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)
	1936-1941	1937-1942	1938-1943	1939-1944	1940-1945	1941-1946	1942-1947	1943-1948	1944-1949	1945-1950	1946-1951
I	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
II	43.8	41.7	45.7	46.7	47.6	48.6	47.5	45.3	45.5	41.6	44.2
III	25.4	26.4	27.4	23.3	29.3	30.2	30.2	28.9	30.0	28.2	28.8
IV	15.6	16.1	16.6	17.1	17.6	18.1	18.1	17.8	19.3	17.5	17.8
V	9.4	10.0	10.6	11.3	11.9	12.5	12.1	12.6	13.2	12.0	12.6
VI	7.4	8.0	8.5	9.1	9.7	10.2	10.2	10.2	10.6	10.0	10.8
Terminaron.	5.8	6.3	6.8	7.3	7.8	8.4	8.4	8.4	8.8	8.3	9.0
Grados Escolares	(23)	(24)	(25)	(26)	(27)	(28)	(29)	(30)	VARIACION		
	1947-1952	1948-1953	1949-1954	1950-1955	1951-1956	1952-1957	1953-1958	1954-1959	TOTAL	MEDIA ANUAL	
I	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
II	45.8	48.1	49.4	48.6	49.7	49.3	52.4	47.8	2.0	0.08	
III	30.4	32.6	34.3	31.4	31.9	34.0	37.8	38.3	11.3	0.38	
IV	19.3	21.4	22.2	23.2	24.3	22.3	26.3	26.5	10.0	0.33	
V	14.1	15.5	16.5	17.6	18.6	17.7	19.9	20.3	14.5	0.48	
VI	11.9	13.1	14.4	15.3	15.9	15.0	16.7	17.1	13.1	0.41	
Terminaron	10.0	11.8	12.2	12.8	13.5	13.9	14.1	14.6	10.8	0.36	

10. *El fenómeno de la deserción escolar.* A través de la deserción escolar, la pirámide que forman los distintos niveles de ingresos familiares en el país proyecta su sombra sobre el sistema educativo nacional y la conforma a su imagen y semejanza, dándole también una estructura piramidal, compuesta por los grados escolares de que consta la escala educativa, como ya se expuso. Esta situación se hace sentir desde el momento mismo en que se abren las cursas y va arrojando de las aulas, grado por grado, a la mayor parte de la población escolar. Según anota antes, en los 16 grados escolares que comprende la escala educativa total, la deserción afecta 999 alumnos de cada 1,000. Pero en el primer tramo, el que constituye la educación primaria, origina que no concluya la primera enseñanza el 85% de los que la inician.

11. *La regularidad de la deserción escolar.* La Comisión estudió el fenómeno de la deserción escolar en las

treinta generaciones de alumnos que cursaron sucesivamente la educación primaria entre los años 1925 y 1959. Así pudo comprobar que dicho fenómeno exhibe una regularidad manifiesta. Merma siempre, en proporciones muy semejantes, entre cada grado escolar y el inmediato superior, el número de alumnos que integro cada generación, aunque su intensidad ha venido decreciendo sin interrupción, año con año, sólo que, por desgracia, en una proporción bastante pequeña: en 1%.

12. *La deserción escolar en el sistema urbano.* En el cuadro sobre la evolución histórica de la deserción escolar en el sistema de educación primaria urbana y rural de México, se exponen los resultados de ese estudio, de los que basta, para dar una idea del fenómeno, consignar los datos relativos a sólo dos generaciones de alumnos del sistema escolar urbano, la segunda de las cuales inició su educación primaria en el mismo año en que la primera le puso término:

GRADOS ESCOLARES	GENERACIONES DE ALUMNOS		POR CIENTO RESPECTO AL 1º GRADO	
	1946-1951	1951-1956	1946-1951	1951-1956
I.....	512 633	587 622	100	100
II.....	322 039	356 336	63	64
III.....	264 029	325 505	52	55
IV.....	203 334	279 565	40	48
V.....	158 375	236 555	31	41
VI.....	138 488	206 554	27	31
Terminaron.....	115 696	175 703	23	30

Por cada 100 niños que iniciaron la educación primaria en 1946, se inscribieron en los grados siguientes: 63 en el II, 51 en el III, 40 en el IV, 31 en el V, 27 en el VI, y sólo terminaron sus estudios 23 en el año 1951. En este mismo año ingresó al primer grado de la escuela primaria la segunda generación de alumnos, de los que, por cada 100, se inscribieron en los grados siguientes: 64 en el II, 55 en el III, 48 en el IV, 41 en el V, 31 en el VI, y únicamente terminaron 30. En resumen, la deserción se elevó en total al 77% de los alumnos de la generación 1946-51 y al 70% en la generación 1951-56. Es manifiesta que entre ambas generaciones disminuyó la intensidad del fenómeno, pero también resulta bien clara que todavía asume proporciones verdaderamente deplorables.

13. *La deserción escolar en el campo.* La deserción en el medio rural es, a primera vista, mucho más desalentadora. Sirvan de ejemplo —y de puntos de comparación con la deserción en las escuelas urbanas— las cifras de la generación 1951-1956:

I grado	828,551
II grado	327,471
III grado	169,119
IV grado	64,773
V grado	26,986
VI grado	19,241
Aprovaron el 6º grado	15,498

de la que se deduce que de cada 100 alumnos que se inscribieron el 1951, sólo 2 terminaron sus estudios en 1956. Sin embargo, el examen atenta del fenómeno pone de manifiesto dos características del actual sistema escolar rural que deforman la perspectiva y hacen aparecer la intensidad de ese fenómeno mayor de lo que es en la realidad. El gran número de niños atendidos en el campo por un sólo maestro, en el 1º, 2º y 3er. grados, confunde al observador en la interpretación de las cifras de la inscripción. Además, según datos recientes, el 81% de las escuelas primarias rurales carecía, en 1957, de los tres grados superiores, lo que explica la enorme deserción que se observa al finalizar el tercer grado, la misma que la acumulación de alumnos en los grados inferiores, sobre todo en el primero. Según un estudio hecho por la Secretaría General de la Comisión de los 813,053 niños pertenecientes a la generación de alumnos 1951-56, que desertaron en total de las escuelas primarias rurales, a la larga de los seis grados, 416,392, el 50%, podía atribuirse al carácter incompleto de la gran mayoría de esos planteles.

En el sistema urbano, los datos referentes a la inscripción se asientan en condiciones que ofrecen mayor garantía a quien analiza las estadísticas. Y, por otra parte, no es apreciable la deserción por falta de maestros para los grados superiores. La medida de la deserción escolar y el progreso del mejoramiento en la inscripción se deducen mejor del estudio del funcionamiento del sistema urbano que del estudio del funcionamiento del sistema rural. De ahí que la Comisión haya tenido que basarse principalmente en aquél para muchas de los cálculos que fundamentan el Plan.

14. Las consecuencias de la deserción. Si cada grupo de 100 niños que se inscribe en el primer grado escolar hiciera completa su educación primaria, sin abandonar para nada las aulas, ni repetir un sólo grado, ocuparía 600 lugares y demandaría la atención de los maestros correspondientes durante seis años. Pero a causa de la deserción escolar, de hecho sólo ocupa, en el sistema urbano, durante esos seis años, 338 lugares, y eso permite emplear los 262 restantes para inscribir a otros tantos niños que demandan ingresar por primera vez a la escuela.

Como se desprende del párrafo anterior (y para calcular los lugares disponibles en el curso de 6 años) lo medido de la deserción escolar en el sistema urbano es de un 44%, que es lo que representan las 262 lugares restantes respecto de los 600 ya mencionados. Esa deserción se efectúa de la inscripción de un grado a la del inmediato superior. Pero existe otro, que se lleva a cabo por el abandono de las aulas durante el curso. La miden las estadísticas al asentar el número de bajas que ocurren en cada año escolar: consistentemente el 12%.

15. La repetición de cursos. Muchos alumnos emplean dos o tres años en cursar un sólo de los seis grados de primaria. En esta forma ocupan, dos o tres veces, sitios que hubieron podido aprovecharse para

otros niños. Estos repetidores constituyen una sobrecarga evidente para otros niños. Estos repetidores constituyen una sobrecarga evidente para el sistema. Un estudio ya antiguo, hecho en 1921 por don Gregorio Torres Quintera sobre *El retardo escolar*, nos indicó que era indispensable investigar el fenómeno de la repetición. En aquella época, dicho educador encontró que entre 11.121 alumnos inscritos en las escuelas primarias municipales del Distrito Federal el 18% estaba repitiendo el grado que cursaba. La Dirección General de Enseñanza Primaria en el Distrito Federal y el Departamento de Estadística Escolar de la SEP realizaron una encuesta en los últimos días del mes de septiembre del presente año, abarcando deliberadamente zonas muy diversas en cuanto a la estructura económica y social de la población. La encuesta comprendió a 30,025 niños inscritos en escuelas del Distrito Federal, de los que 6,012 manifestaron que estaban repitiendo los cursos, o sea el 20%. No es extraño que la proporción de repetidores apareciera más baja hace cuatro decenios que ahora, porque el maestro Torres Quintero limitó su encuesta a escuelas o las que asistió la parte de la población en edad escolar primaria que gozaba de un más alto nivel de vida. Por otra parte, la Comisión estudió las cifras que pueden ser útiles para medir el fenómeno en la totalidad del sistema urbano de la República, y encontró, entre los últimos estadísticos publicadas en el Anuario Estadístico 1957, los resultados siguientes:

MOVIMIENTO Y APROVECHAMIENTO	NÚMERO DE ALUMNOS			POR CIENTO RESPECTO DE LA INSCRIPCIÓN		
	1954	1955	1956	1954	1955	1956
Inscripción	2 133 613	2 295 576	2 411 732	100	100	100
Aprobados	1 531 670	1 653 546	1 748 835	72	72	73
Reprobados	259 619	285 051	297 480	12	12	12
No presentados	57 795	88 930	88 960	4	4	4
Bajas	254 499	268 047	276 457	12	12	11
Existencias a fin de año	1 879 114	2 027 529	2 135 275	88	88	88
Asistencias medias	1 751 460	1 890 106	1 998 911	82	82	83

En virtud de que cada año o prueba, en promedio, el 72% de los alumnos inscritos, cabe inferir que la proporción de los desertores y de los repetidores, no, puede ser mayor del 28%. Una porción, que se calcula en 16%, repite cursos, aunque no sea forzosamente en el siguiente año, en tanto que el 12% restante abandona las aulas, temporal o definitivamente.

16. Consecuencias de la sobrecarga. De los 4.436,561 lugares que inicialmente ocuparon los niños inscritos en este año, cuando menos 798,580 fueron ocupados por los repetidores y, en consecuencia, no pudieron utilizarse para matricular a nuevos alumnos. Por tanto, la repetición de cursos reduce la capacidad de nuestro sistema a un máximo de 3.637,981 lugares disponibles para niños de nueva inscripción y para los promovidos a los grados superiores. Hecho este ajuste, podrá apreciarse cuál es el procedimiento que probablemente debiera seguirse en la aplicación de la fórmula de la ONU o las países de un desarrollo económico semejante el nuestro. Si de los 5.184,000 lugares que señala la fórmula restamos los 3.637,980 efectivos de que —como máximo— dispone nuestro sistema,

una vez descontados los sitios que ocupan los repetidores, obtendremos la medida mínima de nuestra carencia: 1.546,000 lugares.

17. Consecuencias del régimen de carencia. La falta de sitios para satisfacer a todo el demandado de educación primaria produce una presión especial sobre la inscripción al primer grado. Sólo una pequeña parte de esa demanda se dirige a la inscripción en el cuarto grado, por la falta — en el medio rural — de escuelas primarias completas. Por otra parte, la creciente instalación anual de los grupos de primer grado se ve favorecida por los maestros y los aulas que la deserción escolar deja desocupados en los grados superiores de la enseñanza. Es perfectamente explicable y hasta obligado que esos lugares se usen para el grado inicial. El resultado es que la inscripción al primer grado ha venido creciendo en forma que no guarda proporción con la de los otros. El régimen de carencia en que ha vivido nuestro sistema se comprueba al considerar que la población de seis años, calculado para el año de 1959, es de 1.026,000 niños. Agregando a esa cifra el número de lugares para repetidores, la inscripción al primer grado

no debería exceder del 1.250,000 a 1.300,000. Sin embargo, la inicial del presente año fue de 1.920,587 niños, a los que hay que añadir los admitidos con posterioridad y que seguramente harán subir la inscripción final a más de 2.000,000 de niños. En el sexto grado sólo se inscribieron 201,865: el 10.5%. Esto base enorme en contraste con una cúspide tan menguada es reveladora del régimen de

carencia y de la intensidad de la deserción escolar.

18. *Características del sistema escolar actual.* La anomalía de nuestro sistema nacional de enseñanza primaria se reveló en el cuadro siguiente, cuyos datos corresponden a la inscripción inicial de alumnos en el año escolar 1958-59.

GRADOS ESCOLARES	ALUMNOS INSCRITOS	POR CIENTO RESPECTO A LA INSCRIPCIÓN	
		Total	Del 1er. grad
VI.....	201 365	4.55	10.51
V.....	265 306	5.98	13.81
IV.....	389 530	8.78	20.28
III.....	661 047	14.90	34.42
II.....	998 226	22.50	52.00
I.....	1 920 587	43.49	100.00
	4 436 561	100.00	

Se observan, en tal gradación, dos características indudables: carencia y despoblación. La carencia acumulada ejerce una presión anormal sobre el primer grado, y la deserción va menguando el coudol de alumnos en los demás.

19. *Composición de la actual población en edad escolar.* Se ha dicho ya que la población en edad escolar legal era, el 1° de enero de 1959, de 7,633,155 niños. De éstos se encuentran en las escuelas 4.436,561, o sea que alrededor de 3.200,000 niños están fuera de las aulas. La más elemental reflexión conduce a considerar que entre esos 3.200,000 están los que han terminado su enseñanza primaria sin haber cumplido todavía los 15 años de edad; los que han cursado uno o más grados escolares y han abandonado sus estudios, y los que no han tenido oportunidad de iniciar la primera enseñanza.

La estadística escolar señala que en 1958 terminaron su enseñanza primaria 208,352 niños; 203,129 en 1957 y 191,201 en 1956. Según la tabla de distribución por grados escolares y por edades de los alumnos, elaborada con los datos recogidos por la *Encuesta sobre la demanda de educación primaria*, es de considerarse que el 38.3% de los egresados en 1958 había cumplido 15 años al principio de 1959, y que el 66.3% de los egresados en 1957 y el 92.8% de los egresados en 1956 estaban en las mismas condiciones. Por tanto, cabe afirmar que, al principiar el presente ejercicio, cerca de 211,000 niños, comprendidos todavía dentro de la edad legal escolar, poseían su certificado de primera enseñanza.

Por otra parte, el número de los alumnos que al principiar 1959 eran menores de 15 años y que habían desertado de las aulas, puede calcularse como sigue: la inscripción en el año 1958 fue de 4.053,155 niños; de ellos deben deducirse, por una parte, 208,352 que aprobaron el 6° grado, y, por la otra, 388,400 niños; el 25% del total de los inscritos en el primer grado, que lo estaban repitiendo. El resto, 3.456,495 niños, debieron inscribirse, en 1959, desde el 2° hasta el 6° grado; pero sólo se matricularon 2.515,974. Por tanto, 941,517 abandonaron las aulas. De éstos, el 9% ya había rebasado, al iniciarse

1959, el límite superior de la edad legal escolar. En consecuencia, al principiar 1959 había, procedentes de la deserción habida en 1958, 855,870 niños de 6 a 14 años. Un cálculo similar para los seis años anteriores, aplicando los correspondientes porcentajes de educación —cada vez mayores— permite formarse una idea total de la deserción.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que el porcentaje de distribución de las edades para los distintos grados escolares puede no ser el mismo que para los desertores. Sin embargo, por mucho que se atemperen las cifras, y a falta de datos precisos y directos, parece conservadora la cantidad de alrededor de 2.000,000 de desertores, que al principio de 1959 estaban comprendidos dentro de los límites de la edad escolar legal. Así, en cifras aproximadas, la Comisión arribó a la siguiente composición de la población en edad escolar al iniciarse 1959.

Inscritos inicialmente en las escuelas primarias	4.437,000
Menos 100,000 niños mayores de 15 años	4.337,000
Menores de 15 años que ya habían concluido la educación primaria	211,000
Desertores	2.000,000
Probablemente nunca inscritos	1.086,000
Población total de 6 a 14 años	7.634,000

Sin embargo, la Comisión consideró que estos cálculos, basados en deducciones e hipótesis, no permitían asegurar una cifra fidedigna para cuantificar la demanda no satisfecha. En tal virtud, solicitó de la Dirección General de Estadística que, en coordinación con la SEP, realizara, sobre la demanda de educación primaria en el país, un muestreo que pudiera proporcionar una visión directa del fenómeno.

20. *Cuantificación de la demanda actual insatisfecha.* El muestreo (anexo Núm. 2) da un total de 3.098,016 niños que no reciben educación. Estos pueden clasificarse en dos grandes grupos: el de los que nunca han sido inscritos y el de los que, habiéndolo sido, dejaron de asistir y se dieron de baja.

I. Niños de 6 a 14 años que no asisten por haberse dado de baja

1. Niños de 6 o 14 años que no asisten por falta de profesores o por hablar otra lengua	283,194
2. Niños de 6 a 14 años que no asisten por problemas económicos	366,881
3. Niños de 6 a 14 años que no asisten por falta de interés o estímulo familiar.	72,182
4. Niños de 6 o 14 años que no asisten por enfermedad	60,342
5. Niños que no asisten por tener 6 años	884
6. Niños de 6 a 14 años que no asisten por otras causas	12,552
7. Niños de hasta 14 años que terminaron su escuela primaria y que no se han inscrito en posprimaria	42,595
Suma	838,630

II. Niños de 6 a 14 años nunca inscritos

1. Niñas de 6 a 14 años no inscritas por falta de escuelas, profesores, o por hablar otra lengua	1.061,027
2. Niños de 6 a 14 años no inscritos por problemas económicos	591,325
3. Niños de 6 a 14 años no inscritos por falta de interés o de estímulo familiar	199,361
4. Niños de 6 a 14 años no inscritos por enfermedad	113,843
5. Niños no inscritos por tener 6 años	266,083
6. Niños de 6 a 14 años no inscritos por otras causas	27,747
Suma	2.259,386

La Comisión ha tenido que ser muy cuidadosa en el manejo de algunas de estas cifras, porque —a causa de las condiciones en que se hizo el trabajo de campo necesario para el muestreo— sus resultados discrepan en ciertos aspectos de los que las estadísticas escolares contienen, como por ejemplo, en el caso de los niños que terminaron la enseñanza primaria antes de cumplir 15 años.

Del segundo agrupamiento hay que rebajar a los niños de 6 años, que no habían ingresado a la escuela o que habían desertado, porque todavía no habían llegado a la edad de iniciar la educación primaria o porque así lo creían sus padres. La situación es explicable, porque habiéndose realizado el muestreo en el mes de agosto, muchos niños habían llegado recientemente a esa edad y sólo podían ser inscritos al comenzar el curso siguiente: en septiembre para el calendario B y en febrero para el A. Tales niños de 6 años no forman parte de la demanda actual insatisfecha. Pertenecen al crecimiento anual de la población escolar que forma la demanda futura. La cifra de los nunca inscritos, así reducido, arroja 1.983,000 niños, de los que había que restar la cantidad que señala el error cometido al ponderar los datos relativos a los alumnos que terminaron su enseñanza primaria.

De todas maneras, para cuantificar la demanda no satisfecha tendríamos que excluir todos los que no se inscribieron a desertaron o causa de problemas económicos o por estar enfermos, ya que por los medios puramente educativos no está al alcance del Estado hacerlos ingresar

o reingresos a la escuela. En cambio, del grupo de los desertores cabe, hasta cierto punto, suponer que al aumentar los aulas y los maestros para los cuartos, quintos y sextos grados en el campo, querrían y acaso podrían volver a ingresar a la escuela muchos de los 283,194 niños que por tales motivos no asisten. Con base en el muestreo, la demanda actual no satisfecha podrá penderse así:

1. Niños nunca inscritos por falta de escuelas, de grados, de profesores o por hablar otra lengua	1.061,027
2. Desertores por falta de escuelas, de grados, de profesores o por hablar otra lengua	283,194
3. Niños nunca inscritos por falta de interés o de estímulo familiar	271,543
Suma	1.615,764

La Comisión consideró razonable y prudente redondear esa suma hasta 1.700,000, cuantificación que estima bastante para fundamentar un plan como el que presenta y para justificar una acción inmediata.

PRIMERA PARTE

Bases Generales

II. LA DEMANDA FUTURA DE LA EDUCACION PRIMARIA

21. *Dificultades de la cuantificación de la demanda futura.* Si el Estado, el próximo año, instalara las escuelas y nombrara los maestros suficientes a fin de dar oportunidad a 1.700,000 niños que constituyen —según la cuantificación descrita— la actual demanda insatisfecha, el problema se reduciría a encontrar la forma de atender la demanda producida por el crecimiento de la población en edad escolar. Pero esta solución inmediata y total es impracticable. Por tanto, es necesario estudiar la forma de que, sin descuidar el incremento futuro, se atienda la demanda actual insatisfecha. Ella implica un trabajo de varios años. Así, esa demanda actual se convierte, en cierto sentido, en una parte de la demanda futura.

Sumada la cantidad que señala la demanda actual insatisfecha con aquella en que se calcula el crecimiento probable en los próximos once años, parecería obvio dividir entre esos once años el total de niños por atender. Sin embargo, tal procedimiento sería inadmisibles. La población que demanda un lugar en los aulas, no puede esperar siete, ocho u once años para que alguna vez le toque su turno. Además, la población se incrementa con un número igual de niños cada año.

Un plan aceptable debe tomar en cuenta, ante todo, el urgente requerimiento de educación de las niñas que están casi soliendo de la edad escolar y que tienen ante sí la amenaza de quedarse sin recibirla; y la situación especial de los pequeños campesinos que no pudieron seguir sus estudios por falta de grados escolares superiores en muchas de las escuelas rurales. A la vez, el plan debe contemplar la atención oportuna de los nuevos oleadas de niños que llegarán cada año a la edad escolar. De otra forma, se volvería a construir (o, incluso, se aumentaría) el volumen de la demanda insatisfecha.

A fin de proceder a una proyección general del sistema de enseñanza primaria, la Comisión hubo de examinar las cuestiones que expone a continuación.

22. *El crecimiento de la población escolar.* La Comisión consideró las apreciaciones de los expertos sobre el crecimiento probable de la población del país y, por ende, de la población en edad escolar. Tuvo a la vista cuatro cálculos: una, hecho por el Jefe del Departamento Actuarial del Instituto Mexicano del Seguro Social y por actuarios y demográficos a sus órdenes; otra, que realizó el Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, publicado en 1954 bajo el título de *La Población de Centroamérica y de México 1950-1980*, y revisado recientemente; un tercero, que efectuaron expertos de la Secretaría General de la comisión, y una más presentado por el Departamento de Muestreo de la Dirección General de Estadística.

Las estimaciones de la población de 6 a 14 años son las siguientes, al 30 de junio de 1959 y 1970.

	1957	1970
1. Actuarios del IMSS	7.608,000	9,844,00
2. Dirección General de Estadística	7.668,000	10.954,000
3. Naciones Unidas	7.860,500	10.954,000
4. Expertos Secretaría General Comisión	8.045,400	12.146,200

La Comisión no se sintió autorizada para emitir un juicio técnico sobre los méritos relativos de cada una de estas estimaciones y creyó que era más conveniente adoptar la que le fue presentada por la Dirección General de Estadística como órgano especializado del Gobierno Federal. Por consiguiente, tomó como base para su estudio —por lo que atañe al aumento de la demanda futura, en virtud del crecimiento demográfico del país— la cifra de 3.286,000 niños que es la diferencia entre las estimaciones probables sobre la población en edad escolar obligatoria: 10.954,000 para 1970 y 7.668,000 para 1959.

23. *El nivel de la futura inscripción al primer grado.* Al cuantificar la demanda actual, vimos que ocuparon en ella lugar importante los niños que han interrumpida sus estudios por la falta de los grados superiores en muchas planteles rurales. En tal virtud, se juzgó imperativa construir, en 1960, el mayor número posible de aulas rurales para impartir la enseñanza del cuarto grado.

Por lo que precede se entenderá que el ensanchamiento del sistema educativa en los próximos cinco años no debe prever únicamente una oferta bastante para el primer grado. Será necesaria tener en cuenta la inscripción adicional para el cuarto y, por supuesto, el refuerzo correspondiente —de grupos y de maestros— para el quinto y el sexto.

La Comisión no tuvo datos para estimar, sino muy aproximadamente, el número de los posibles reingresantes. Constituye ésta una de las interrogantes que quedan abiertas y que sólo podrán ser contestadas cuando se conozcan los datos del próximo censo de 1960 —a través de preguntas especiales que al efecto contengan los cuestionarios censales, y las derivadas de la experiencia que arraige el ofrecimiento de esos cursos faltantes en las áreas rurales durante los años de 1961 a 1962.

Respecto a la nueva proporción de la oferta en el primer grado, la Comisión opinó que, en un sistema equilibrado y de operación normal, ésta debe reflejar la inscripción de un número de niños aproximadamente igual al de los que llegan a los seis años de edad, más el margen de sobrecarga que constituyen los repetidores.

Para las fines del cálculo, no interesa la consideración de que una buena parte de los niños no se inscriben a los seis años de edad, sino la hacen a los siete, a los ocho y aun a los nueve. Basta considerar que el lugar destinada al niño de seis años que no se inscribe, es ocupado por uno de las que no han podido iniciar su educación por falta de escuelas, o sea, por la demanda insatisfecha que está esperando el establecimiento de aulas suficientes. De esa manera, las estimaciones numéricas no se alteran, ya que existe una sustitución compensada.

Pero en un sistema como el nuestro, que ha funcionado siempre con deficiencia, existe una masa de niños que no ha ido a tiempo a la escuela y otra que, por diversas razones, no puede ingresar sino al primer grado. Por consiguiente, al número de ingresos normales hoy que añadir los lugares necesarios para que se vaya dando satisfacción a esa demanda insatisfecha atrasada.

Para tener una idea de las cifras que deben constituir la base del cálculo de la inscripción al primer grado, se estima útil insertar el siguiente cuadro:

AÑOS	Actuarios IMSS	Naciones Unidas	Expertos Comisión	Dirección General de Estadística
1959	1 026	1 022	914	1 002
1960	1 052	1 053	945	1 030
1961	1 079	1 085	979	1 061
1962	1 108	1 118	1 014	1 093
1963	1 137	1 152	1 051	1 126
1964	1 163	1 187	1 084	1 160
1965	1 191	1 223	1 132	1 195
1966	1 218	1 260	1 176	1 231
1967	1 247	1 299	1 217	1 268
1968	1 276	1 338	1 272	1 306
1969	1 302	1 379	1 324	1 345
1970	1 329	1 421	1 330	1 385

Además de la determinación del número de niños que alcanzarán, cada año, la edad de seis años —que figura en el cuadro precedente y que proporciona el criterio fundamental para medir en lo práctico la inscripción a primer grado, la Comisión tuvo en cuenta el propósito de lograr que pudiera ser satisfecha, en el menor tiempo posible, la demanda total pendiente de atención en la actualidad y la necesidad de ir incorporando la demanda proveniente del crecimiento de la población.

Al aumento en la capacidad de inscripción del primer grado, la Comisión estimó que debía agregarse el margen correspondiente a lo sobrecargo por repetición que, en dicha primer grado, tiene su propio medida. Al respecto, en el último *Anuario Estadístico 1957* aparecen las siguientes cifras correspondientes al primer grado en el sistema urbano del país:

	1954	1955	1956
Inscripción	678,985	715,468	728,918
Aprobados	431,695	455,912	468,197
Reprobados	98,261	105,740	108,157
No presentados	44,596	43,839	42,437
Bajas	104,433	108,977	109,828

En otro lugar de este informe se ha explicado por qué razón los datos referentes al primer grado en las escuelas rurales pueden contener ciertos errores, y por ello la Comisión optó tomar únicamente los del sistema urbano, extendiéndola hasta un 25%, como margen de seguridad, el volumen de sobrecarga por repetición de cursos, para la proyección futura de la inscripción del primer grado.

Al llegar a este punto, la Comisión juzgó oportuno referirse al gran aumento de inscripción al primer grado que se llevó a cabo en 1959. Ello fue posible por el reingreso a sus labores docentes en la enseñanza primaria, de 3,653 maestros que estaban ocupados en otras comisiones autorizadas por la propia Secretaría. En tal virtud, pudo la SEP contar con 6,154 plazas más (incluyendo las de nuevo creación), y elevar de un golpe la inscripción en 306,949 niños. En realidad, ese aumento constituye, de hecho, la base práctica del plan que propone la Comisión. Por tal motivo se decidió a mantener, incluso superar, ese nivel de inscripción.

24. *Probable evolución de los coeficientes de inscripción.* Para realizar una proyección hasta 1970, era menester que la Comisión determinara la forma de aplicación de los coeficientes de inscripción que vienen tradicionalmente observándose en cada una de los grados escolares. No sería aceptable pretender que, para el año próximo, variasen sensiblemente. Pero tampoco lo sería considerarlos inmutables. Lógicamente mejorarán por varias causas: por el decrecimiento natural de la deserción

que año con año revelan los estadísticos y que es, en promedio, del 1%; por el establecimiento de escuelas con cuartos, quintos y sextos grados en las regiones rurales y por la elevación general de los niveles de la enseñanza al proporcionar a maestros y educandos mejores instalaciones, mayores equipas y el material didáctico del que ahora carecen.

En esa virtud, la Comisión consideró que el Estado debe redoblar sus esfuerzos con objeto de aumentar la inscripción y la permanencia de los alumnos en los planteles rurales, hasta equiparar las oportunidades de educación primaria ofrecidas al campo con aquéllas de que beneficia al sistema urbano.

A este respecto, la Comisión procedió al siguiente cálculo:

Coeficientes nacionales actuales de inscripción

I grado	100
II grado	49.6
III grado	35
IV grado	24.3
V grado	18.5
VI grado	16
Aprobaron el 6º grado	13.5

PROYECCION DE LA POBLACION ESCOLAR CON LA EVOLUCION DE LOS COEFICIENTES DE INSCRIPCION HASTA LLEGAR A LOS DE FUNCIONAMIENTO DEL ACTUAL SISTEMA URBANO CON EL INCREMENTO TRADICIONAL DE MEJORIA.

	1950	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	
INSCRIPCION POR GRADOS ESCOLARES												
B54 (M) 201,865												
B55 (M) 265,306	(M) 229,454											
B56 (M) 399,530	(V) 296,560 (M) 256,494											
B57 (M) 661,047	(M) 458,955 (V) 349,411 (M) 302,193											
B58 (M) 995,226	(M) 704,393 (M) 640,500 (V) 487,623 (M) 421,728											
B59 (I) 1920,587	(M) 952,611 (M) 672,205 (V) 616,703 (V) 545,642 (M) 456,816											
	(I) 2010,588 (M) 997,552 (M) 703,706 (M) 548,573 (V) 417,638 (M) 375,874											
		(I) 1,979,409 (M) 1,009,498 (M) 732,381 (M) 614,234 (M) 454,988										
			(I) 1,991,838 (M) 1,055,674 (M) 776,817 (M) 677,225 (M) 577,633 (M) 436,204									
				(I) 2,023,563 (M) 1,133,195 (M) 849,896 (M) 748,718 (M) 688,011 (M) 586,833								
					(I) 2,184,861 (M) 1,289,067 (M) 983,183 (M) 873,944 (M) 808,398 (M) 742,853							
						(I) 2,091,039 (M) 1,296,444 (M) 1,003,699 (M) 873,944 (M) 808,398 (M) 742,853						
							(I) 2,012,295 (M) 1,287,689 (M) 1,026,270 (M) 925,656 (M) 885,410					
								(I) 1,996,554 (M) 1,317,712 (M) 1,078,128 (M) 958,267				
									(I) 1,951,612 (M) 1,327,096 (M) 1,159,257			
										(I) 1,972,113 (M) 1,341,037		
											(I) 2,016,895	
INSCRIPCION TOTAL	5,581	4,652,561	4,895,561	5,111,561	5,327,561	5,583,561	5,826,561	6,072,261	6,288,061	6,569,061	6,862,261	7,195,461
GRUPOS ESCOLARES	--	4,000	4,500	4,000	4,000	4,740	4,500	4,550	4,000	5,200	5,800	5,800
POSIBILIDADES ADICIONALES	--	--	500	1,000	500	510	--	1,000	--	--	--	51,090

II. Evolucion de los coeficientes de inscripcion hacia la generalizacion de los del sistema urbano

GENERACIONES DE ALUMNOS	GRADOS					
	I	II	III	IV	V	VI
1960-65...	100	49.6	35	24.3	18.5	16
1961-66...	100	51	37	28	21.5	18
1962-67...	100	53	39	34	29	22
1963-68...	100	50	42	37	34	29
1964-69...	100	59	45	40	37	34
1965-70...	100	62	48	42	40	38
1966-(71)...	100	64	51	46	44	
1967-(72)...	100	66	54	50		
1968-(73)...	100	68	59.4			
1969-(74)...	100	68				
1970-(75)...	100					

25. La proyección del sistema escolar hasta 1970. Dentro de los couces trozados se procedió a hacer la proyección de la población escolar hasta 1970 y el resultado está consignado en el cuadro.

El punto de partida de la proyección está constituida por el número de niños inscritos actualmente en cada uno de los grados que forman el sistema nacional de educación primaria. Cada uno de los grupos se proyectó hacia el año 1960, aplicando las coeficientes tradicionales de inscripción para el sistema nacional. Y, para ese año, la inscripción del primer grado se calculó en 2.010,588 alumnos. La suma de los grupos así proyectados y de la inscripción en el primer grado de la cifra total de lugares necesarios en el sistema educativo y, por ende, el número de grupos adicionales -4,000- que es necesaria instalar en 1960.

De la misma manera se procedió para todos los años siguientes, hasta 1970. El procedimiento sufrió alteraciones en los años 1961, 1962, 1963 y 1964, en virtud de que la Comisión consideró conveniente ofrecer a las niñas del campo oportunidad de completar su educación primaria interrumpida en el tercer grado, dándoles la posibilidad de ingresar en el grado superior mediante la inscripción adicional de 150,000; 150,000; 60,000 y 25.000, respectivamente. En total, 385,000 niños.

Sumada la inscripción en los cuartos grados durante esos mismos años, la proyección a los siguientes se realizó a partir de ese nivel, con la aplicación de los coeficientes que corresponden, llegando así, para 1970, a la siguiente estimación de la población escolar tanto rural como urbana:

Grados	1970
VI	794,595
V	885,410
VI	998,267
III	1.159,257
II	1.341,037
I	2.016,895

La diferencia entre esa inscripción y la actual, marca la necesidad de instalar, en los once años del plan, 51,090 grupos nuevos, nombrar el mismo número de maestros y construir los aulas correspondientes.

26. Conclusiones derivadas de la proyección. De acuerdo con la proyección explicada en los párrafos anteriores, la Comisión estableció, en millares de niñas, el siguiente cuadro que demuestra cómo resultará satisfecha de manera cabal la demanda actual no atendida y la futura hasta 1970.

AÑOS	INSCRIPCIÓN PROYECTADA		Deducción del 25% por repetición	Remanente para los requerimientos del Plan	Niños de 6 años según la Dirección General de Estadística	Incremento resto población escolar inatendida	Atención demanda actual no satisfecha
	Primer grado	Cuarto grado					
1960...	2 011		503	1 508	1 030	184	294
1961...	1 979	150	532	1 597	1 061	163	373
1962...	1 992	150	536	1 606	1 093	144	369
1963...	2 024	60	521	1 563	1 126	123	314
1964...	2 185	25	555	1 657	1 160	101	396
							1 746
1965...	2 091	...	523	1 568	1 195	78	295
1966...	2 012	...	503	1 509	1 231	53	225
1967...	1 997	...	499	1 498	1 268	28	202
1968...	1 952	...	488	1 464	1 306	...	158
1969...	1 972	...	493	1 479	1 315	...	134
1970...	2 017	...	504	1 513	1 385	...	128
				16 962	13 200	874	2 888
			Menos.....		11 022		
			Para aumento de población.....		2 178	874	
			TOTAL.....		3 052		

Según puede verse, de la inscripción total proyectada para el primero y el cuarto grados (una vez hecha la deducción del 25%, que constituye la capacidad de sobrecarga, reservada a los repetidores y a los que se reinscriben) quedará un remanente de 16.862,000 inscripciones iniciales para los once años del plan. En la hipótesis de que el número de niños que cada año cumplen seis años de edad no aumentara, se necesitaría anualmente un máximo de 1.002,000 inscripciones al primer grado. Esa, en efecto, es la cifra que señala la población que cumplió seis años de edad en 1959. Se requerirían, por consiguiente en tal hipótesis, 11.022,000 inscripciones. Si restamos esta cifra de la que precisan los remanentes disponibles para la ejecución del plan, advertimos que 5.940,000 inscripciones bastarán con holgura para absorber la actual demanda insatisfecha y la que provendrá del crecimiento de la población: 1.700,000 de la demanda actual insatisfecha más 3.286.000 de la demanda adicional futura.

En la sexta columna del cuadro figura el número de los niños que probablemente llegarán a los seis años de edad durante los once que el plan prevé (datos proporcionados por la Dirección General de Estadística). Al restar del total expresado al pie de la columna, las 11.022.000 inscripciones que sería necesario prever en el supuesto de que el número de niños de 6 años permaneciese estacionario, se obtiene la cifra de 2.178,000 para inscripciones destinada a atender el crecimiento de cada nueva oleada de niños de los que llegarán a los 6 años de edad de 1960 a 1970.

La séptima columna indica el número de niños de 7 a 14 años que —por el crecimiento de la población y por el actual régimen de carencia— no podrán inscribirse oportunamente. De hecho, en 1960 existirá un remanente de niños de más de siete años, que no han podido todavía ser atendidos y que engrosarán el monto de la demanda insatisfecha. Ese fenómeno seguirá presentándose en los años siguientes, pero cada vez en forma más atenuada, ya que los niños irán inscribiéndose en las nuevas aulas o saldrán de la edad escolar por haber cumplido quince años. La postrer consecuencia del actual régimen de carencia no podrá prolongarse más allá de los ocho próximas años ya que, a partir de 1960, la capacidad de inscripción en el primer grado ha sido calculada para absorber virtualmente a todos los niños de 6 años de edad.

El aumento de población que señalan las sumas al pie de las columnas quinta y sexta del cuadro, exigirá 3.052,000 inscripciones. Sumando esta cifra a la de 7.633.455 (población de 6 a 14 años, calculada al 1º de enero de 1959), tendremos—como total de la población escolar para 1970— 10.686.000 niños en números redondos, sumo sólo inferior en 268,000 a la estimación hecha sobre la demanda adicional futura. Esta diferencia, en caso de que la estimación resulte exacta, podrá absorberse perfectamente merced a los márgenes de que hablaremos al final de la presente sección

La última columna del cuadro señala los remanentes de inscripción que —una vez atendido el incremento de la población escolar— serán utilizadas para satisfacer la demanda actual pendiente. (Se observará que, para 1964, es decir, a los cinco años de iniciado el plan, dicha requerimiento quedará satisfecha si se cumplen todos los supuestos en que basamos la proyección).

Finalmente, la misma columna del cuadro revela una capacidad adicional de 1.188,000 inscripciones posibles, sobre lo actual demanda insatisfecha. Este importante margen servirá para atender a las 268,000 posibles demandas futuras que mencionamos al explicar el contenido de las columnas quinta y sexta del cuadro.

27. La evolución probable del sistema escolar. La proyección realizada deja planteados dos interrogaciones. La primera, acerca del número de los alumnos de los medios rurales que se reinscribirán a continuar sus estudios a partir del cuarto grado. No es posible determinar ahora su monto.

La segunda, acerca de la evolución de los coeficientes de inscripción. Tal evolución se apreciará claramente a los siete u ocho años del funcionamiento del plan. Si se efectuó en la extensión prevista, demandará maestros adicionales para completar los cuadros de los grados superiores. De realizarse, dentro de los términos calculadas por la proyección, conduciría para 1970 (cosa que estimamos altamente difícil en pocos años, pero extraordinariamente deseable y digna de ser tomada como meta para el país), a la estructura que puede advertirse en el cuadro siguiente:

GRADOS	Inscripción 1970	Por ciento sobre la inscripción del primer año	Por ciento sobre el total de la inscripción
VI.....	794 595	39.39	11
V.....	885 410	43.90	12
IV.....	998 267	49.49	14
III.....	1 159 257	57.48	16
II.....	1 341 037	66.49	19
I.....	2 016 895	100.00	28
	7 195 461		100

De la comparación de estas números con las que se refieren al sistema actual se aprecia que, de una estructura completamente anormal —la actual— en que el 43.49% de los escolares están inscritos en el primer grado se pasaría a un 28%. También la estratificación sería más orgánica. El actual primer grado, que equivale casi a los tres siguientes, se vería superada en 1970 por la suma del segundo y del tercero. Y la desproporción enorme (90%) entre los alumnos que inician y terminan la primaria, se encontraría corregida hasta el 60%.

Pero ocurre preguntarse: ¿Hasta dónde el mejoramiento de las aulas y de la preparación de los maestros y una elevación general de la calidad de la enseñanza podrán influir sensiblemente en el abatimiento del nivel de la deserción escolar y de la sobrecarga por repetidores? ¿Hasta qué punto la mejora general en la estructura y en el funcionamiento del sistema educativo estimulará el aprovechamiento de los alumnos?

Dos interrogaciones más que, por ahora, no tienen respuesta. Tal vez en los primeros años de operación del plan se tengan datos para formular su contestación.

SEGUNDA PARTE

El Plan de Educación Primaria

28. *Determinación del número de grupos escolares.* La proyección descrita en el capítulo precedente proporciona los elementos necesarios para fijar el número de grupos

escolares que, si los supuestos se cumplen, será menester constituir. Por determinar ese número, la Comisión se puso de acuerdo en proponer: a) que para el primer grado se fije como promedio por grupo la cifra de 54 alumnas inscritas al iniciarse los cursos. La estadística escolar da para el período 1954 a 1958, un promedio de 59; y b) que se procure llegar, en todos los otros grados, a un promedio de 47 alumnos por maestro (la estadística indica que el promedio ha sido de 45; pero el de 47 es técnicamente admisible y conveniente desde el punto de vista de las necesidades sociales por atender). Sobre esas bases la Comisión previó la creación de 21,240 nuevos grupos en los cinco años próximos: de 34,290 para cuando principie la operación normalizada del sistema, y de 51,090 para el conjunto del plan. Incluyendo los 3,510 grupos —que podrán a no ser necesarios según el grado en que se realicen nuestras estimaciones— la Comisión creyó prudente redondear la cifra hasta 55,000 grupos escolares.

29. *Grupos urbanos y rurales.* No estando en aptitud de precisar por anticipado ni la respuesta que dará la población escolar rural a la reorganización de los planteles rurales, merced a la creación de los grados superiores de que muchos de esos planteles carecen, ni el ritmo de desplazamiento de los habitantes del campo hacia las ciudades, la Comisión no consigna la distribución de grupos que en seguida menciona sino como una base para calcular anualmente los gastos de instalación de los nuevos grupos.

30. Grupos urbanos y rurales

AÑOS	TOTAL	Urbanos	Rurales
1960.....	4 000	2 000	2 000
1961.....	4 500	1 500	3 000
1962.....	4 000	2 000	2 000
1963.....	4 000	2 000	2 000
1964.....	4 740	2 000	2 740
1965.....	4 500	1 500	3 000
1966.....	4 550	1 550	3 000
1967.....	4 000	2 000	2 000
1968.....	5 200	2 700	2 500
1969.....	5 800	3 200	2 600
1970.....	5 800	3 200	2 600
TOTALES.....	61 090	28 650	32 440

La comisión juzgó que, en la práctica, la distribución real incumbirá a lo SEP, de acuerdo con la demanda y que lo importante era, más que establecer teóricamente una proporción, dar una idea aproximada de los gastos que exigirá la creación de los nuevos grupos. Por lo que atañe a los maestros, la remuneración de los maestros rurales será igual a la de los urbanos. Y por lo que concierne a las aulas, según indica el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas el costo de construcción de un aula urbana, incluyendo lo parte proporcional de los servicios comunes, será igual al costo de construcción de un aula rural, con casa anexa amueblada para el maestro. La única diferencia estriba en que, al costo de construcción de las aulas urbanas, será menester añadir \$4,000,000 por aula para el equipo de primera

instalación. Esta suma se incluye en el presupuesto general, a sabiendas de que su monto efectivo dependerá de algo que sería prematuro determinar en estos momentos: la relación que la experiencia señala entre la necesidad de aulas urbanas y aulas rurales. Procede destacar que por cada aula urbana (pues las escuelas serán de dos turnos en las ciudades) hubo de calcularse la creación de dos nuevas plazas de maestros, en tanto que por cada aula rural se calculó únicamente, por ser de un solo turno, la creación de una plaza.

31. *Dotación para las aulas.* No puede la Comisión dejar de exponer sus ideas acerca de los requisitos que deben llenar las aulas, ya que si sólo se limitara a fijar su número, omitiría aquellas circunstancias que mejorarán,

sin duda, la calidad de la educación y el aprovechamiento del sistema educativo. EL CAPFCE ha formulado proyectos de aulas con casa del maestro para el medio rural y para el medio urbano y semiurbano que satisfacen, al respecto, los puntos de vista de la Comisión. Por ello se anexa a este informe, un memorándum del mismo Comité, con planos y fotografías ilustrativas. La escuela rural, con su casa del maestro anexa, construida con materiales modernos, estructura de hierro, instalaciones sanitarias para alumnos y maestras, contará, además de los muebles apropiados a la habitación, con biblioteca de consulta de 50 libros, 25 mesabancas binarios, pizarrón, mesa del maestro, silla del maestro, gabinete para material escolar, 2 mapas, 2 láminas didácticas, 1 franelógrafo, 1 proyector, 50 rollos con temas educativos, 1 radiotocadiscos con una pequeña dotación de discos, 1 lámpara de petróleo que servirá además de termogenerador eléctrica para el servicio del tocadiscos y del proyector. Dentro de sus propias modalidades, las aulas urbanas contarán con una dotación didáctica parecida. Además del mencionada equipo y materiales de instalación, la Comisión considera como necesarias para el funcionamiento adecuado de los grupos las

siguientes dotaciones anuales: juego de campases para pizarrón, cajas de gises blancas, juegos geométricos, cajas de gises de color, borradores, 50 cajas de crayolas, 150 cuadernos, 150 lápices, 150 gomas para borrar, 25 cartulinas Bristol, 2000 hojas papel Bond y Micro; tinta, goma y clips; cesto de basura; escobas, jerga, plumeros, cubeta, recogedores, jabones, etc.

32. *Las maestras que se necesitan.* De acuerdo con el número de grupos previsto, habrán de nombrarse anualmente las correspondientes maestras y, además serán necesarias las destinadas o reponer las bajas que ocurren por muerte, renuncia o jubilación, o paro cubrir algunos servicios auxiliares. El cuadro siguiente fija el requerimiento anual de nuevas maestras:

En números redondos, 67000 maestras con un promedio de 5600 en los cinco primeros años del plan, y 6500 en el siguiente período de gobierno. El cuadro de la página 63 fija el requerimiento anual de maestras.

AÑOS	TOTAL ANUAL	Nuevas plazas	Para reposición de bajas
1960.....	5 200	4 000	1 200
1961.....	5 800	4 500	1 300
1962.....	5 400	4 000	1 400
1963.....	5 400	4 000	1 400
1964.....	6 200	4 700	1 500
1965.....	5 900	4 500	1 400
1966.....	5 950	4 550	1 400
1967.....	6 000	4 000	1 500
1968.....	6 700	5 200	1 500
1969.....	7 350	5 800	1 550
1970.....	7 350	5 800	1 550
TOTALES.....	67 290	51 090	15 700

33. *Lo que puede esperarse del actual sistema de enseñanza normal.* Además de la Escuela Nacional de Maestras, la Federación dispone de un sistema de escuelas normales compuesto de 28 normales rurales, 3 normales federales urbanas foráneas y 3 normales federalizadas. Los egresados de todas estas escuelas pueden calcularse, por año, en la forma siguiente:

a) De la Escuela Nacional de Maestras	1,500
b) De las 28 escuelas normales rurales	1,000
c) De las 3 escuelas normales federales urbanas foráneas	250
d) De las 3 escuelas normales federalizadas	250
Total	3,000

También es conveniente pensar en los egresados de las escuelas normales estatales. Si la Federación pudiera ampliar la partida destinada o subsidiar a algunas de esas escuelas, se asegurarían para el plan 450 profesores anuales más, durante los primeros siete años (1960-1966) y 500 en los últimos cuatro años (1967-1970). Hay que pensar asimismo en la producción de maestras de las escuelas particulares cuyos estudios tienen el reconocimiento

de validez oficial, y de las normales por cooperación. Esta apartación puede fijarse en cifras más modestas: en un total aproximada de 2,690 maestras a lo largo de los once años del plan. De todas maneras, si esas fueran los únicos posibilidades, se tropezaría con una carencia crónica de maestras. En efecto, durante los próximos cinco años, los egresados, si se mantuvieran las condiciones actuales, serían 20,000 de las normales federales: de las estatales 2,250 y 750 de las particulares reconocidas y de las normales por cooperación. En total 23,000 de los 28,000 que, cuando menos, se necesitan en el mismo lapso. Una deficiencia más grande se observa en el resto del plazo de ejecución del plan.

33. *Necesidad de rehabilitar el sistema de las escuelas normales.* Ya se ha sugerido la conveniencia de aumentar los subsidios para las escuelas normales no federales. Precisaré también rehabilitar las federales hasta donde sea técnicamente aconsejable y llevar a cabo en ellas todas las ampliaciones factibles.

Según el estudio hecho por el Departamento de Conservación de Edificios de la SEP, existe la posibilidad de ampliar cierto número de planteles y de rehabilitar

las antiguas Escuelas Prácticas de Agricultura que pasaron a formar parte en 1959, del sistema de enseñanza normal. Con esas obras, la capacidad actual del sistema federal, que es de 18,276 alumnos, se elevará a más de 20,000 con el consiguiente aumento de egresados a partir de 1963.

34. *Los Centros Normales Regionales.* Aunque las medidas anteriores dieran todo el fruto que de ellos se espera, se requerirá un aumento considerable de maestros. Por tal motivo, y en previsión de que continúe el abandono que de su profesión llevan a cabo muchos maestros que siguen estudios superiores universitarios o técnicos, o bien utilizan la escuela normal como bachillerato, o se valen del ejercicio de la profesión como un medio de sostenerse mientras llegon a la licencia para ejercer profesiones universitarias o técnicas, la SEP planeó la construcción de Centros Normales Regionales. La forma de funcionamiento de tales centros y sus sistemas de becas —que sustituyen con ventaja al régimen de internadas— son del dominio público. La Comisión acepta totalmente esas ideas como adecuadas para las finalidades de su estudio y agregó que las Centros Normales Regionales deben de establecerse en las zonas de la República donde puedan ser mejor aprovechados. Estudios hechos al respecto sugieren como lugares apropiados para establecer los primeros tres centros: Iguala (Guerrero), ciudad Guzmón (Jalisco) y la ciudad de Chihuahua. Como todas estas zonas corresponden al calendario B, cuyos cursos principian a más tardar el 1º de septiembre, sería aconsejable que la construcción de los tres centros se iniciara en los primeros meses de 1960, a fin de que pudiera disponerse de las primeras unidades de esas obras (aulas, talleres, laboratorias, oficinas, etc.) para septiembre del mismo año. Lo producción de maestros de los centros regionales que se establezcan puede calcularse anualmente en 500 por cada plantel, de manera que ya en el año 1963 el sistema de educación normal podrá acercarse a las condiciones que exige el plan. Para además de esos tres centros habría que calcular para la realización total del plan, un cuarto centro, que sería

conveniente inaugurar en 1965, a fin de que, a partir de 1968, se elevara a 2,000 la formación anual de maestros en esas planteles. Cada estudiante admitido en ellos recibiría una beca en efectiva por \$200.00 mensuales, durante diez meses de cada uno de los tres años que comprenderá su formación profesional, a cambio del compromiso de prestar, al término de sus estudios, no menos de tres años de servicio social, en los sitios que señalaría la Secretaría y con el sueldo correspondiente a maestros titulados.

35. *Lo deficiencia actual.* En tanto se operan las ampliaciones descritas en los párrafos anteriores, será menester recurrir a una solución de emergencia. Entre los diversos proyectos que sobre el asunto se sometieron a la Comisión, deseamos mencionar el presentado por el Dip. y Profr. Antonio M. Garza Pená, el 17 de noviembre de 1958, a la Cámara de Diputados, y que nos fue enviado por ésta. En términos generales proponía que las alumnos de enseñanza secundaria, durante su tercer año de estudio, hicieran un servicio social como maestros empíricos.

La Comisión considera, en efecta, que los egresados de enseñanza secundaria podrían ser aprovechados como profesores de emergencia, siempre que se ajusten a los requisitos siguientes:

- a) Haber obtenido su certificado de tercer año de enseñanza secundaria.
- b) No ser menores de 18 años de edad, y
- c) Estar dispuestos a seguir lo carrera de maestro, para la cual deberían inscribirse, en el momento de aceptar el cargo, en el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio.

Resumiendo los resultados de las diversas medidas estudiadas por la Comisión para suministrar a la ejecución del Plan los maestros que necesita, se formuló el cuadro siguiente:

AÑOS	TITULADOS		SIN TITULO		TOTAL
	Escuelas Normales Oficiales	Escuelas Estatales	Incorporadas Federales	Escuelas Secundarias	
1960	3 000	500	200	1 500	5 200
1961	3 500	500	300	1 500	5 800
1962	3 750	450	200	1 000	5 400
1963	3 900	1 500	5 400
1964	4 000	450	200	1 500	6 240
1965	4 000	300	100	1 500	5 900
1966	4 000	250	200	1 500	5 950
1967	4 000	300	200	1 500	6 000
1968	4 000	400	300	2 000	6 700
1969	4 400	500	450	2 000	7 350
1970	4 400	500	450	2 000	7 350

36. *Medidas complementarias.* La Comisión deja constancia de su voto por que a la brevedad posible pueda resolverse la nivelación de retribuciones para todo el magisterio del país. Es éste uno de los puntos principales en que reposa la buena ejecución del Plan. También estima

necesaria que se estudie y se llegue a establecer una coordinada administración educativa en todo el sistema que facilitará, sin dudo, la obtención de los propósitos que el Plan busca.

El problema confiada a la Comisión, desde el punto de vista del magisterio que ha de llevarlo a cabo, no es nada más de cantidad. Es, fundamentalmente, un problema de calidad.

En el mismo orden de ideas, la Comisión no cree que cumple con su deber con sugerir el establecimiento de 55,000 grupos y la creación del número considerable de aulas que ha deducida de sus cálculos. El aula sola, aun servida por un maestro capaz, no puede llenar los anhelos de nuestro pueblo. Son necesarios cierto número de auditorios, de pequeños teatros y centros de reunión, de bibliotecas de uso común, de instalaciones deportivas, de centros educativos que sirvan de estímulo y de mejoramiento a profesores y alumnos. Por ello, el Plan también prevé que en las ciudades, pueblos de importancia, comunidades agrarias en que puedan existir escuelas de gran número de aulas, se contruyan esas instalaciones para el servicio común educativo.

Ciertos servicios administrativos exigirán desde luego una mayor atención. Es obvio que no puede manejarse coordinadamente un sistema tan vasto sin modernizar métodos que, por economías presupuestarias o falta de estudios técnicos, permanecen en grande atraso. Serán necesarias oficinas de investigación educativa, de estadística escolar y de manejo mecánico de datos para que el sistema pueda crecer orgánicamente. Entre estos servicios sobresalen por su importancia la inspección y la supervisión de la marcha del Plan.

TERCERA PARTE

La Rehabilitación del Sistema Actual

37. *Escuelas Rurales y Casas para los Maestros.* Del informe del Departamento de Conservación de Edificios de la SEP se desprende que las 36,735 aulas rurales en servicio requieren obras generales de reparación y la resolución de los problemas que plantean sus servicios sanitarios. Además, se necesita completar sus muebles y sus equipos.

Existen en escuelas rurales 15,238 casas para el maestro, que hay necesidad de reparar y dotar de los equipos básicos y del mobiliario indispensable. Hoy 18,751 escuelas que no poseen casas para el maestro; éstas deberán ser construídas y equipadas conforme al tipo aceptado por el CAPFCE.

El Plan prevé la construcción de poco más de 27,000 aulas rurales con casa para el maestro. Y basta comparar los cifras para percatorse de que la rehabilitación de lo existente será una labor tan grande como la nueva construcción proyectada.

38. *Las escuelas urbanas y sus equipos.* Las escuelas urbanas se encuentran en mejores condiciones y por tal motivo el esfuerzo requerida será menor. Sólo hay 2,518 escuelas urbanas y semiurbanas federales, incluyendo las del Distrito Federal. El repararlas, dotarlas de los servicios sonitorios y equiparlas con muebles y materiales en los términos que la Comisión considera aceptables, no requiere sino un gasto pequeño por comparación al total del Plan.

39. *Materiales y métodos para la enseñanza.* El corto tiempo de que dispuso la Comisión, y la resolución de los trascendentales problemas que se han enumerado, no le hicieron fácil el ocuparse de los nuevos materiales y los métodos más adecuados para la enseñanza en los términos que el Plan exige; pero tomó noticia con interés de los trabajos que está realizando la SEP para el estudio y la difusión de los métodos y materiales audiovisuales, y para una revisión general de los planes, programas y métodos de enseñanza.

40. *Los maestros no titulados.* Una parte muy importante del Plan dependerá de la capacitación de los profesores que, sin poseer título, se hallan actualmente en servicio activo.

Existen 27,189 maestros federales sin título, de los cuales 16,284 no se han incorporado aún al Instituto Federal de Capacitación del Magisterio. Habrá que añadir a éstas las profesores de emergencia que será necesario nombrar para la realización del Plan. Por consiguiente, el Instituto deberá atender a casi 31,000 personas.

41. *El Instituto Federal de Capacitación del Magisterio.* A fin de aprovechar los adelantos pedagógicos contemporáneos, será conveniente enriquecer —mediante un nuevo sistema de lecciones por radio y televisión— los cursos orales y por correspondencia que imparte el Instituto. Al mismo tiempo, habrá que estudiar la posibilidad de que se reorganicen los servicios de la Escuela Normal Oral. Por otro parte, será necesario establecer la coordinación técnica del Instituto con las Escuelas Normales de toda la República y mejorar las relaciones administrativas con las Direcciones Federales de Educación y con las inspecciones Escolares.

Será, asimismo, aconsejable descentralizar algunas de las funciones del Instituto, para lo cual proponemos establecer en la República diez subdirecciones regionales de carácter técnico.

42. *Resultados que pueden esperarse del Instituto.* Al extender la labor del instituto, la preparación de no titulados y el perfeccionamiento de los titulados se harán con mayor intensidad y con menor complicación administrativa. La comisión opina que en esa forma se obtendrá un gran mejoramiento en la calidad de la capacitación del magisterio en servicio.

El Instituto estará en condiciones de graduor al magisterio federal no titulado, con sujeción al siguiente calendario:

Año	Maestros – Alumnos
1960	1,998
1961	492
1962	313
1963	8,019
1964	<u>7,505</u>
Total en el sexenio	18,327

1965	4,754
1966	<u>7,608</u>
	<u>12,362</u>
Total general	<u>30,689</u>

43. *El mejoramiento cualitativo.* A lo largo de sus estudios la Comisión insistió en que no sólo con construcciones, maestras tituladas y rehabilitación externo de lo existente, es posible obtener todos los frutos que el país tiene derecho a esperar del Plan. La idea de lograr un mejoramiento cualitativo debe ser la directriz dominante en el esfuerzo de las autoridades, de las maestras y de los alumnos.

La Comisión aprueba las medidas que al efecto ha estado adoptando la SEP y sólo desea coadyuvar a su acción haciendo un llamado expreso al magisterio, a los padres de familia y a los alumnos, con objeto de que utilicen los nuevos medios que serán puestas a su disposición para obtener el fin que tanta interesa al país: mejorar y ensanchar el sistema nacional de educación primaria.

CUARTA PARTE

El Costo del Plan

44. *Nuevos grupos.* Según datos de la CAPFCE, el costo de la construcción e instalación de un aula rural, con casa del maestro anexa, es de \$35,000.000. En esa misma cantidad se calcula el costo de la construcción de un aula urbana, incluyendo la parte proporcional en los servicios comunes: sanitarios, de administración y dirección. El costo de instalación para cada aula urbana requiere \$4,000.00 suplementarios por aula. Las erogaciones para el mantenimiento de los grupos comprenden los gastos de conservación de la construcción y de los muebles. Las adquisiciones de material didáctico y de limpieza y las remuneraciones que habrá de cubrirse al personal docente, de dirección y de servidumbre. La conservación de los inmuebles y la reparación o, en su caso, la reposición de los muebles, se calcula en \$3,850.00 anuales por aula, que deberán erogarse a partir del segundo año de haber principiado la utilización del aula. En cuanto al material didáctico y de limpieza es necesaria una erogación anual, por grupo de \$954.86, suma que para fines de cálculo deberá considerarse a partir del primer año en el caso de los grupos urbanos y a partir del segundo de utilización de las aulas en el caso de los grupos rurales. Por lo que se refiere a las remuneraciones la base del cálculo es de \$1,045.00 mensuales para cada maestro. Esta remuneración resulta, ya sea que se considere el sueldo de los maestros en el Distrito Federal de \$950.00 más el 10% de sobresueldos, o bien de las maestras faráneos que es de \$750.000 al mes, más el 40% de sobresueldo en promedio, o aproximadamente. Cada doce grupos demandan los servicios de un director (\$1,265.00 mensuales, incluyendo sueldo y sobresueldo); un conserje (\$627,000 mensuales incluyendo sueldo y sobresueldo), y tres mozos (\$517.00 mensuales cada uno, incluyendo también sueldo y sobresueldo). En consecuencia, al año se tendría que hacer, por concepto de personal no docente y para cada doce grupos, una erogación de \$41,316.00, que al redondear a \$42,000.00, para considerar los gastos generales de la zona escolar, arrojaría la suma de \$3,500.00 anuales por grupo. De lo anterior se deduce que la remuneración total anual por grupo escolar para el personal docente y no do-

cente, será de \$16,040.00. El costo total para esta parte del Plan aparece en el cuadro siguiente:

45. *Rehabilitación de las aulas existentes.* La reparación de las 36,735 aulas rurales federales, la instalación de los servicios sanitarios indispensables y la dotación de mobiliario, equipo escolar y material didáctico, requieren una erogación de \$338.673,470.00, que se distribuirá en cantidades que irán decreciendo de año en año. El acondicionamiento de 15,238 cosas para maestros rurales en servicio y su dotación de mobiliario básico, tendrá un costo de \$129,523,000.00 para todo el período. Construir las 18,751 casas para los maestros de las escuelas rurales que no la tienen, exige \$281.265,000.00. En la reparación de las 2,518 escuelas urbanas, incluyendo las del Distrito Federal, se invertirán \$88.455,000.00. El mobiliario escolar para las mismas costará \$13.390,000.00 y, por último, el costo de los materiales didácticos ascenderá a \$7.838,500.00. En total, el reacondicionamiento y rehabilitación de todas las escuelas primarias del sistema federal exigirá un desembolso de \$859.100,000.00 en números redondos.

46. *Rehabilitación y ampliación de los escuelas normales octavales.* La rehabilitación y ampliación del sistema actual de educación normal requerirá: En 1960 una erogación de \$40.250,000.00, que se distribuirán en la forma que sigue: \$25.000,000.00 para las reparaciones urgentes; \$8.500,000.00 para las ampliaciones necesarias; \$3.000,000.00 para otorgar subsidios a los normales no federales, y la cantidad de \$3.750,000.00 para cubrir el costo de las ampliaciones en el primer año del Plan.

A partir del año 1961 será necesario gastar \$9.500,000: a) \$6.500,000, en omplia b) \$2.000,000 en subsidios o normales no federales; y c) \$ 1.000,000, en representaciones y gastos diversos.

En total, para los once años, \$135.250,000.00.

47. *Nuevas Centros Normales Regionales.* Según los cálculos del CAPFCE los edificios de los cuatro Centros Normales Regionales previstos, tendrán un costo de \$4.500,000.00 cada una, o sea en total \$18.000,000.00. En los años de 1960 y 1962 se hará una inversión de \$13.500,000.00 para iniciar y concluir tres de dichos centros, y para 1964 se empezará a construir el cuarto.

El personal para el primer año de funcionamiento demandará \$620,000 por Centro, y en total \$1.860,000. Por concepto de becas se calculan \$2,000 anuales por alumno, que en conjunto suman \$3.000,000, cantidad que, agregada a las remuneraciones, dará un total, para 1960, de \$4.800,000.

Para 1961 habrá que pagar \$1.120,000 al personal de cada Centro, o sean \$3.360,000 para los tres centros. Por lo que toca a becas serán necesarios \$6.000,000, lo que arroja un total de \$9.360,000.

Para 1962, año en que ya estarán funcionando los tres grados en los tres primeros centros, se requerirán \$4.800,000 para el personal, y \$9.000,000 para becas lo que arroja \$13.800,000 para dicho año. En ~~1963~~ en 1964 se erogará la misma suma.

mento tradicional, de acuerdo con la distribución que el Plan proyecta. El costo de esos grupos, acumulado en once años, es de \$3,841.601,561.

b) La asignación ordinaria del CAPFCE destinada a edificar escuelas primarias, es de \$30.000,000 anuales, que sumados a una cantidad igual procedente de los gobiernos de los estados, en virtud de los convenios de coordinación, más la erogación del Departamento del Distrito Federal por lo que hace a construcciones del mismo tipo, y las aportaciones de los municipios, de los comités vecinales y de la iniciativa privado, importan \$105.000,000 al año, en términos conservadores, y \$1,155.000,000 en once años, que son los que se requieren para construir todas las aulas que alojarán a los nuevos grupos previstas.

c) De la erogación para la rehabilitación de las aulas existentes deberá reducirse, de las partidas de reparaciones e inmuebles, adquisición de muebles y de material escolar, la porción que la SEP viene destinando anualmente a los mismos fines, que incluye el Plan. Tal reducción se estima en \$25.000,000 anuales, y \$275.000,000 en los once años.

d) No sufren alteración los renglones relativos a la rehabilitación y ampliación de las escuelas normales, al establecimiento de los cuatro Centros Normales Regionales y o la reorganización del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio.

Hechos todas las reducciones mencionadas, el costo real del Plan, que implicará un aumento extraordinario a partir del próximo año en el Presupuesto de Egresos de la SEP, es como sigue:

a) Constitución y mantenimiento de nuevos grupos (aulas, maestros y sostenimiento):	\$6,305.698,539 menos	
	\$3,841.601,561	\$2,464.096,978
b) Rehabilitación de los aulas existentes:	\$859.100,100 menos	\$227.000,000
		\$584.100,000
c) Rehabilitación y ampliación de escuelas normales		\$135.250,000
d) Nuevos Centros Normales Regionales		\$179.500,000
e) Capacitación del Magisterio		\$477.290,000
f) Reparación de inmuebles y equipos de nuevos grupos		\$715.896,000
g) Materiales para servicios comunes y gastos administrativos y de supervisión		\$248.405,000
	Total	\$4,804.537,978

51. *Medidas presupuestarias.* En términos presupuestarios, las erogaciones totales proyectadas implican sólo un incremento promedio anual de \$135.168,773, lo que significa que cada año, para formar el Presupuesto de Egresos en la parte correspondiente a la educación primaria y a la preparación de maestros, hay que aumentar o lo gastado en el año anterior \$135.000,000 en números redondos, calculados a los costos actuales de los obreros y los servicios.

Con el fin de tener un punto de comparación que permita apreciar la magnitud de las erogaciones proyectadas, es preciso recordar que, con un gasto de \$781.000,000 cada año, en la actualidad se opera un sistema que per-

mite la preparación anual de alrededor de 3,000 maestros titulados, la capacitación de no más de 2,000 no titulados y el mantenimiento de 56,000 grupos del sistema federal de educación primaria, que integran 2.475,600 alumnos, o sea, que para sostener tal sistema, sin que mejore o se acreciente, sería menester, en once años, un desembolso total de \$8,591.000,000. Con los \$8,921.139,000 adicionales propuestos, los maestros titulados se elevarán anualmente a más del doble (7,000); los capacitados aumentarán, en promedio, 50%, y se sostendrán 51,090 nuevos grupos, con más de dos millones y medio de alumnos. Todo ello significa que en once años casi se habrá duplicado el sistema federal actual, que ha sido el resultado de más de medio siglo de esfuerzo y que, además, se habrá rehabilitado sus instalaciones. En cuanto al costo real, significa también, en términos presupuestarios, que el Plan puede desarrollarse manteniendo el incremento tradicional del Presupuesto de Egresos de la SEP en materia de educación primaria—que es de un 15%—más \$72.800,000 anuales en forma acumulativa.

QUINTA PARTE

El Financiamiento del Plan.

Una vez establecido el costo del Plan, la Comisión tenía que estudiar, de acuerdo con la fracción III del artículo 2º del Decreto del 30 de diciembre de 1958, un sistema de arbitrios que hiciera posible su ejecución.

Antes de examinar las medidas estudiadas, la Comisión cree conveniente reiterar que considera indispensable para el desarrollo económico, social y cultural del país, que el Plan se cumpla. Estima que su realización esté dentro de las posibilidades técnicas de la SEP, y que las erogaciones que exige demandarán ciertamente esfuerzos, pero que éstos no planterarán al país problemas financieros insolubles.

La Comisión estima que la educación popular debe financiarse con el fondo general de los ingresos ordinarios del Estado y que, en caso de insuficiencia, son éstos los que deben aumentarse.

Entre los arbitrios que examinó la Comisión para el financiamiento del Plan, figuran los siguientes:

52. *Aumento anual del Presupuesto de la SEP.* Uno de los cuadros que revelan el desarrollo general del país, es el de sus gastos administrativos. Si tomamos las cifras del Presupuesto de la Federación o partir de 1948, veremos que su monto total ha venido aumentando, año tras año, y que, dentro de ese incremento, corresponde al de la SEP un aumento promedio anual de un 18% para los años de 1948 a 1958. Es posible pues, tomar en cuenta, durante los once próximos años, el aumento anual del Presupuesto de la SEP, como uno de los arbitrios para el financiamiento parcial del Plan. Y decimos parcial, porque los recursos presupuestarios de la SEP tienen que aplicarse no sólo a la instrucción primaria, sino también a las demás ramas de la enseñanza y o otras actividades y servicios educativos y culturales, así como a absorber el aumento que se registre en el costo de esos servicios.

53. *Economías caídas del Presupuesto.* El artículo 6º del Decreto que aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1959, decía: "Las economías caídas por sueldos y haberes no devengados, sobresueldos, sobrehaberes, plazas de última categoría congeladas durante el ejercicio, diferencias en cuotas y cuotas conforme a tratados, quedarán definitivamente como economías del Presupuesto".

Al discutir la H. Cámara de Diputados el Presupuesto, acordó adicionar dicho artículo con una disposición que facultó al C. Presidente de la República para ejercer esas economías caídas "destinándolas preferentemente al incremento de la educación pública en el país".

A fin de asegurar la percepción de ese arbitrio en el futuro, será necesaria que cada decreto anual por medio del cual se opruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación consigne una disposición en ese sentido.

54. *Creación o elevación de impuestos especiales.* El aumento de las tasas en los impuestos especiales de la Federación o la creación de nuevos gravámenes, podría ser también una forma de incrementar los recursos para la ejecución del Plan.

La Comisión estudió diversos proyectos, presentados por instituciones particulares, entre las que merecen mención los siguientes: a) impuesto especial sobre los permisos de circulación de vehículos; b) seguro a prima de rescate sobre los billetes de lotería; c) elevación del impuesto predial a revaloración catastral, y d) iniciativa del C. diputado Francisco Pérez Ríos, sobre la elevación de impuestos a tabacos y determinadas bebidas alcohólicas, iniciativa que se considera de especial importancia.

La Comisión solicitó informes de la Secretaría de Hacienda sobre los probables rendimientos de tales gravámenes. La propia Secretaría, a través de su representante, comunicó a la Comisión lo siguiente:

"...La Secretaría de Hacienda sugiere atentamente a esa honorable Comisión, que teniendo en cuenta la posibilidad de que los costos del Plan superen la capacidad de la estructura impositiva actual para financiarlo, se deje el estudio final de los arbitrios a la propia Secretaría de Hacienda, la que buscará la forma más adecuada para que el Plan pueda llevarse a la práctica".

La Comisión considera, como resultado de las investigaciones que realizó, que cualquier modificación en la estructura impositiva requiere un estudio técnico especial y completa sobre la copacidad fiscal del país y sobre los efectos que la misma modificación pudiera producir en el desarrollo económica nacional. Tal estudio rebasa en rigor los límites del trabajo de la Comisión. En consecuencia, no se considerará útil desarrollar más el examen de esa cuestión teniendo en cuenta que, asimismo, encontrará satisfactoria atención y desahogo a través del resultado de la consideración integral que realizará la Secretaría de Hacienda, cuyo propósito será buscar, según los términos empleados por la misma, " la forma más adecuada para que el plan pueda llevarse a la práctica".

55. *Contribución de los estados y de los municipios.*

Lo Comisión considera que parte de los arbitrios para el financiamiento del plan, deberían provenir de los gobiernos de los estados y aun de ciertos municipios que cuentan con ingresos suficientes. La proporción en que se reparte la carga del sistema educativo entre la Federación, los estados y los municipios, la muestran las siguientes cifras de 1959:

Alumnos inscritos en escuelas federales	2.473,599
Alumnos inscritos en escuelas estatales y municipales	1.595,933
Profesores pagados por el presupuesto de la Secretaría de Educación Pública	58,582
Profesores pagados por el presupuesto de los estados y municipios	30,513

No será justificada que todos los estados contribuyeran en una proporción igual al financiamiento del plan, porque en los presupuestos de muchos de ellos las partidas para servicios educativos han crecido considerablemente y no podrían acaso ser aumentadas desde luego sin graves sacrificios de otras obligaciones. Estas circunstancias han convencido a la Comisión de que es imposible establecer, para calcular esta cooperación, una norma rígida y general. Algunos estados de próspera agricultura o que disfrutan de participaciones importantes por la explotación de riquezas naturales, tienen presupuestos que permiten dedicar a la educación el 50% y hasta cerca del 60%, pero hoy otras muy pobladas, de difíciles comunicaciones y faltos de recursos naturales valiosos, en cuyos presupuestos los renglones de educación son muy insuficientes.

Existe otra problema que sería conveniente resolver para que el plan se desarrolle satisfactoriamente: la nivelación de las retribuciones de los trabajadores de la educación en toda la República, porque los fiscos estatales tendrán que atender, en un futuro próximo, la demanda de los maestros que reciben una retribución menor —en la misma localidad y a veces en la misma escuela— que los maestros de la Federación.

En tales condiciones, la Comisión considera que hay que establecer bases prácticas y equitativas de cooperación que reglamenten las aportaciones económicas que, en materia de educación corresponden a la Federación, los estados y los municipios, principio que prevé el artículo 3º constitucional. Sobre esta reglamentación se habla en el capítulo relativo a las reformas y medidas necesarias para facilitar la ejecución del plan.

56. *Contribución patronal para el fomento de la educación.* De acuerdo con las previsiones contenidas en los artículos 11, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo y 68 de la Ley Orgánica de la Educación, en relación con el artículo 123, fracción XII de la Constitución General de la República, las empresas situadas o más de tres kilómetros de las poblaciones y con un número de niños en edad escolar mayor de veinte, están actualmente obligadas a cooperar en el esfuerzo educativa, estableciendo y sosteniendo escuelas elementales.

Importantes corrientes de opinión vienen señalando que, si por una parte tal contribución obligatoria a la educación nacional es pertinente y legal, por otra parte el hecho de que empresas de características semejantes y su-

jetas a un común régimen impositivo, están sustraídas o esa obligación por encontrarse en centros urbanos a dentro del radio de tres kilómetros de los mismos, establece un tratamiento desigual e injusto, por cuanto fija menares cargos o las segundas.

Si se tiene en cuenta que los problemas nacionales interesan a todos y que todos deben cooperar para su resolución con la misma intensidad proporcional a sus recursos, se comprenderá la validez de las corrientes de opinión a que nos referimos en el párrafo precedente, tanto más cuanto que la educación primaria —y su natural complemento, en un país de rápida desorrolla como el nuestro, la educación secundaria, técnica y profesional— proporciona a la población una capacidad de trabajo, de la que se benefician directamente las empresas, por la mayor productividad de los trabajadores o su servicio.

Semejante situación resulta también improcedente porque la educación popular que coadyuva al éxito tanto de las empresas urbanas como de las instaladas en las zonas rurales, favorece más a las primeras, ya que a ellas se encamina fundamentalmente el elemento capacitado urbano.

La Comisión espero que el estudio integral, cuya responsabilidad ha asumida la Secretaría de Hacienda al ofrecer buscar la forma de financiar el plan, permita realizarlo sin demora. Pero si las proyecciones impositivas resultantes de su estudio fueran insuficientes o pudieran traducirse en detrimento de otros servicios sociales imprescindibles y en particular del armónico desarrollo de la educación mexicana, que de ninguna manera puede considerarse cumplida con el mejoramiento de la enseñanza primaria, la propia Comisión deja apuntada la posibilidad de revisar las disposiciones legales anteriormente expresadas, con el fin de establecer un nuevo sistema más homogéneo, para las diversas negociaciones independientemente de su ubicación, pues esto último no constituye ninguna razón de fondo para distinguir de unas y otras con favorecimiento de las urbanas.

La revisión aludida habría de fijarse como meta la creación de un tratamiento general de las empresas para que contribuyan en la forma proporcional y equitativa que nuestra Constitución determina y en la medida en que los servicios de la educación lo recomienden.

Las razones que fundan el caso parecen a la comisión tan humanas y justicieras, que confío en que la idea hallará, incluso en el sector patronal, patriótica e inteligente acogida.

57. *Desarrollo de las escuelas particulares.* La Comisión estimó que conviene otorgar facilidades de crédito para el establecimiento y la expansión de escuelas particulares. Debido a la rápida urbanización y al continuo desarrollo de nuestra economía, puede esperarse que un número cada vez mayor de familias de las clases media y alta financien la instrucción de sus niños liberando así, parcialmente, recursos públicos que puedan destinarse a la educación popular.

Como resultado de las gestiones hechas por la Comisión, el Banco de México estudió la manera más con-

veniente de otorgar estas facilidades y resolvió que enviaría en breve a los bancos de depósito del país una circular complementaria de la Núm. 1389, autorizándolos a incluir dentro de las préstamos a media plazo que pueden hacerse con cargo al depósito obligatorio, los créditos refaccionarios que concedan para el establecimiento y operación de escuelas particulares. Actualmente, estos préstamos a media plazo deben representar el 20% del posiva exigible y destinarse a créditos para la agricultura, ganadería, pesca e industria.

El éxito de esta medida dependerá de la voluntad de cooperación de la banca privada, así como de la iniciativa de las miembros de las diferentes comunidades que puedan establecer y ampliar escuelas destinadas a proporcionar el servicio educativo sobre bases autofinanciables.

Converdría, además, que la SEP gestionase ante la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria que las Sociedades de Crédito Hipotecaria puedan otorgar un crédito mayor en relación con el valor de la garantía, cuando se trate de la construcción de escuelas. El Banco de México ha ofrecido brindar su apoyo a tales gestiones.

58. *La cooperación privada.* La Comisión espera que el plan estimule un espíritu mayor de cooperación en todos los ámbitos del país. Tal cooperación no puede cuantificarse por anticipada, pero la Comisión confía en que se manifieste espontánea y amplia, cuando se conozca el verdadero alcance del programa par realizar.

A este respecto la Comisión considera como muy notables y alentadores los ofrecimientos hechos por algunas organizaciones de empleados públicos y sindicatos obreros en el sentido de aportar un día de sueldo al año, como cooperación voluntaria, para la realización del plan. Es de desearse que rasgo tan generoso y patriótico encuentre eco en todos los sectores nacionales. El camino de la redención de México paso par la escuela y no hay acción mas fecunda que colaborar en dicha lucha por el mejoramiento económico, social y cultural del país. ¿No querrán los mexicanos donar un día de sueldo al año para luchar contra la ignorancia y afirmar así la grandeza de la República?

SEXTA PARTE.

Medidas legislativas necesarias para la ejecución del Plan

El decreto que creó la Comisión establece, en la fracción II del artículo 2º, entre sus atribuciones: "Preparar los anteproyectos de las reformas que sea menester introducir en la legislación vigente para llevar a la práctica el plan".

La Comisión estudió las siguientes cuestiones, sobre las que se permite exponer los acuerdos a que llegó:

59. *Cooperación de los estados y los municipios.* Uno de los problemas fundamentales para el establecimiento y el desarrollo de un Plan Nacional de Educación Primaria, es el relativo a la distribución de la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

Al considerar un plan de once años es conveniente

investigar y, en su caso, establecer la distribución de esa carga, sin que tales estudios detengan la aplicación del plan, que, por esto razón, se propone desde luego como un necesario impulso de la acción federal, o reserva de irlo adoptando en todos sus consecuencias, incluso las económicas, a las posibilidades de colaboración estatal y municipal.

La comisión estimo que el H. Congreso de la Unión, de acuerdo con lo que dispone el artículo 3º constitucional en su fracción VIII, podría estudiar la legislación que en esa fracción se prevé. Para establecer las bases prácticas y equitativas que reglamenten la mencionada distribución y las aportaciones económicas correspondientes, sería menester que una comisión especial del Congreso estudiara previamente las condiciones de cada entidad en particular, en contacto con el gobierno de la misma, con los municipios y, por lo que atañe a los aspectos financieros y técnicos, con los Secretaríos de Hacienda y de Educación Pública.

Sólo así lograrían evitarse tres males indiscutibles: 1) la carencia de la legislación prevista en la fracción VIII del artículo 3º; 2) el establecimiento de una norma rígida y general que no tomase en cuenta la realidad económica de cada entidad y la situación de sus municipios, y 3) la fijación de un porcentaje que, como el señalado por la actual Ley Orgánica de la Educación Pública (15%), resultara injustamente pequeño en los casos de los estados más prósperas.

60. Nueva Ley Orgánica de la Educación Pública. La ley actualmente en vigor fue expedida el 31 de diciembre de 1941.

En 1946 fue reformado el artículo 3º de la Constitución, modificando en forma muy importante el carácter y las finalidades que la educación debe tener en México, de manera que es conveniente que la ley reglamentaria se ajuste al nuevo texto constitucional; pero no sin que, antes de elaborar la iniciativa correspondiente, se tomen en cuenta las consideraciones generales que nos permitimos formular a continuación:

- a) Cooperación de los estados y los municipios. En esta cuestión deberían tomarse en cuenta los trabajos de la Comisión Especial que, de aprobarlo el Congreso, estudie la reglamentación de la fracción VIII del Artículo 3º constitucional, a que hemos hecho referencia.
- b) Nuevas normas de reclutamiento del magisterio condiciones de su trabajo para facilitar la ejecución del plan. A este respecto, la Comisión propone una iniciativa de Decreto destinada a lograr que los egresados de las escuelas normales dependientes de la Federación obtengan su nombramiento como maestros, siempre que se obliguen a prestar sus servicios profesionales en los lugares que les asigne la SEP, la que, para ello, tomará en cuenta las necesidades educativas del país y, hasta donde sea posible, la ubicación de la residencia de la familia de los maestros.

Si persistiera la costumbre de que los egresados de esas escuelas sean nombrados para trabajar en las ciuda-

des donde están instaladas, aun por encima del nivel de los requerimientos de esas ciudades, sería imposible aplicar el plan, que exige una distribución equitativa de los maestros titulados, no sólo para el sistema urbano, sino para el rural.

Por otra parte, los alumnos de las escuelas normales que dependen de la Federación, disfrutan inapreciable número de becas en efectivo, en servicios asistenciales, en puestos de internado o en otras formas análogas a cargo del Estado. La Comisión considera de justicia que estos becarios se comprometan, en el momento de aceptar sus becas, a prestar sus servicios profesionales, al concluir sus estudios, por un mínimo de tres años, en los lugares asignados por la SEP, en vista de las necesidades educativas del país.

Además de los lineamientos expuestos, las reformas a la Ley Orgánica de la Educación vigente deberán proporcionar el marco legal indispensable a las modificaciones del sistema educativo nacional que exija la ejecución del plan. No pueden preverse por ahora esas necesidades reglamentarias que facilitarán su desarrollo. Al organizar la SEP la forma de llevar a cabo las resoluciones que recaigan sobre las proposiciones contenidas en este informe, irán surgiendo las normas sustantivas y los fórmulas de procedimiento que será necesario reflejar en un nuevo ordenamiento legal.

61. Disposición sobre economías caídas del presupuesto. De acuerdo con lo dicho en el capítulo anterior, la Comisión se permite recomendar que en los decretos aprobatorios de los presupuestos de egresos, se incluya una disposición para que las economías caídas se dediquen a la SEP, por lo menos durante los años de ejecución del plan.

62. Comité de adaptación del plan a las condiciones futuras. La Comisión considera que, en un plazo de once años, las condiciones de México continuarán experimentando variaciones importantes, sobre todo por un posible cambio en los índices demográficos, por la aceleración del ritmo de industrialización y por otros fenómenos sociales. En tal virtud, estima indispensable que, una vez que se conozcan los resultados del censo de población de 1960, un comité estudie, a la luz de dichos resultados, los ajustes necesarios a las previsiones estadísticas y económicas en que descansa el plan.

63. Datos estadísticos sobre educación. Recomendamos también que una reunión de técnicas de acuerdo con la doctora Ana María Flores y el ingeniero Emilio Alanís Patiña, asesores de la Comisión, estudien sin tardanza la posibilidad de realizar cualesquiera de las siguientes proposiciones:

- a) Levantar en 1960 un censo nacional de población de 4 a 25 años, especialmente para recoger una información amplia sobre su situación y actividades educativas;
- b) Levantar, simultáneamente con el censo general de población, de junio de 1960, o fin de obtener los datos más adecuados sobre el grado de instrucción de los habitantes.

La misma reunión propandrá las agrupamientos y tabulaciones de las datos censales, con el propósito de lograr una información estadística útil para el estudio de los problemas de educación en sus diferentes niveles, y estudiará las modificaciones y ampliaciones pertinentes al sistema de estadísticas continuas de educación. Sobre el resultado de sus trabajos, informará el mes de diciembre próximo al C. Secretario de Educación Pública.

Tal es, señor Secretario, el *Plan nacional para el mejoramiento y la expansión de la educación primaria*, que hemos formulado en cumplimiento del decreto del Congreso de la Unión, promulgado el 30 de diciembre de 1958.

Al ponerlo en sus manos, hemos creído necesario agregar a su texto estas palabras finales.

Todo plan social no es, al fin y al cabo, si aspiro a merecer ese nombre, más que el esfuerzo que hace una nación para apresurar el advenimiento de una etapa futura de su evolución histórica. El buen éxito depende del grado en que al elaborarlo se hayan podido apreciar con certeza los frutos de la experiencia y prever con aproximación, aunque sólo sea en sus líneas más generales, la configuración de esa realidad por venir. Entre los rasgos fundamentales de esa imagen probable del futuro se encuentra, por supuesto, el monto posible de las necesidades y de los recursos humanos y financieros de que la nación podrá disponer para la ejecución del plan.

De conformidad con este criterio, la comisión considera que el proyecto reúne —a pesar de sus deficiencias— los requisitos mínimos que exige una correcta guía para la acción inmediata. En efecto, para su elaboración procuramos agotar la consulta de cuantos datos y estudios técnicos importantes se han publicado sobre la materia, además de los resultados de las investigaciones especiales que encomendamos a los expertos. Ese material formará el contenido de una memoria técnica, que la secretaría general de la Comisión ha venido elaborando, y de lo que sólo se han incorporado en el texto del presente informe los aspectos más generales.

Sin embargo, es nuestro deber recomendar que la SEP lleve a cabo investigaciones científicas todavía más profundas y más extensas —que la Comisión no hubiera podido realizar dentro del plazo que se le dio para efectuar su trabajo— a fin de que el comité sugerido en este informe

pueda cumplidamente verificar la concurrencia de este proyecto con la realidad educativa del país.

De manera deliberada no ha querido la Comisión referirse a ningún aspecto concreto de ejecución del plan que propone, ya que eso sería tanto como adelantar —sin autoridad ninguno— las resoluciones que considere conveniente tomar el Gobierno de la República, el que sin duda tendrá en cuenta que, en el terreno de la realidad, el valor de un proyecto depende del alcance y eficacia de las medidas encomendadas a realizarlo.

Sólo nos resta, señor Secretario, encarecerle a usted transmita al señor Presidente López Mateos, nuestro más profundo agradecimiento por la iniciativa enviada al H. Congreso de la Unión, que hizo posible la constitución de esta Comisión y la oportunidad para nosotros de tener la grande e inmerecida honra de colaborar en esta trascendental tarea educativa.

Rogamos a usted, también, exprese a nuestro nombre al H. Congreso de la Unión nuestra gratitud como mexicanas, por haber aprobado y promulgado el decreto que dio vida a esta Comisión y que es una prueba más de la singular preocupación que siempre ha demostrado por la educación del pueblo.

Por último, queremos dejar aquí público testimonio de nuestro reconocimiento por el espíritu patriótico y revolucionario con que presidió usted nuestras labores.

Reiteramos a usted, señor Secretario, las seguridades de nuestra atenta consideración y respeto.

REPRESENTANTES

H. Cámara de Diputadas
Dr. Antonio Castro Leal
Profr. Enrique Olivares Sontano

H. Cámara de Senadores
Profr. Coritino Maldonado
Lic. Ramón Ruiz Vasconcelos

Secretaría de Gobernación
Profr. Francisca Hernández y Hernández.

INTRODUCCIÓN

Señor Presidente de la República:

El pasado 10 de enero, al término de la visita que le hicimos los funcionarios de la Secretaría de Educación Pública, en este Palacio Nacional, usted tuvo a bien proponernos la formulación, en plazo perentorio, de un Plan Nacional de Educación. Subrayó la necesidad de evaluar nuestros sistemas educativos y nos invitó a asumir nuestro compromiso como responsables de la educación, por medio de un Plan, "que recogiendo todas las experiencias, aprovechando todas las estructuras administrativas, optimizando el empleo de nuestros recursos, satisfaga el gran propósito de congruencia con nuestra filosofía política".

Como una primera respuesta a tan importante encomienda, al señor Secretario de Educación procedió a convocar al Consejo Nacional Técnico de la Educación – organismo consultivo de la Secretaría de Educación Pública y de los gobiernos de los Estados– para que, con la participación de su Comité Directivo, de los representantes de las entidades federativas, así como de las instituciones educativas y de alta cultura del país que lo integran, procediera a elaborar la Agenda de Temas y a precisar un método de trabajo.

Cuando, con motivo de la reunión –realizada los días 24 y 25 de enero– usted recibiera a los miembros del Consejo en Pleno para informarle acerca del desarrollo de sus trabajos, hizo hincapié en la importancia del esfuerzo participativo para la programación y nos invitó a que encontráramos el sustento de nuestros análisis y reflexiones en la fuente fértil y generosa del artículo 3o. Constitucional, a fin de que el pueblo de México reciba lo que es preciso para enfrentar la vida: educación, trabajo, cultura.

El Consejo Nacional Técnico de la educación, de acuerdo con sus recomendaciones y con base en los estudios y experiencias acumuladas a lo largo de sus cinco lustros de existencia, propuso al Secretario de Educación Pública aquellos objetivos primordiales cuyo logro debiera propugnar la política educativa del país; estableció asimismo un conjunto de normas para sistematizar el proceso de elaboración del Plan y garantizar la más amplia participación de todos los sectores.

Estos objetivos habrían de ser, fundamentalmente:

Afirmar el carácter popular y democrático del sistema educativo, elevar la calidad de la educación, estrechar su vinculación al proceso de desarrollo, y comprometer la acción de la sociedad en el esfuerzo educativo nacional, la difusión de la cultura y la capacitación para el trabajo.

El 5 de febrero, en un acto consagrado a rendir homenaje a nuestra Constitución y a exaltar los valores funda-

mentales que encierra el Artículo 3o., se declaró instalada la Comisión para el Plan Nacional de Educación, y el C. Secretario de Educación Pública formuló, a través de una sistemática exposición, los grandes problemas educativos del país, trazando los lineamientos que habrían de normar la orientación del Plan.

La Comisión quedó integrada por un Consejo Coordinador y otro Técnico. En el primero, presidido por el propio titular de Educación, fungen como vocales representantes de las Secretarías, Departamentos de Estado e Instituciones Públicas que tienen más estrecha conexión con el sistema educativo, en el en el empeño de lograr una óptima coordinación de esfuerzos, y como asesores, representantes de las H. Cámaras de Diputados y de Senadores.

Por su parte, el Consejo Técnico del Plan fue integrada de manera muy similar a la del Consejo Nacional Técnico de la Educación. De él se desprendieron ocho Comisiones de Estudio y cuatro Comisiones Especiales, correspondiendo las primeras a los distintos servicios de la Secretaría y las últimas a aquellos temas que por su importancia particular ameritaron su examen por separado.

A lo largo de cuatro meses de trabajo inintermittente y con la más amplia participación del magisterio, de instituciones de investigación educativa, de asociaciones académicas y culturales, de colegios de profesionales y otras organizaciones sociales, las Comisiones estructuraron los documentos básicos de carácter preliminar que serían discutidos posteriormente en múltiples sesiones, en las que habrían de participar los funcionarios responsables de la dirección de las tareas educativas del país.

Ello implicó, para los responsables del sistema educativo, la adopción de una disciplina para pensar juntos. Cada capítulo fue escuchado y discutido por todos bajo la presidencia del titular del ramo, de modo que ningún área del amplio campo de la Educación dejó de ser conocida por quienes tienen atribuciones distintas, pero finalmente concurrentes. Esto fue congruente con el propósito integrador que nos animó, y que exige una conciencia totalizadora, ampliamente compartida.

Cada una de las organizaciones representadas en las comisiones de estudio, así como los miembros individuales de las mismas, presentaron por lo menos un trabajo escrito que sirvió de punto de partida para los estudios y deliberaciones. Los trabajos no se agotaron en los debates, sino que se buscó la participación más amplia por medio de encuestas y a través de reuniones con los maestros, que se celebraron en toda la República, comprendiendo los distintos niveles educativos: preescolar, primario, medio y superior. Se recibieron además, importantes aportaciones provenientes de instituciones de educación superior, asociaciones de jóvenes y de padres de familia, sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones deportivas, y muchas otras de carácter personal que contribuyeron a enriquecer el contenido de los diversos capítulos del Plan.

¹ *Plan Nacional de Educación*, Secretaría de Educación Pública, México, 1977, 7 vols.

Por su singular importancia, conviene destacar las encuestas y reuniones de consulta realizadas con el magisterio, que se estima -sin exageración- abarcaran a 150 mil educadores del país, lo que representa la tercera parte del personal docente en servicio.

Las consultas culminaron con la reunión de representantes estatales ante el Consejo Nacional Técnico de la Educación, celebrada el pasado mes de julio, en la que se recibieron relevantes aportaciones de los gobiernos de las Estados y de los consejos técnicos estatales.

La labor de síntesis y de homologación de los documentos producidos por las comisiones de estudio, fue compleja y difícil; más la tarea final, o cargo de un competente secretariado, condujo, apenas hace unos cuantos días, a la sistematización y terminación de los trabajos.

Señor Presidente:

Este esfuerzo significó, ante toda, la adopción de un método de pensamiento y acción y el establecimiento de vías para fortalecer la relación entre los sistemas, instituciones, asociaciones y personas interesadas en las tareas educativas. Tanto en la forma como en el fondo, nuestros labores han sido presididos por principios que han sido rectores de su política: la participación, el diálogo y la responsabilidad compartida, en un sistema de compromisos de todos los sectores, que usted postula permanentemente en el ámbito de la nación.

Con acierto, el Señor Secretario de Educación Pública ha dispuesto que anualmente se realicen reuniones y consultas, en cada uno de las áreas que el Plan comprende, que finalmente sean valoradas por el Consejo Nacional Técnico de la Educación a fin de evaluar el desarrollo de los programas del Plan, para estar seguras de nuestros avances y conocer nuestras deficiencias, lo que habrá de permitirnos la aplicación en su caso, de las medidas correctivas más aconsejables.

En esta primera sesión se presentarán las antecedentes históricos que describen la evaluación del sistema educativo. Se hará referencia, en seguida, al panorama actual de la educación en nuestro país, síntesis de los diagnósticos realizados en el curso de los trabajos. Por último habrá de señalarse las estrategias concebidas para la consecución de los objetivos propuestos, marco fundamental de referencia en la formulación de los diversos programas.

En las subsiguientes sesiones habrá de describirse los programas específicos correspondientes a los diversos servicios educativos: Educación Básica, Formación de Maestros, Servicios Educativos para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Educación Abierta. Capacitación, Educación Tecnológica, Educación Superior, Cultura y Difusión Popular, Juventud, Deporte, Recreación y Programas Educativos para la Salud, para concluir con los temas relativos a la planeación y a la administración del sistema educativo nacional.

El proyecto del Plan Nacional de Educación, que ahora sometemos a la elevada consideración de usted y del Consejo Coordinador, es el resultado de un enorme esfuerzo, que consideramos satisfactorio por el camino que hemos recorrido y porque representa la primera visión glo-

bal y sistemática, que haya habido nunca, del conjunto de las preocupaciones educativas de la Nación.

Para terminar, quiero agradecer a usted su apoyo, interés y comprensión que en todo momento ha manifestado por las inquietudes del magisterio nacional y de los funcionarios del sistema educativo. Creo interpretar el pensamiento y los sentimientos de mis compañeros, al asegurarle que apreciamos, en toda su valor, el hecho de que por primera vez un Presidente de la República mantiene con nosotros un diálogo tan cordial, frecuente e intenso: iniciada desde su campaña y fortalecido durante su gestión al frente de la Primera Magistratura del país.

Se lo dice a usted, con todo respeto, Señor Presidente, un maestro normalista que ha servido por más de 40 años a la causa de la educación nacional, que no puede ocultar su legítima emoción cuando, a unos cuantos días de su Primer Informe a la Nación, ha dispuesto usted dedicar buena parte de su tiempo para examinar con nosotros, durante varias sesiones de trabajo, el Plan Nacional de Educación.

Programa Educativo y Proyecto de Nación

"La idea de la República está vinculada, desde sus orígenes, a la educación. Los promotores de la Independencia, de la Reforma y de la Revolución fueron los grandes educadores de nuestra país. Legalidad constitucional y educación democrática fueron para ellos conceptos inseparables." Así definió el presidente López Portillo, el pasado 15 de mayo, el propósito más constante de nuestra historia: fundar en la educación del pueblo el proyecto de nación.

Nuestros antepasados tuvieron fe en el poder de la educación porque entendían que era la base más firme para forjar la personalidad nacional. Querían, por la cultura, liberar al hombre y transformar a la sociedad. Las instituciones democráticas y la escuela pública se concibieron, desde un principio, como vehículos de justicia y de integración capaces de edificar -a partir del otra y de la ignorancia- una auténtica nacionalidad.

Promover una instrucción liberal accesible a todos los ciudadanos fue propósito esencial de los iniciadores de nuestra independencia. Formados en la gran corriente de la ilustración, identificaban su programa político con la posibilidad de incorporar a una población -sojuzgada y dividida por su origen étnico- o la cultura occidental. Educación era para ellos sinónimo de libertad y también de sociedad homogénea y próspera.

Las notables aventuras intelectuales ocurridas durante el virreinato habían ya iniciado la crítica racionalista de una educación colonial, restrictiva y dogmática. La preocupación por las ciencias naturales, por el conocimiento del país y de sus antiguas civilizaciones, presagiaban el nacionalismo cultural. La Independencia convirtió al pensamiento ilustrado en programa de gobierno al servicio de la autodeterminación y de los ideales democráticos.

Don Miguel Hidalgo, maestro y tenaz reformador de la educación, había predicado entre los naturales la liberación por el trabajo y por el saber. Conoció la urgencia de

una escuela opuesta al coloniaje, capaz de formar hombres nuevos para una nueva sociedad.

Morelos, que había recorrido penosamente los peldaños de la educación, la entendía como vehículo de igualdad y de ascensa individual y colectivo. De ahí que en el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, estableciera que la instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debía ser favorecida por la sociedad con todo su poder.

Desde entonces los grandes impulsos a la educación acompañan, y aun preceden, las reformas políticas. En cada etapa el programa ideológico se plasma en esfuerzos educativos y éstos, a su vez, generan con el tiempo nuevos impulsos de transformación social. Ese es el signo más característico de nuestra vida independiente.

La autonomía política no alcanzó a dirimir, por sí sola, la orientación del nuevo Estado ni las pugnas entre las fuerzas sociales. Tanto los liberales como los conservadores sabían que dejar la tarea educativa al cuidado de sus adversarios sería deslindar, de antemano el futuro del país. Por ella, las más agudas confrontaciones gravitaron en torno a la educación: a las instituciones que habrían de impartirla y al contenido de sus programas.

En 1823, las bases del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana destacaron la importancia de la acción educativa en la edificación de una sociedad independiente y señalaron la necesidad de formar un Plan General de Educación. Un año después, la Constitución otorgaba al Congreso Federal la facultad de promover la educación como origen de toda bienestar social.

El programa de gobierno de Valentín Gómez Farías pretendía cancelar el monopolio de la educación colonial y, a cambio, proclamaba el carácter libre y popular de la enseñanza. Se adaptaron entonces las primeras decisiones para transferir al poder público la responsabilidad de la educación. Se afirmaba así la modalidad más singular de nuestro liberalismo: fe en la libertad de enseñanza y, al mismo tiempo, atribuciones al estado en su promoción y en la definición de sus principios.

A cada movimiento pendular de los años subsiguientes se niegan, para afirmarse después, los principios de la educación liberal. No sólo en las escuelas de los diversos ciclos, sino en el campo más abierta de la política y la cultura. Mientras unos se empeñan en cerrar el paso a las ideas renovadoras, los otros promueven los Institutos Científicos y Literarios, la vida parlamentaria, la libre circulación de libros y periódicos, la fundación de bibliotecas, laboratorios e innovaciones educativas.

Al término de la Revolución de Ayutla vuelve a señalarse como facultad del gobierno el fomento de la enseñanza pública en todos sus ramos. Junto a la lucha por suprimir los fueros, secularizar la administración, regular los actos civiles y abolir los privilegios, la Reforma proclama la convicción de que la práctica del gobierno democrático sólo sería posible por una educación republicana.

El debate fundamental en el Constituyente de 1857 versa sobre tres temas capitales: la tenencia de la tierra, la

libertad de cultos y la libertad de enseñanza. El problema de la propiedad, el de la soberanía del Estado y el de la formación de las conciencias: un programa agrario, un programa político y un programa educativo como las tres vías para constituir un Estado democrático y asegurar la descolonización del país.

Apenas unos meses después de la restauración del régimen republicano, se promulga la Ley Orgánica de Instrucción Pública, que declara —hace más de un siglo— la escuela primaria obligatoria y gratuita para los pobres. La educación era, para Juárez, la lección de su propia vida, reflejada en la realidad del país; la experiencia de los pocos niños, indios y mestizos, que habían vencido el destino a través de la cultura. La escuela podría dar a las mayorías marginadas la estatura que alcanzarán los hombres de la Reforma.

Conocían éstos, sin embargo, las insuficiencias de la educación liberal frente a los desafíos de la modernidad y anhelaban que México se incorporara a las nuevas corrientes de pensamiento y civilización. De ahí que pusieran la doctrina positivista al servicio de los principios democráticos que sustentaban.

La República funda y ardeno su primer sistema coherente de educación en el equilibrio entre ciencia y libertad. El Gobierno Federal y los locales incrementan de modo substancial la inversión educativa, al punto que en sólo cuatro años se duplica el número de escuelas elementales. A éstas se añaden las escuelas de artes y oficios y las secundarias para señoritas; se establece finalmente la Escuela de Estudios Preparatorios, para educar en la experimentación, la lógica y la eficiencia a las nuevas generaciones.

A pesar de que en los años posteriores se extiende el carácter obligatorio de la enseñanza primaria a los Estados y se desarrolla la educación normal, la estructura económica y social propiciada por la dictadura concentra primordialmente en los sectores urbanos, entonces, señaladamente minoritarios, los beneficios de la educación.

El positivismo se convertiría en la filosofía justificativa de la nueva clase en el poder. La libertad deja de ser un modo de vida para convertirse en un fin, que sólo se alcanzaría cuando se cumplieran las leyes del progreso; es decir, mediante el orden. Se abre así una brecha, cada vez más profunda, entre los seguidores de la doctrina oficial y los antiguos y nuevos liberales, que habrá de culminar en la Revolución de 1910.

Las aspiraciones de los grupos sociales en ascenso generan movimientos críticos respecto de la filosofía imperante y de la situación política y social del país. La juventud letrada expresa de algún modo la inconformidad de los estratos medios, en quienes Madero encuentra los mejores aliados de su inicial proclama democrática; mientras los maestros de enseñanza primaria, que viven en las fronteras de la marginación, dan forma a las exigencias de la población rural.

Durante los años de la contienda, la educación sufrió cierta quebranto; no obstante, se mantuvo la instrucción escolar y la obra propia de las instituciones de cultura. No

pocos intelectuales se comprometen con la usurpación. La reconstrucción vendría después de la victoria constitucionalista, no así la reconciliación con los residuos culturales del antiguo régimen.

En 1917, a los debates tradicionales de nuestra historia constitucional se añaden los propios de nuestro siglo: el de la lucha obrera y el de los recursos naturales. Carranza creía en la educación, particularmente en la educación para el trabajo; sin embargo, en parte por prematura confianza en las posibilidades del Municipio y en parte por rechazo a un cosmopolitismo cultural identificado con la dictadura, resuelve confiar a las comunidades locales las tareas primordiales de la enseñanza.

La llegada al poder de una nueva generación adversa al primer gobierno constitucional, así como las evidentes limitaciones de las entidades municipales, hacen que el Gobierno de la Unión decida garantizar por sí mismo el cumplimiento de los propósitos educativos de la Revolución. En 1921, a partir del Departamento Universitario y de Bellas Artes –única institución educativa federal superviviente– se establece la Secretaría de Educación Pública y se lanza la primera gran convocatoria nacional en favor de la cultura.

Vosconcelos percibe la urgencia de canalizar una organización política democrática y suficiente para resistir los embates del exterior. Ve en la educación el medio idóneo para unir al país y movilizar a la sociedad. Propone un nacionalismo que encuentre en el mestizaje la fuente de una conciencia histórica mexicana, latinoamericana y abierta a lo universal.

El sistema educativo cobra extensión y profundidad: promueve la cultura urbana y penetra en el campo; se establecen las escuelas rurales y se organizan misiones culturales para la alfabetización y la castellanización; se crean bibliotecas y se promueve la edición masiva de libros. Se concibe la educación más allá de la tarea de la escuela: como la creación de un clima propicio a los valores que ésta custodia.

El avance institucional del país y los primeros impulsos al desarrollo económico generan sus propias necesidades educativas: la creación de la escuela secundaria, el ensanchamiento del magisterio y la preocupación por las cuestiones pedagógicas. A su vez, los desajustes entre la juventud intelectual y el régimen político, así como la convicción de que éste debía dedicar su mayor esfuerzo a la educación popular, conducen en 1929 a la autonomía de la Universidad Nacional.

La orientación ideológica de la educación mexicana, insuficientemente resuelta por el texto de 1917, habrá de replantearse al término de la primera crisis del régimen revolucionario. Primero el conflicto religioso y luego las repercusiones en nuestro país de la depresión económica de 1929, conducen a una redefinición política de la Revolución y del sistema educativo.

La atmósfera derivada de las inversiones decrecientes, el desempleo y la insatisfacción de las clases trabajadoras por las reivindicaciones diferidas, polarizan las corrientes revolucionarias. Finalmente, el régimen decide la profundización del proceso de cambio: la mayor participación

política y económico de obreros y campesinos por el reparto de la tierra y la satisfacción de los derechos laborales, la nacionalización de las industrias básicas, el fomento a la autonomía económica y la educación orientada hacia la transformación radical de la sociedad.

Con las reformas al Artículo 3o. de la Constitución, en 1934, se pretende afirmar la autoridad del estado en la conducción del proceso educativo que habría de ser popular, integral y única. El Plan Sexenal, concede prioridad al indigenismo, a la escuela rural y a la enseñanza técnica. Compromete, además, el apoyo gubernamental a la educación, al atribuirle presupuestos cuyos mínimos serían, progresivamente, del 15 al 20 por ciento de los egresos de la Federación, los Estados y los Municipios.

Aunque no haya podido alcanzarse la proporción prevista de gasto, el impulso democrático a la educación durante el régimen de Lázaro Cárdenas fue considerable. La creación del Instituto Politécnico Nacional dio cima a un antiguo proyecto revaloratorio; la educación superior fue promovida y reorientada bajo la coordinación de un consejo Nacional, el cuidado de nuestro patrimonio arqueológico e histórico se hizo institucional y la generosa acogida a la emigración intelectual española habría de generar un cambio cualitativo de nuestra vida académica y de nuestro horizonte cultural.

La cerrada oposición de las fuerzas conservadoras y después el ingreso de México a la Segunda Guerra Mundial, determinan la necesidad de formular una síntesis de todos los empeños educativos de la Revolución. En 1942 se promulga una nueva Ley Orgánica de Educación Pública para atemperar el texto constitucional y en 1945 se inicia la reforma del artículo 3o. de la Constitución con el propósito de precisar una doctrina educativa en armonía con las diversas aspiraciones que ésta contiene y capaz, por lo tanto, de precisar la esencia de nuestro proyecto nacional.

Al definir la filosofía de la educación, el Estado Mexicano define la suya propia: democrática y social, nacionalista y solidaria, respetuosa de la libertad y celosa de la justicia, contraria al dogmatismo y a la intolerancia. La escuela, como las instituciones políticas, habría de ser fuente de concordia y de progreso; no escenario de estériles contiendas.

A pesar de los esfuerzos educativos precedentes, en 1945 la mitad de la población no sabía leer ni escribir. La campaña de alfabetización –animada por Jaime Torres Bodet– significó un dramático llamado a la conciencia pública sobre la magnitud de las carencias educativas y la asignación de una responsabilidad a cada mexicano en la tarea prioritaria del país. La unidad nacional tendría su signo revolucionario por la vinculación de voluntades en favor de causas populares.

La evolución y estratificación de la sociedad obligada a tomar decisiones previsoras. A la demanda incesante de escuelas, se haría frente por un organismo público participativo destinado a edificarlas; a las requerimientos de maestros, por la expansión de la educación normal, la creación de la Escuela Normal Superior y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio. Más tarde habría de responderse a la capilaridad social en los centros urba-

nos por el fortalecimiento de la Universidad Nacional, la creación del Instituto Nacional de Bellas Artes, la atención específica a los problemas de la juventud y el establecimiento de universidades e institutos tecnológicos en los Estados.

La insuficiencia del gasto federal en la educación hacía preciso sumar y coordinar los esfuerzos de los Estados y Municipios. Con tal propósito surgió el Consejo Nacional Técnico de la Educación en 1957. No obstante, pronto fue evidente que era menester contar con un programa de largo plazo para la expansión del sistema y establecer compromisos firmes del Estado respecto de su financiamiento.

Aunque el artículo 3o. había determinado la gratuidad de toda la educación pública, sólo había declarado obligatoria la escuela primaria. Era menester garantizar, cuando menos, el acceso de todos los mexicanos a este nivel de la enseñanza. A tal efecto, se puso en marcha el Plan Nacional para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria y se instituyó el Libro de Texto Gratuito, para afirmar el compromiso del Estado con el carácter democrático de la tarea educativa.

Primer intento programático de la educación mexicana, el Plan de Once Años generó un incremento sin precedente del presupuesto destinado a esta rama, así como del número de aulas construidas, de maestras formados y de alumnas inscritos.

El estímulo otorgado entonces a otros ciclos educativos no fue escaso, sobre todo por lo que hace a la reforma de la escuela secundaria, a la integración y desarrollo de la enseñanza técnica y al fomento de la educación superior. Se establece, además, un área de la Secretaría de Educación Pública destinada al fomento de la cultura. Sin embargo, la disparidad entre los recursos disponibles y las necesidades derivadas tanto del rezago existente como del crecimiento poblacional, no permitió al Estado asumir la responsabilidad de un plan integral que considerara el incremento y la mejora de los distintos ciclos y modalidades de la educación.

El ensanchamiento de la base de la pirámide educativa tuvo un efecto multiplicador irreversible. Una importante proporción de los seis y medio millones de niños que se llegaron a escolarizar en 1964, habría de presionar después sobre los ciclos superiores.

El sistema reaccionó por la búsqueda de nuevas formas de cooperación ciudadana y por el empleo de los medios de difusión al servicio de la enseñanza, particularmente la secundaria. No obstante, las contradicciones sociales se agudizan al final de la década de los sesentas. Una profunda crisis de conciencia, con amplias repercusiones en los establecimientos de educación, señala el fin de este periodo y el principio de una política de apertura a las demandas de distintos sectores y, en especial, de las comunidades académicas y educativas.

La inversión social adquiere de nuevo carácter prioritario. El ritmo de crecimiento del Sistema Educativo se acelera de modo notable y progresivo. La enseñanza técnica se diversifica y amplía de acuerdo con las distintas vertien-

tes del desarrollo económico y las universidades encuentran decidido apoyo a sus programas de expansión. Preocupan, además, la reforma de los planes, los programas y los libros de texto, a fin de armonizar el contenido de la educación con los avances del conocimiento y la pedagogía.

Una nueva Ley Federal de Educación sustituye a la que había sido expedida antes de la última reforma al artículo 3o. Se propone incluir nuevas modalidades en el proceso educativo y facilitar el acceso de la población a la cultura. Se legisla para crear instituciones de educación superior y para reordenar las existentes, proteger el patrimonio histórico y cultural de la nación, fomentar institucionalmente el deporte y coordinar la actividad científica y tecnológica.

La convicción de que el sistema escalonado es insuficiente para atender las variadas necesidades de la sociedad, conduce a la elaboración de la Ley Nacional de Educación para Adultos, que prevé formas de enseñanza extraescolar y sistemas abiertos a fin de compensar, complementar y aun suplir, las carencias de la escuela.

La campaña electoral del Presidente López Portillo se caracterizó por una fluida relación con las comunidades educativas y la plena solidaridad de los maestros con el régimen de la República. A cada paso, el candidato encontraba, junto a la escuela de reciente creación, la demanda imperiosa de nuevos servicios educativos y —como transfanda preocupante— un notorio desequilibrio entre nuestras posibilidades de ofrecer empleo y el incesante ingreso escolar de nuevas generaciones.

En todas partes López Portillo reiteró su confianza, de maestro y de mexicano, en la educación como arma liberadora del individuo y de la sociedad. En todas partes, afirmó su convicción medular de que sólo la coparticipación permite igualar a los desiguales y por lo tanto es la educación la única vía para alcanzar la auténtica justicia social.

Señaló que la alianza e identificación entre los maestros y las instituciones preservan la estabilidad y el impulso renovador de la República. Los alentó a promover una educación para la vida que es, en primer término, una educación para el trabajo. A los jóvenes ofreció expectativas dignas de participación en la transformación social a las universidades relación de buena fe, apoyo y respeto a sus tareas, en las que se cifra la autodeterminación del país.

Definió la educación mexicana como columna vertebral de nuestra organización política y exaltó reiteradamente la obra educativa de nuestros antepasados. Subrayó también limitaciones y deficiencias, en particular las derivadas del centralismo, de la precaria vinculación entre el mundo del trabajo y el de la escuela y de la escasa cooperación social en el financiamiento y estímulo a la tarea de educar.

“El primer servicio al que se obliga el Estado Mexicano es el educativo”, afirmó el Presidente de la República al inicio de su mandato. Días después envió al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Orgánica de la Admi-

nistración Pública Federal que – entre otras importantes modificaciones—amplía y precisa las responsabilidades del Estado en materia educativa, al confiar a las autoridades federales del ramo facultades de promoción y coordinación que rebasan el ámbito tradicional de la educación formal.

La nueva Ley nos señala el deber de fomentar y supervisar programas de capacitación y adiestramiento para el trabajo, así como de impulsar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica. Responsabiliza también a la autoridad educativa de la orientación de las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal: prescribe, igualmente, la organización de programas destinados a atender los intereses y problemas de la juventud y a canalizar su capacidad de servicio en favor de la comunidad. La organización y vigilancia de las tareas de educación física y de fomento al deporte, así como la enseñanza especial para niños y jóvenes atípicos, también quedan establecidas como atribuciones y deberes del sistema educativo nacional.

Una vez delineado el ámbito de la acción educativa, el Presidente de la República invitó a los maestros y funcionarios de la educación nacional, y a todos los sectores interesados en su promoción, para elaborar un plan global de congruencia que permitirá programar nuestras actividades y disminuir la distancia que separa la realidad de la filosofía y el propósito de nuestro texto constitucional.

El atraso secular en que viven todavía muchos mexicanos, la ausencia de una cultura homogénea, la explosión demográfica, los desequilibrios sectoriales y regionales, así como el incipiente desarrollo de nuestras aptitudes para la investigación y la producción obligan, en adelante, a realizar una obra educativa de mucho mayor extensión y eficiencia que la emprendido hasta ahora.

El gobierno de la República tiene la certidumbre de que sólo mediante la reforma de nuestra organización administrativa y la coordinación de nuestros esfuerzos podremos emplear cabalmente los recursos que el pueblo de México destina a su desarrollo y en particular a la obra educativa.

Otorgar prioridad a la educación no significa ceder ante los apremios de lo urgente en detrimento de lo verdaderamente importante. Es tal la complejidad y extensión de los servicios educativos y tan variadas las presiones que sobre él se ejercen que, al no disponer de planes coherentes y de capacidad organizativa para conducir la expansión del sistema, corremos el riesgo de crecer desordenadamente y de volver ineficientes nuestros empeños.

Hemos atendido, simultáneamente, los más variados requerimientos y no sabemos con certeza si nuestras acciones han servido con razonable eficacia a los objetivos que perseguimos. Es hoy indispensable evaluar el enorme esfuerzo cumplido, elaborar un inventario de los recursos disponibles y un diagnóstico del sistema, prever las necesidades futuras, establecer programas integrados y definir los compromisos del Estado en sus diversos niveles, los de las instituciones públicas y privadas, los grupos sociales y los ciudadanos en la tarea educativa.

El Plan Nacional de Educación es, a un tiempo, culminación y punto de partida: reconoce cabalmente todas las avances logrados en el pasado para afirmar el contenido democrático de nuestra educación y se funda en ellas para proseguir la tarea. Refleja conciencia de la programación como vía para la racionalidad del Estado y la voluntad que anima a las instituciones de asegurar, por la educación, la continuidad histórica y la integridad de la nación.

Panorama Actual del Sistema Educativo

La educación mexicana de nuestros días tiene como característica sobresaliente la extraordinaria dimensión y complejidad de sus servicios. El Gobierno Federal destina el 41% de su gasto corriente a la educación y los Estados, en promedio, el 40% de sus erogaciones totales. Dos tercios de las plazas comprendidas en el presupuesto de egresos de la Federación se destinan al ramo educativo y el 39% de los servidores de los gobiernos de los Estados laboran en la educación.

A lo largo de la República se teje una vasta trama de acciones destinadas a sectores muy diferenciados de la sociedad. Debido por los más variadas urgencias, el sistema educativo ha multiplicado sus ordenamientos, modalidades, instalaciones y servicios, conforme a demandas específicas y programas parciales. El propio ritmo de la expansión ha determinado que a menudo las estructuras se superpongan unas a otras y no se hayan integrado todavía dentro de un plan que las coordine.

La celeridad de su crecimiento rara vez ha permitido que un cambio sea precedido de la experimentación. Pocas innovaciones han sido sistemáticamente evaluadas y carecemos de mecanismos de comunicación y apoyo que faciliten la adecuada supervisión de nuestros proyectos y proporcionen los estímulos y los medios que los maestros necesitan en el desempeño de sus tareas.

Las asignaciones presupuestales destinados a la educación han crecido aceleradamente, pero casi siempre otorgando prioridad a la creación de la plaza docente y a la edificación del aula, sin un correlato suficiente en el mejoramiento permanente del maestro, en el auxiliar didáctico, en la administración escolar y en la programación educativa.

Así, nuestra capacidad para orientar y conducir el sistema ha disminuido en relación inversa a sus dimensiones, de tal suerte que a falta de una amplia y paciente tarea organizativa los planes y las reformas se expresan finalmente en términos cuantitativos o en cambios formales, que penetran con dificultad en el interior del aula y escasamente contribuyen a enriquecer la tarea del maestro.

En el sistema educativo se reflejan, tal vez en mayor medida que en otros ramos, las deformaciones de nuestro aparato administrativo, tanto por sus dimensiones como por el desequilibrio entre las instancias operativas y las normativas, que debilitan y en ocasiones anulan la relación entre una base extensa y una cúspide insuficiente.

El carácter impostergable de muchas demandas y la rigidez interna del sistema propician el establecimiento de nuevos órganos y programas que no necesariamente ab-

sorben los ya existentes. Con frecuencia, se pone más énfasis en la creación de nuevas instituciones que en la transformación de las estructuras precedentes.

Pareciera que la densidad institucional obstaculizara los propósitos de cambio y que las innovaciones pocas veces se consolidaran en auténticas reformas; que el sistema fuera más eficaz para crecer que para modificar substancialmente el contenido de la enseñanza y mejorar sus rendimientos. De ahí que se afirme, con cierto razón, que hemos desarrollado más nuestra capacidad para escolarizar que para educar.

Por otra parte, la vinculación del sector educativo con el resto de la administración y con la sociedad no ha sido en todos los casos favorable a sus tareas. El sistema recibe del exterior imperiosos requerimientos y reducidos apoyos. La población presiona en toda latitud porque se satisfaga de inmediato la demanda. Sin embargo, una vez edificada la escuela, poco se preocupa —en general— por su cuidado y mejoramiento.

Los sectores de la administración, así como las fuerzas productivas, quisieran que la educación respondiera de modo más preciso a sus necesidades y programas.

No obstante, la carencia de planes nacionales y regionales que contemplen provisiones específicas en materia de recursos humanos, hace que el sistema educativo tenga que suplir —con sus propias concepciones— semejante deficiencia. De este modo, tiende a volverse autosuficiente, a erigir servicios e instalaciones que podrían ser proporcionados por el medio y a ensanchar, paradójicamente, la distancia entre la escuela y la producción.

El programa educativo ha sido vehículo esencial de un proyecto nacional de integración. Pero en muchas ocasiones la escuela ha llegado antes que el camino, la salud, la energía o la vida democrática. Ha sido, ampliamente, precursora del desarrollo y por eso ha dado, casi siempre, más de lo que ha recibido.

La convicción que la sociedad tiene de la trascendencia del fenómeno educativo no corresponde a la colaboración que los más favorecidos por ella han estado dispuestos a comprometer; tampoco ha sido la bastante profunda para propiciar un clima de valores y actitudes sociales consecuente con la acción educativa.

De ahí que sea indispensable una toma nacional de conciencia sobre lo que ha significado la educación para el desenvolvimiento del país y sobre la magnitud de sus exigencias futuras. Lo que hemos hecho en el pasado es extraordinario para una nación de nuestro nivel de desarrollo, pero el esfuerzo que su prosecución nos exige tendrá que ser mejor programado y más considerable que el emprendido hasta hoy.

Ningún avance alcanzado por el país es explicable sin la educación.

A principios de siglo, México se hallaba incomunicado, dispersa la población y miserable en su mayoría. Los servicios educativos tenían como límite geográfica el del escaso progreso material. Los casos de capilaridad

social promovido por la instrucción entre los grupos marginados, con ser notables, habían sido excepcionales.

Al inicio de la Revolución, cerca de 850 mil educandos se hallaban inscritos en las escuelas. Ello representaba apenas el 6% de una población de 15 millones de habitantes y el 14% de aquellos en edad de recibir educación. Tal fue la realidad que encontró el nuevo régimen en 1921 y de ahí que su preocupación central fuera la amplitud y penetración de la tarea educativa. A poco más de medio siglo, los alumnos inscritos en todos los ciclos suman 17 millones, lo que representa el 27% de la población total y el 56% de todos los mexicanos cuyas edades van de los 4 a los 24 años.

Durante un siglo, a partir de la Independencia, apenas alcanzamos a incorporar al alfabeto a 2 millones de mexicanos y en sólo 55 años, frente al impresionante desafío del crecimiento demográfico, hemos logrado que 28 millones de compatriotas sepan leer y escribir.

Sin embargo, la obra cumplida ha sido insuficiente para abotir el rezago histórico y absorber la demanda multiplicada de un país en el que más de la mitad de la población es menor de 18 años. Al ritmo de crecimiento actual —que es el mínimo posible, por el volumen de alumnos ya inscritos y por los índices de retención escolar— el número de educandos habrá de ser, en 1982, cuando menos de 26 millones y en 1990, cuando menos de 35.

Estas provisiones no consideran la obligación constitucional de incorporar a la escuela primaria al millón de niños que hoy permanecen todavía al margen de los servicios educativos ni la necesaria ampliación de la escuela secundaria. Tampoco los requerimientos —generalmente extraescolares pero no menos imperiosos— de los 16 millones de mexicanos mayores de 14 años que no iniciaron o no pudieron concluir la educación primaria.

Aun cuando el analfabetismo ha disminuido de 48% en 1940 a 25% en 1970 y a 19% en 1976, desde hace tres decenios permanece constante una barrera de más de 6 millones de adultos analfabetas que no hemos podido vencer y cuyo ámbito es coincidente con el de la marginación extrema. El promedio de escolaridad de la población no llega aún a los cuatro grados, lo que define las proporciones del reto que se ofrece a las instituciones democráticas.

En el interior del sistema escolar los problemas no son menos agudos. De los niños que ingresaron a la escuela primaria en 1970, menos de la mitad egresaron seis años después; hecho de la mayor relevancia, no sólo por sus efectos sobre la vida social y productiva, sino porque, al interrumpirse prematuramente la enseñanza se incurre en incalculable pérdida de la inversión educativa.

Ocho de cada diez niños que egresan de la educación primaria se inscriben en la enseñanza secundaria y de éstos una cuarta parte la abandona antes de concluirla. De los egresados de la educación media básica, más de un tercio se dirige de inmediato hacia el mundo del empleo sin encontrarlo siempre, por falta de capacidad o restricción de la oferta.

En cambio, los egresados del nivel de bachillerato se

incorporan, en su gran mayoría, a la educación superior. Los estudios de licenciatura, por su parte, sólo son concluidos por el 60 por ciento de quienes los inician, en periodos que van de cuatro a ocho años.

Así, la permanencia de los alumnos en el sistema no corresponde a nuestros propósitos. Es superior la proporción de alumnos que abandonan sus estudios interrumpiendo un ciclo escolar, que la de aquellas que dejan el sistema aprovechando los sólidos terminales que éste les ofrece. De ahí que la relación entre egreso de la escuela y oferta de trabajo haya sido hasta ahora incierta e imprevisible.

La deserción como la reprobación, afectan principalmente a los estratos de menores ingresos. En el campo – donde las escuelas incompletas son predominantes – solamente una de cada diez niñas que inician la educación elemental puede terminarla. Por ello, menos de la cuarta parte de los alumnos de sexto año se localizan en los regiones rurales.

Las posibilidades de proseguir estudios están condicionadas fundamentalmente por la capacidad económica de las familias y por el desarrollo de las comunidades. Esta ocurre, con diversas modalidades, en casi todos los sistemas. Pero es más grave cuando la sociedad no ha garantizado a la gran mayoría la terminación de los ciclos básicos de la enseñanza y una capacitación adecuada para la vida productiva.

En México, todavía la mayor deserción escolar se produce precisamente en la escuela primaria. Ello agudiza la transmisión intergeneracional de las desigualdades. La organización económica y las insuficiencias educativas tienden a reforzar las diferencias sociales o bien alientan expectativas por medio de la escuela, que no siempre encuentran respuesta satisfactoria en el ámbito del empleo.

Ello nos conduce a reflexionar en el carácter prioritario que debe darse a la extensión de la educación primaria. Pero también a meditar si ahí se agota el compromiso democrático y si, en nuestro tiempo, la escuela secundaria no es también indispensable para proporcionar una productividad generalizada y un desarrollo comportado. La incorporación a la vida económico antes de la edad legal para el trabajo pleno –16 años– refleja en nuestro tiempo índices de subocupación o fenómenos de explotación incompatibles con el nivel de bienestar y progreso al que México aspira.

Entre los factores que determinen el abandono prematuro de la escuela, se encuentra precisamente la edad de ingreso a la lucha por la supervivencia, más temprano en cuenta es menor la evaluación económica. Influye igualmente, la tradición del trabajo familiar que es sintoma, a la vez, de insuficiencias en la escuela y en el aparato productivo. Retener a los educandos en el sistema y mejorar sus capacidades, cuando menos hasta la edad en que puedan incorporarse útilmente a la vida social, es prerrequisito del desarrollo.

Para lograrlo, es menester superar gradualmente problemas tales como la insuficiente nutrición en los primeros años de vida, que condiciona el potencial de inteligencia; la pobreza cultural del medio, que limita la expresión y

la asimilación de conocimientos, los atipicidades todavía poco atendidos, así como la marginación extrema que imposibilita, en ocasiones, el ingreso al sistema.

En las zonas urbanas se aprecia, cada vez más, la heterogeneidad de origen, frecuentemente irreversible, entre los alumnos que han recibido educación formal previa a la enseñanza primaria y los que por vez primera ingresan a la escuela. Menos del 1% de los menores de tres años se beneficia con los servicios institucionales de atención materno-infantil y uno de cada siete en edad preescolar accede al jardín de niñas; en ambos casos, son los estratos medios y altos de la población los más favorecidos.

A pesar de los enormes esfuerzos de la escuela pública, la estratificación educativa corresponde, en gran medida, a la estratificación social. Los grupos de mayores ingresos observan una tendencia creciente hacia la educación privada, sobre todo en los niveles medios, en las que la oferta es más diferenciada. Así, mientras el 12% de los alumnos de educación superior estudia en establecimientos privados, el 23% lo hace en el nivel medio superior, el 26% en la escuela secundaria y en primaria sólo el 5%.

También en educación es preciso convertir la necesidad en demanda. Las mayores presiones se ejercen en las áreas urbanas, lo que determina una asignación de recursos que acentúa la inequidad en la distribución de oportunidades. A ello, se añaden la ausencia de programas efectivos de desarrollo regional y la debilidad de los mecanismos de ayuda a los educandos, que mitigan los desigualdades.

En la medida en que se asciende dentro de la pirámide educativa, la concentración geográfica de los servicios se incrementa; desde la escuela primaria completa – que se ubica en localidades más pobladas– hasta los niveles superiores en los que las dos terceras partes de la matrícula se localizan en las tres principales ciudades del país. Este fenómeno, aunado a la carencia de apoyos a los estudiantes de escasos recursos, estimula la migración de familias enteras.

Por efecto de esas mismas presiones, el sistema ha evolucionado más en extensión que en profundidad. Los contenidos de los planes y programas, la tecnología educativa, la organización escolar, el estímulo al maestro y su más sólida formación, son los factores primordiales que determinan la calidad de la educación.

A pesar de las importantes reformas que han experimentado los programas y los libros de texto, el carácter indiferenciado de su contenido no facilita la atención educativa de grupos e individuos con características distintas. La escasa vinculación con las vivencias del educando y los requerimientos del medio, así como el insuficiente énfasis en la creatividad del alumno, son causas que influyen también en el bajo rendimiento del sistema.

Olvidamos a menudo que la igualdad en la educación es un fin, no un punto de partida. Así, queda confiada, casi por entero, o la sensibilidad del maestro la educación de las enseñanzas a la realidad geográfica, cultural y humana del país.

Sin embargo, la formación del personal docente no ha correspondido a las exigencias de esta diversidad. No hemos, por ejemplo, procurado la preparación de maestras específicamente adiestrados para atender sectores marginados y comunidades indígenas. La falta de estímulos o su distorsión en la práctica desvaloriza además la función del maestro en esas áreas —donde la aptitud pedagógica debe ser mayor— y tiende a concentrar a los mejor capacitados en las zonas urbanas o en otros ciclos y tareas educativas.

Aunque en los últimos cinco años se duplicó el número de alumnas en las escuelas normales, el contenido de la educación que imparten y la distribución de los planteles no han evolucionado en concordancia con las necesidades del sistema. Sus programas no han logrado, además, equilibrar en medida suficiente el conocimiento sustantivo y el método pedagógico, así como la teoría y la práctica educativa, lo que permitiría fortalecer la vocación docente y la formación intelectual.

Por diversas razones, la educación normal no ha recibido de la Federación semejante impulso y atención que otras modalidades de nivel medio superior y superior. La matrícula de este nivel es atendida en un 40% por particulares en un 31% por los gobiernos de los Estados y en un 29% por el Gobierno Federal. Estas proporciones, aunadas a una escasa coordinación, revelan algunas de las obstáculos que el sistema educativo ha encontrado para mejorar y programar la formación de los recursos humanos que necesita.

Las acciones dirigidas al mejoramiento del magisterio en servicio, han carecido de amplitud y penetración. El carácter más bien tradicional de los métodos pedagógicos que se emplean y lo precario de los recursos que se le destinan, hace que el número de profesoras incorporadas a estas servicios sea mínimo. No se distingue además con precisión la información general de la actualización que acompaña a las innovaciones pedagógicas y de la educación abierta para maestros, que podría elevar más consistentemente su preparación.

Ampliar el horizonte cultural del personal docente, mejorar su posición social, encontrar sistemas más justos de promoción y relacionarla más estrechamente con las tareas del desarrollo exigirán, en el futuro, determinaciones firmes y esmerada organización.

La investigación educativa no ha tenido un papel relevante en la evolución del sistema. Su función ha sido más bien marginal y desvinculada de las instancias decisorias. Los mecanismos de experimentación son casi inexistentes y los de evaluación apenas en el pasado reciente han conocido un primer y sólido impulso. El desarrollo de ambas permitirá conocer con mayor certidumbre la eficiencia de nuestros servicios para cumplir los objetivos asignados a cada ciclo y para dotar al educando de capacidades reales para la vida y para el trabajo. La búsqueda de un equilibrio adecuado entre la formación general y el contenido práctico de la enseñanza se ha hecho frecuentemente con criterios empíricos o analógicos. No hemos podido así lograr en proporción razonable que los ciclos de la educación media, sin perder su carácter propedéutico, preparen al alumno para la vida productiva y puedan operar

efectivamente como ciclos terminales. Ello exige una consideración más detenida de la realidad social de los intereses del educando y del mercado de trabajo.

No obstante los avances alcanzados, tampoco se han diferenciado y promovido suficientemente o la formación de técnicos; lo que, sobre todo en el nivel de educación media superior, es indispensable para satisfacer requerimientos del desarrollo nacional y aligerar lo que gravita sobre la educación superior. Menos todavía, se han delimitado las responsabilidades del sistema económico en la organización de servicios de adiestramiento y capacitación que complementen, a su vez, tareas que no corresponden a la educación formal.

El nivel superior de la educación, ha conocido durante los últimos años un crecimiento excepcional. A lo largo de las cinco décadas anteriores a 1970, la tasa promedio de expansión anual fue de 31.51982 esta cifra se habrá duplicada.

Este crecimiento no ha sido acompañado de una mejora apreciable en los niveles académicos. La expansión acelerada complica, además, las deficiencias que desde hace tiempo padecía la educación superior; primordialmente su desajuste con las necesidades de la producción y del empleo. Zona de frontera —por definición— entre la escuela y la vida, entre la cultura y la economía, entre la tradición y el cambio; el nivel superior de la educación exige hoy visión renovada y valentía en las determinaciones.

San numerosas las problemas que afronta en cuanto a la programación nacional y regional de sus servicios, la distribución de la matrícula, la estructura de sus ciclos, la administración educativa, el fomento de la investigación en función de las prioridades regionales y nacionales, la difusión de la cultura y la educación abierta, el ámbito de su autonomía, la definición de sus vinculaciones con el Estado Federal y los gobiernos locales, las relaciones entre los trabajadores, los maestros y las instituciones, y las fórmulas de financiamiento que incrementen su carácter democrático y hagan viable su expansión y mejoramiento.

El más severo desafío que plantea nuestro desarrollo es la necesidad de incorporar al mayor número posible de mexicanos en actividades cada vez más productivas. Casi todas las demandantes de empleo egresan del sistema educativo, pero no depende de éste la ampliación de las oportunidades de trabajo, sino de la promoción económica y la organización social. La insuficiencia de ambas, llega a invertir la relación entre economía y escuela, por la excesiva prolongación de la escolaridad en los ciclos superiores como respuesta a la falta de empleo.

El sistema educativo debiera promover con mayor amplitud el mejoramiento de los aptitudes de los millones de adultos cuya preparación es deficiente. Bostaría mencionar que de las 32 millones de mexicanos mayores de 15 años, sólo el 19% concluyó la educación secundaria y el 50% primaria.

Nuestros recursos se han conlizado prioritariamente hacia el sistema escolarizado, sin haberse estimado los costos y los beneficios que reportaría el robustecimiento de los sistemas abiertos y los múltiples formas no convencio-

nales de educación extraescolar. Tampoco hemos establecida una política coherente que vincule a las dependencias del poder pública y a las unidades productivas en las tareas de capacitación y tienda puentes ágiles entre la formación, frecuentemente incompleta, que proporcionan las aulas y las variadas necesidades de la economía.

Apenas se inicia la investigación en tecnología y didáctica de la educación abierta. A pesar del gran interés que las disposiciones de la Ley de Educación de adultos han generado en la comunidad, la organización y el alcance de sus servicios son todavía limitados. Un millón de personas se ha registrado en el nuevo sistema y el 10

En tanta menor es la integración social, estas carencias son más agudas. A pesar de históricos esfuerzos, los servicios destinados a las comunidades indígenas son insuficientes y la posibilidad de ascenso que les ofrecemos, muy restringida. A ello se añade la creciente marginalidad urbana y rural, para la que nuestras respuestas son todavía débiles y no prevén la unidad de acciones que favorezcan, a un tiempo, la formación educativa, la incorporación cultural, el adiestramiento laboral y la organización de alternativas económicas.

Aquí se pone de manifiesto el papel de la educación formal como parte de un proceso más amplio a través del cual el país busca fomentar la homogeneidad social, acrecentar las capacidades de sus habitantes y afirmar la identidad nacional. Una política educativa de contenido democrático debiera procurar un mínimo de bienes culturales a toda la población, a fin de establecer un lenguaje común en la pluralidad, y las bases de una participación social equitativa.

Sin embargo, un enfoque restrictivo de la responsabilidad del Estado en la promoción de la cultura ha impedido que esta tarea adquiera correcto sentido y dimensión suficiente. El impulsa a la formación y expresión de los artistas y a la obra de los intelectuales, así como la promoción de eventos circunscritos a las salas de espectáculos, can ser impartantes, no conforman una política cultural integradora.

El estímulo a la creatividad debe tener como ámbito natural el de la escuela y han de emplearse en mayor medida los medios de comunicación para elevar el nivel cultural de sectores más amplios de la población y fomentar en ellos actitudes congruentes con los valores que orientan a la educación nacional. Es indispensable además, alentar la vinculación entre las culturas populares y las mejores expresiones universales de lo sensibilidad y del pensamiento, para enriquecerlas reciprocamente y acceder a una más vigoroso cultura nacional.

La atención dedicada a la cultura escrita, por el mejoramiento y extensión de la obra editorial, la organización de bibliotecas y el fomento de hábitos de lectura, ha sido precaria. Los recursos que, por otra parte, han sido destinados a la preservación de nuestro patrimonio histórico y cultural, así como a lo tarea museográfica que los relaciona con la comunidad, son raquíticos en proporción a la riqueza de los bienes que mejor definen nuestra personalidad como nación.

Las intercambios internacionales se han multiplicado, sobre toda en favor del canacimiento de la cultura mexicana en el extranjero y de la presentación en nuestro país de las excelencias de la creación humana. No se han aprovechada, en igual medida, las posibilidades que ofrecen para robustecer la formación de la niñez y el perfeccionamiento de nuestras aptitudes científicas y culturales. Apenas se inician, por otra parte, actividades previsoras tendientes a estrechar lazos de fraternidad con las comunidades de origen mexicano residente en el exterior que constantemente solicitan apoyo para sus programas de educación bilingüe y bicultural.

La concepción del proceso educativo como un fenómeno social que desborda el marco de la escuela y se prolonga a lo largo de la vida, obliga al análisis de cuestiones tales como la actitud hacia el trabajo y el empleo del tiempo libre. Nuestra sistema acentúa escasamente la importancia de la actividad productiva y la creación humana como vías para la realización individual y colectiva; tampoco promueve, suficientemente, una formación integral que fortalezca lo copacidad de autosuperación y prepare —a los individuos de ambos sexos— para una existencia más plena.

La nación misma de recreación, entendida como parte de la tarea educativa, que contribuye a la elevación de la calidad de la vida, no se ha precisado en nuestro medio. Menos aún, el diseño de programa y la cooperación institucional destinadas a la población escolar y adulta que los vincule a la naturaleza y a la comunidad, proporcionando el mejoramiento de su cultura y de su salud física y mental.

Las beneficios de la educación física y de la práctica del deporte no llegan aún a la mayoría de la sociedad. La concentración de actividades en los centros urbanos, la falta de personal calificado para orientarlas y perfeccionarlas, así como la dispersión de esfuerzos que redundan en la subutilización de instalaciones y equipos, aconseja la coordinación de los recursos disponibles y de las acciones de las diversas instituciones interesadas en impulsar el desarrollo físico de la población.

Los servicios destinados a la atención de la juventud se han caracterizada hasta ahora por su escasa coherencia. Las acciones del poder público específicamente dirigidas a la promoción juvenil, no han acreditado todavía su eficiencia y en ocasiones tampoco la rectitud de su intención. La pluralidad de intereses y necesidades de esas grupos de edad incide en las atribuciones de un gran número de dependencias gubernamentales y en los propósitos de no pocas organizaciones sociales y privadas. Es la conjunción programada y respetuosa de todos estos empeños la que debiera definir una política del estado hacia los jóvenes.

El potencial de servicio social que la generosidad juvenil puede aportar al desarrollo, ha sido mínimamente encauzado. Subsiste la confusión entre el servicio que obliga a los estudiantes de nivel superior y a los profesionales, la acción social de los educandos de nivel medio y aun primario, y la colaboración a la comunidad que podría prestar todo mexicana, en la edad que se determine. Pocos aspectos de la política educativa encierran mayores perspectivas que éste, en el cumplimiento de un objetivo capital: vincular el proceso formativo de las nuevas generaciones o las necesidades del país.

La expansión y equitativa distribución de las oportunidades educativas exige la participación de toda la comunidad. El papel de la familia no puede desestimarse: a pesar de sus carencias, el núcleo familiar es el mejor apoyo a la acción de la escuela y la primera formación del hombre. El compromiso de los padres con la educación de sus hijos no se agota, evidentemente, en la inscripción escolar y en el mantenimiento del educando.

Descartadamente, hemos creído de mecanismos eficientes de comunicación con la familia, que la orienten y estimulen en el deber insoslayable de coadyuvar con la tarea del maestro.

Los apoyos que la población presta a la escuela son también insuficientes.

Orgullo de la comunidad y reflejo de sus aspiraciones, debiera ésta recibir contribución más efectiva para sus necesidades físicas y pedagógicas; lo que no mermarlo, sino fortalecer su carácter democrático. Conviene igualmente evitar las contradicciones que a menudo se derivan de las atribuciones concurrentes de los Estados y la Federación en materia educativa, mediante la descentralización, la vinculación de autoridades y la programación regional que enlace y comprometa a los sectores interesados.

Contra los valores que la educación nacional sustenta —en acatamiento al Artículo 3o.— actúan frecuentemente conductas sociales que los contradicen. La solidaridad humana, la integración nacional y los supuestos del régimen democrático, difícilmente podrían enraizarse en la conciencia del mexicano si la nación confina en la escuela el ámbito de sus prodomos y no estuviera dispuesta a ordenar la vida comunitaria conforme a los principios que inculca a las nuevas generaciones.

Lejos están los años en que podía considerarse a la escuela como sede de la utopía. Las aulas se encuentran hoy intensamente permeadas por la vida social y las mentes jóvenes alertas a lo que ocurre en torno suyo. Las propósitos y las acciones de la política educativa resultarían incongruentes si no formaron parte de una decisión nacional en favor de la cultura, de la justicia y de la dignidad humana.

Un Plan Nacional de Educación, como lo ha concebido el Primer Magistrado del país, ha de ser eje de una estrategia global de desarrollo, sin la cual difícilmente podría ejecutarse.

Presupone determinaciones extensamente compartidas en materia de administración pública, de población, de salud y nutrición, de organización social, de financiamiento del gasto público, de vida democrática y de autonomía nacional.

La magnitud del problema que hemos descrito no deja lugar a dudas sobre la necesidad de vincular a las autoridades y a los maestros, a las familias y a las organizaciones sociales, a las empresas, a los trabajadores, a los propios estudiantes y a los ciudadanos en el propósito de hacer efectivo el derecho de aprender y el anhelo igualitario de proporcionar educación. Obliga, en suma, a comprometer

el esfuerzo toda de la sociedad en una tarea que define, mejor que cualquier otra, el país que ambicionamos ser.

Objetivos y Estrategias de Política Educativa

El Plan Nacional de Educación obedece —es menester reiterarlo— a un propósito global de congruencia. Lo que se pretende es la compatibilidad interna del sistema, su mejor vinculación con el todo social y primordialmente, el acercamiento de la realidad educativa a los normas que justifican la acción del Estado.

Los objetivos generales del Plan se deducen rigurosamente de los mandatos de la Constitución y de sus leyes reglamentarias, cuyo enumeración sería aquí redundante. Los antecedentes que hemos presentado describen ya, en lo esencial, la evolución normativa del sistema y el diagnóstico de la realidad educativa que acaba de enunciarse fue elaborado a la vista de las responsabilidades que el orden jurídico señala a la comunidad nacional.

Conviene, no obstante, subrayar el alcance de las preceptas capitales que orientan la tarea educativa y rigen, por lo tanto, los propósitos del Plan. El Artículo 3o., así como las fracciones a párrafos relativos de los Artículos 4o., 5o., 31, 73, y 123 de la Constitución, contienen cuando menos las siguientes grandes órdenes de señalamientos. El primero se relaciona con el **carácter democrático y popular de la educación**, considerando a la democracia no solamente en sus aspectos formales o en sus instituciones políticas sino como un sistema de vida que procure el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Estas preceptas se complementan con los que declaran obligatorio la escuela primaria y gratuita toda la educación que el Estado importe.

El mejoramiento integral del ser humano al que nuestra Constitución alude, afirma la igualdad de derechos de todos los individuos y favorece su copilaridad y la de los grupos —sin distinción de sexo o de razas— por la educación.

A tal efecto, otorga a la función social educativa la naturaleza de servicio público y al Congreso de la Unión concede facultades para establecer y sostener en toda la República escuelas de los diferentes ciclos, centros de preparación técnica y de investigación científica así como todo género de instituciones que fomenten la cultura general de los habitantes de la nación.

Nuestro propósito central, definido constitucionalmente como el desenvolvimiento armónico de todas las facultades del ser humano, obliga a una elevación constante de la calidad de la educación. De otro modo no sería posible luchar efectivamente contra la ignorancia, la servidumbre y los prejuicios. Tampoco podría contribuir mejorar la convivencia humana y a robustecer la dignidad de la persona, la integridad de la familia y el interés general de la sociedad.

A este fin, la Constitución otorga al Poder Legislativo del Gobierno Federal, facultades para unificar y coordinar la educación en toda la República y atribuye al poder público potestad para supervisar la enseñanza en diversas ciclos y modalidades. Las Leyes reglamentarias precisan

estas atribuciones y confieren a la autoridad educativa la responsabilidad de establecer planes y programas de estudio, evaluar los servicios educativos y mejorarlos mediante una vasta gama de apoyos al trabajo del maestro.

Es decisión de nuestra terna suprema que la educación fomente el amor a la Patria y defienda su independencia política en la solidaridad internacional y en la justicia. Para ello, habrá de afirmar los valores nacionales –sin hostilidades, ni exclusivismos– y deberá fomentar en los educandos la comprensión de nuestros problemas y el aprovechamiento de nuestros recursos; esta es, habrá de vincularse a propósitos y necesidades del desarrollo para contribuir así al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

La Constitución previene asimismo, la necesidad de distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función social educativa, así como las aportaciones económicas correspondientes, y dispone en diversos artículos las obligaciones de los padres de familia respecto a la educación de sus hijos, las de los mexicanos en relación a la instrucción cívica, las de las empresas con sus trabajadores y las de quienes adquieren mayor preparación respecto de la comunidad.

No es casual que a los principios cardinales que garantizan la igualdad y la libertad sigan a la Constitución los relativos a la educación; que se le otorgue a ésta, implícita pero claramente, la primera prioridad entre las tareas nacionales. A ello corresponden el deber de crear y promover un conjunto tal de servicios que no sería posible sostener sin el compromiso y la organización de todos los esfuerzos sociales en favor de la labor educativa.

En virtud de estas consideraciones, el Consejo Nacional Técnico de la Educación estableció los objetivos generales del Plan. El diagnóstico realizado durante los meses siguientes en cada una de las áreas del sistema, permitió definir las estrategias que, en el México de hoy y de mañana, nos permitirán armonizar nuestras acciones con la filosofía política que sustentamos.

La unidad general del propósito y la interacción del sistema determinan que los objetivos que se persiguen sean complementarios y que cada una de las estrategias favorezca, en alguna medida, el cumplimiento de las demás.

I. Con el propósito de **fortalecer el carácter democrático y popular de la educación**, se proponen las siguientes estrategias y decisiones:

1. Satisfacer plenamente y reorientar en su caso la demanda de servicios que plantean los padres de familia y los educandos de los diversos sectores sociales y atender progresivamente sus necesidades educativas en todas las modalidades, ciclos y niveles del sistema.

1.1. Generalización de la educación preescolar, en programas flexibles, con el apoyo de las comunidades locales y de la cooperación social.

1.2. Universalización de la educación primaria, comple-

tando sus servicios en las poblaciones apartadas e incrementando su capacidad de retención.

1.3. Definición del carácter obligatoria de la educación secundaria y ampliación sustancial de sus servicios, orientadas a la formación para la vida y para el trabajo.

1.4. Fortalecimiento y diversificación de la educación media, tecnológica y superior para satisfacer la demanda, de acuerdo con las necesidades reales de los educandos y de la sociedad.

2. Promover la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en el sistema a fin de cubrir prioritariamente las necesidades educativas de los niños y jóvenes cuyas condiciones sociales e individuales tienden a marginarlos o a eliminarlos prematuramente de los servicios escolares.

2.1. Mejoramiento de la atención materno-infantil mediante programas de orientación masiva y servicios de estancia y educación que aprovechen las posibilidades formativas de los primeros años de la vida.

2.2. Atención preferente a las necesidades de los grupos marginados, por la castellanización, la educación bilingüe y el fortalecimiento de las acciones destinadas a poblaciones dispersas y zonas deprimidas.

2.3. Organización de programas de salud y nutrición en el medio escolar, y ampliación de la educación especial a efecto de compensar deficiencias que impiden el adecuado desarrollo del educando.

2.4. Extensión de los mecanismos de apoyo para estudiantes de escasos recursos, con el propósito de favorecer la igualdad de condiciones para su permanencia y ascenso en el sistema.

3. Multiplicar los servicios destinados a los adultos, a fin de compensar insuficiencias educativas, complementar su formación y dotarlos de conocimientos y habilidades indispensables para una vida mejor.

3.1. Alfabetización intensiva, programada por grupos de edades y por regiones, como parte de una política dirigida al desenvolvimiento integral de las comunidades marginadas.

3.2. Impulso decidido a los sistemas de educación abierta para ofrecer a la población adulta, mediante la congruencia de esfuerzos sociales e institucionales, oportunidades de ascender en el proceso de su propia formación.

3.3. Reorientación de los servicios de la educación extraescolar en los medios rural y urbano, encaminados al incremento de las capacidades sociales y productivas de la población subocupada.

3.4. Empleo intensivo de los medios de difusión impresos y electrónicos, en programas que ofrezcan a los diversos estratos sociales oportunidades de superación cultural y laboral.

- II. Con el propósito de **elegir la calidad de la educación y orientarla al desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano**, se proponen las siguientes estrategias y decisiones:
 1. Mejorar la eficiencia interna del sistema de manera que el proceso de enseñanza-aprendizaje se realice en condiciones que permitan el cumplimiento de los objetivos que persiguen las diferentes grados, ciclos, niveles y modalidades de la educación.
 - 1.1. Estímulo a las tareas de investigación y experimentación que favorezcan el mejoramiento de los contenidos, los métodos y las tecnologías educativas, y apoyen un proceso más racional de toma de decisiones.
 - 1.2. Evaluación sistemática de los rendimientos escolares y de los criterios para la promoción y acreditación a fin de asegurar la adquisición de conocimientos y habilidades específicas por parte de los educandos.
 - 1.3. Revisión permanente de la estructura de los ciclos y del contenido de los planes, programas y libros de texto, con objeto de acrecentar su vinculación a las necesidades, intereses y capacidades reales de la población.
 - 1.4. Programación de los servicios educativos para fortalecer las funciones normativas, mejorar la administración escolar, los calendarios y horarios de labores y aprovechar eficientemente los recursos disponibles.
 2. Revisar e incrementar los programas dirigidos a la formación y mejoramiento del personal docente y al otorgamiento de estímulos y apoyos que promueven su bienestar y propicien el más eficaz desempeño de sus tareas.
 - 2.1. Reforma de la estructura, los planes y programas de la educación normal, con el fin de integrar en un sistema todas las modalidades de formación de maestros para los ciclos de la educación básica, y elevarlos al nivel superior como lo Ley lo previene.
 - 2.2. Intensificación de los esfuerzos orientados a la superación permanente del magisterio en servicio, para su mejoramiento cultural y profesional así como su más cercana relación con los propósitos del sistema educativo.
 - 2.3. Promoción al diseño, producción y distribución de los materiales didácticos que requiere el trabajo docente, con el concurso de los propios maestros, de los centros de investigación y las instituciones especializadas.
 - 2.4. Organización de un programa integral destinado a elevar las condiciones de vida y de trabajo del maestro, a estimular su experiencia docente y a perfeccionar los sistemas de promoción laboral.
 3. Enriquecer la vida cultural, social y recreativa de las escuelas y de la propia comunidad para contribuir al desarrollo armónico e integral de los educandos.
 - 3.1 Estímulo a la creatividad y a la sensibilidad artística, como parte esencial del proceso educativo, mediante la eficaz vinculación de las instituciones dedicadas a la preservación y fomento de la cultura con el maestro y el educando.
 - 3.2. Desarrollo extensivo de programas que favorezcan la formación cívica y la actitud solidaria de las nuevas generaciones y que coordinen los esfuerzos públicos y sociales destinados a la atención de la juventud.
 - 3.3. Vigorización institucional de las acciones destinadas a la recreación y a la práctica del deporte, para propiciar la salud física y mental de los educandos y su capacidad de relacionarse con la naturaleza y la sociedad.
 - 3.4. Mejoramiento de la cultura general de la población por el impulso a la creación artística e intelectual, a la actividad editorial, o las bibliotecas y a los hábitos de lectura, así como por la elevación de los mensajes que difunden los medios de comunicación.
- III. Con el fin de **vincular la educación a los objetivos nacionales y necesidades del desarrollo**, se proponen las siguientes estrategias y decisiones:
 1. Afirmar los valores nacionales por medio de la educación y procurar que sus servicios se orienten conforme a las necesidades regionales y al logro de los objetivos generales del país.
 - 1.1. Acrecentamiento de la cultura nacional por la preservación de sus más altos valores, la promoción de sus auténticas manifestaciones y la continuidad de nuestras tradiciones entre las comunidades de origen mexicano residentes en el extranjero.
 - 1.2. Enriquecimiento del contenido de la enseñanza en todos los ciclos, mediante el fomento de aquellas aptitudes y conocimientos específicos relacionados con las prioridades económicas y sociales.
 - 1.3. Regionalización de las decisiones que permitan conciliar los propósitos de la educación nacional con los requerimientos de la comunidad y desconcentrar la administración y la responsabilidad de sus servicios.
 - 1.4. Orientación institucional de la investigación, científica y de la innovación y adaptación tecnológicas, según las necesidades reales del país y los proyectos de sus diversos sectores.
 2. Incrementar sustancialmente la capacidad de los mexicanos para la innovación y la vida productiva, a fin de procurar su más plena realización por el trabajo y su eficaz contribución a los propósitos del desarrollo.
 - 2.1. Incorporación sistemática a los contenidos y métodos de la educación, de elementos que promuevan la dignificación del trabajo y la más cabal participación, tanto del varón como de la mujer, en la vida económica.

- 2.2. Revisión gradual de los contenidos de la enseñanza en todos los ciclos a fin de encontrar un mayor equilibrio entre la educación general, la formación tecnológica y las habilidades concretas de los educandos.
 - 2.3. Desarrollo intensivo de programas de capacitación en el trabajo y para el trabajo, destinados tanto a los sectores informales como a los modernos de la economía, por la utilización coordinada de las instalaciones escolares y productivas.
 - 2.4. Modificación de las normas legales y actitudes sociales que desvalorizan los oficios y las profesiones intermedias, y establecimiento de criterios objetivos para acreditar las diversas aptitudes laborales que requiere la actividad económica.
3. Fortalecer las instituciones educativas posteriores o los ciclos básicos, para propiciar el pleno cumplimiento de los propósitos que las justifican y su mayor vinculación con las necesidades presentes y futuras de la nación.
- 3.1. Creación de un organismo participativo de alto nivel que informe al sistema educativo sobre los requerimientos actuales y previsibles de recursos humanos en todos los sectores de la actividad nacional y concerte los programas correspondientes.
 - 3.2. Revisión de la estructura de la educación tecnológica de modo que, sin detrimento de la formación general, incremente la propensión al trabajo y mejore su contribución a las actividades agropecuarias e industriales, a los servicios y al aprovechamiento de los recursos naturales.
 - 3.3. Integración de la educación media superior en un sistema que, con la participación de instituciones federales, estatales y autónomas, desarrolle una amplia gama de carreras y especialidades, paralelamente a la educación propedéutica que preparatoria.
 - 3.4. Reformas legales y constitucionales, en su caso, en materia de Educación Superior, que definan y garanticen la autonomía de las instituciones, determinen las modalidades de su financiamiento, encaucen las relaciones laborales y académicas y estimulen la programación de las actividades de investigación, docencia, difusión y servicio.

IV Con el propósito de **comprometer y organizar los esfuerzos sociales en favor de la educación**, se proponen las siguientes estrategias y decisiones:

1. Promover la participación creciente y responsable de la comunidad en el fomento a la obra educativa y en el desarrollo y mejoramiento de los servicios escolares.
- 1.1. Establecimiento de Consejos Estatales de Educación y de instancias que coordinen las facultades concurrentes de la Federación y de las entidades y propicien la participación de los sectores interesados en el desarrollo de los servicios educativos.

- 1.2. Creación de Juntas Locales de Educación en cada municipio y de Patronatos y Consejos en cada plantel, que fomenten la participación de los comunidades en el mejoramiento del ámbito escolar.
 - 1.3. Organización de sistemas de orientación o los padres de familia para que contribuyan con mayor eficiencia a la educación de sus hijos y a las decisiones que afectan la vida escolar.
 - 1.4. Llamado a la responsabilidad ciudadana en la preservación de nuestro patrimonio histórico, el acrecentamiento de nuestra cultura, el sostenimiento de la tarea educativa y el empeño permanente en su propia superación.
2. Establecer los compromisos de las instituciones políticas, de los sectores sociales y de las comunidades educativas en la promoción, financiamiento y adecuada utilización de los servicios educativos.
- 2.1. Distribución equitativa de la carga financiera entre la Federación y las entidades, de acuerdo a los niveles de ingreso de cada región y a las prioridades del Plan, acrecentando la responsabilidad de las autoridades locales en la administración educativa.
 - 2.2. Solidaridad nacional de los sectores más favorecidos por el desarrollo en las tareas que la hacen posible y vinculación de las fuerzas productivas y de las instituciones sociales en el estímulo, apoyo y complementación a la obra de la escuela.
 - 2.3. Responsabilidad de los estudiantes en el aprovechamiento de las oportunidades educativas, contribución equitativa en el sostenimiento de su propia formación y cumplimiento de los servicios que, como jóvenes y como educandos, han de prestar a la comunidad.
 - 2.4. Compromiso de los maestros, los trabajadores y los funcionarios del sistema educativo en la administración eficiente de los recursos que el país les confía y de las esperanzas que la nación les encomienda.

Señor Presidente de la República:

He aquí el fruto inicial de los esfuerzos que hemos realizado animados por su convocatoria y por su fe en la educación. Durante varios meses no hemos dedicado a organizar nuestro pensamiento para poder organizar nuestra tarea. Este no es sino el punto de partida para el análisis, el diálogo y la acción.

En el curso de los próximos días, habrá de conocer nuestros programas. Las metas cuantitativas que perseguimos, dentro de seis meses. Entre tanto, es necesario precisar el orden de prioridades y determinar la cantidad de los recursos públicos y sociales que estamos dispuestas a comprometer.

Pareciera que la situación económica del país no fuera propicia para la adopción de un plan de semejante envergadura. Son, sin embargo, mayores los riesgos en que podríamos incurrir si no tomamos a tiempo las decisiones que garanticen nuestro progreso e independencia.

La educación contiene y hace posible nuestro proyecto histórico. Educador es asumir la ideología nacional.

Por una vía o por otra, la cultura y la escuela son agentes de cambio. Cuando adquieren amplitud democrática, apresuran las reformas sociales. Cuando únicamente alcanzan a despertar el pensamiento crítico son promotoras de transformaciones más radicales.

La capacidad de los recursos humanos determina las expectativas de cada país para sobrevivir y prosperar. Difícilmente podríamos participar en un mundo competitivo con índices de educación que nos situaran entre los menos aptos.

En las tareas de la escuela se decide, no sólo el modelo sino también el nivel del país que queremos ser.

Todo esfuerzo educativo es revolucionario porque modifica, de modo irreversible, la sociedad. Cualquiera que sea la fuerza que después se le oponga, los avances de un país, en sus etapas de mayor determinación, no conocen retroceso. Afirmar lo contrario encubre conservatismo y desistimiento.

Las tareas educativas pertenecen al porvenir. Los niños de las primeras escuelas liberales fueron autores de

la Reforma; los hombres formados en las aulas de la Revolución construyeron el México de nuestros días; los que habremos de educar ahora, enfrentarán los retos del siglo XXI.

La obra del maestro es prodigio de la paciencia. La del gobernante que la promueve, testimonio irrefutable de previsión. La del país que la propicia, definición de su voluntad nacional.

Los responsables de la educación hemos de honrar esa paciencia, esa previsión y esa voluntad en un medio y en una época que hacen difícil mantener la custodia de los valores de la República al margen del dogmatismo y de la efímera ambición.

Transmitir el conocimiento y conquistar el saber: he ahí la divisa de un pueblo, que desde sus orígenes ha buscado afirmar su dignidad por medio de una educación que lo aliente a crear, a trabajar y a convivir en la libertad.

Aspiramos a ser dignos de una encomienda que quiere, para México, hombres capaces de participar en los desafíos de la democracia y de compartir las oportunidades y los bienes a los que tenemos derecho.

Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982¹

Objetivos programáticos

Cinco objetivos programáticos de carácter general orientan y organizan toda la tarea educativa. Los objetivos se conseguirán a través de acciones agrupadas en 52 programas a cada una de las cuales se le han fijado metas en el espacio y en el tiempo.

Los objetivos son puntos distantes hacia los cuales debemos dirigirnos permanentemente.

Las metas son compromisos que habremos de cumplir en el corto y en el mediano plazos.

Para organizar la acción se han jerarquizado los programas: doce de ellos son considerados como prioritarios durante 1979 y 1980.

Esta clasificación no significa que se descuidará el resto de los programas, sino que se pondrá en la solución de los problemas más opresivos; presupuestalmente se actuará sobre los incrementos.

Los cinco objetivos programáticos responden a la filosofía educativa mexicana, al enorme rezago en educación a los requerimientos que plantea el desarrollo del país.

Objetivos Programáticos

1. Asegurar la educación básica a toda la población.
 2. Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.
 3. Elevar la calidad de la educación.
 4. Mejorar la atmósfera cultural del país.
 5. Aumentar la eficiencia del sistema educativa.
1. El primera consiste en procurar a todas los mexicanos el uso del alfabeto y la educación básica indispensable que mejore la calidad de su vida y les permita participar en el desarrollo nacional.
 2. Para apoyar el desarrollo del país, es necesario vincular la educación terminal con la producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios. Este es el objetivo que orientará el desarrollo de los diversos sistemas de educación media terminal y superior.
 3. Paralelamente se requiere elevar la calidad de la educación con mejores planes y programas de estudio, contenidos y métodos adecuados, material didáctico, instalaciones, y, sobre todo, con maestros cada vez más capacitados.

4. Se busca, además transformar, —en colaboración con otras dependencias— la atmósfera cultural para apoyar la tarea educativa y contribuir a que la población pueda reconocer calidad, creando así una demanda de cultura cada vez de mejor nivel.
5. Los recursos que se destinan a la educación son siempre limitados. Por ello, el sector educativa busca incrementar la eficiencia del sistema. Se deben obtener mayores logros y asegurar el buen uso de los fondos que se destinan a la educación.

Objetivo 1. Asegurar la educación básica a toda la población

- 1.1. Asegurar la primario completo a todos los niños.
- 1.2. Castellanzar y proporcionar la primaria bilingüe a la población indígena.
- 1.3. Dar a la población adulta la oportunidad de recibir la educación básica o completarla en su caso.
- 1.4. Ampliar la educación inicial.
- 1.5. Llevar la educación preescolar a todas los niños.
- 1.6. Atender la educación de la población atípica.
- 1.7. Ofrecer lo secundaria general a todos los que la demanden.
- 1.8. Desarrollar las distintas modalidades de la secundaria técnica según los necesidades de cada zona.

Objetivo 2. Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios

- 2.1. Proporcionar el desarrollo armónica de lo educación superior en toda el país, racionalizando el uso de los recursos que se destinan a ella.
- 2.2. Fomentar la educación profesional de nivel medio superior.
- 2.3. Coordinar el desarrollo de la educación media superior universitaria.
- 2.4. Formar profesionales de nivel superior que contribuyan al desarrollo agropecuario.
- 2.5. Fomentar la educación de nivel medio superior agropecuario.
- 2.6. Desarrollar lo educación tecnológico industrial y de servicios de nivel medio superior.
- 2.7. Ampliar la educación de nivel superior en ciencias y tecnologías del mar.

¹Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982, México, SEP, 1979.

- 2.8. Impulsar el nivel medio superior en ciencias y tecnologías del mar.
- 2.9. Fortalecer o nivel regional la educación tecnológica superior.
- 2.10. Desarrollar la investigación y la educación tecnológica de nivel superior en el Instituto Politécnico Nacional.
- 2.11. Impulsar la educación técnica de nivel medio superior en el Instituto Politécnico Nacional.
- 2.12. Apoyar los programas gubernamentales de capacitación para y en el trabajo, en coordinación con las dependencias responsables.
- 2.13. Regular el ejercicio profesional.

Objetivo 3. Elevar la calidad de la educación

- 3.1. Impulsar la formación superior y la investigación pedagógicas en la Universidad Pedagógica Nacional.
- 3.2. Elevar la calidad de la educación normal.
- 3.3. Mejorar los contenidos y métodos educativos.
- 3.4. Capacitar y mejorar profesionalmente al magisterio y servicio.
- 3.5. Desarrollar materiales y tecnologías educativas.
- 3.6. Evaluar el rendimiento escolar.
- 3.7. Fomentar la investigación educativa.

Objetivo 4. Mejorar la atmósfera cultural del país

- 4.1. Promover el hábito de la lectura.
- 4.2. Impulsar la educación artística y preservar y difundir el patrimonio artístico.
- 4.3. Impulsar la educación histórica y antropológica y preservar y difundir el patrimonio histórico.
- 4.4. Promover y coordinar actividades culturales.
- 4.5. Difundir la cultura a través de los medios masivos de comunicación.
- 4.6. Atender la educación física.
- 4.7. Coordinar el desarrollo del deporte.
- 4.8. Proteger los derechos de autor
- 4.9. Promover y difundir servicios culturales y recreativos para la juventud.

Objetivo 5. Aumentar la eficiencia del sistema educativo

- 5.1. Implantar sistemas que eleven la eficiencia de la acción educativa.

- 5.2. Desconcentrar las decisiones y los trámites administrativos.
- 5.3. Racionalizar la administración de los recursos humanos.
- 5.4. Racionalizar la asignación de los recursos financieros.
- 5.5. Agilizar la administración y el ejercicio de los recursos financieros.
- 5.6. Mejorar los procedimientos de adquisición, abastecimiento y utilización de los recursos materiales.
- 5.7. Impulsar la planeación educativa.
- 5.8. Administrar el sistema de incorporación de escuelas.
- 5.9. Aprovechar la promoción social voluntaria para apoyar la acción educativa.
- 5.10. Adecuar permanentemente las normas jurídicas que regulen el sistema educativo y cuidar su aplicación.
- 5.11. Mejorar la imagen del servicio educativo público.
- 5.12. Verificar el cumplimiento de las normas administrativas y financieras que rigen las acciones del sector.
- 5.13. Ampliar y conservar la infraestructura física.
- 5.14. Propiciar el intercambio educativo y cultural con otros países.
- 5.15. Dirigir y coordinar la acción educativa.

Metas 1979-1982

Para iniciar el proceso de corrección del enorme rezago educativo y avanzar en el logro de los objetivos del sector, el Gobierno Federal propone a la sociedad mexicana un conjunto de metas mínimas que sólo podrán alcanzarse con el concurso de todos los responsables de la acción educativa.

Programas prioritarios

En esta parte se señalan las metas y se da una breve descripción de los programas prioritarios. Más adelante se describirán el resto de los programas y sus metas.

1.1. Asegurar la primaria completa a todos los niños

Meta

Ofrecer la primaria completa a todas las niñas a partir de septiembre de 1980. Seis años después de esta fecha deberán terminar el 6o. grado 75 de cada 100 que ingresaran a 1o.; con ella se habrá mejorado 50% la eficiencia terminal.

En abril de 1979 aún permanecen sin escuela primarias

ría 1.2 millones de niños,* a fin de cumplir con el compromiso se deberán reforzar las acciones para implantar las seis grados en escuelas incompletas, crear albergues escolares para comunidades dispersas establecer cursos comunitarios en poblaciones alejadas y con ocho o más niños, compensar económicamente a maestros rurales, transportar o niños de sus hogares a la escuela y dar flexibilidad al calendario escolar. Se usará un modelo que tomará en cuenta la edad y las conocimientos de los jóvenes que no se han asistido a la escuela o la han abandonado, para que puedan completar la primaria en menor tiempo que en la escuela regular.

1.2 Castellanzar y proporcionar la primaria bilingüe a la población indígena

Meta

Para septiembre de 1982 estar enseñando a todos los niños entre 5 y 7 años el español necesario para cursar la primaria bilingüe.

Adicionalmente se plantea reducir para 1982 en 25% el monolingüismo entre la población adulta, de modo que participe de la cultura nacional, reforzando a la vez la propia.

La población indígena monolingüe consiste actualmente de unas 900 mil personas mayores de 12 años y 300 mil con menos de esa edad. Para cumplir con las metas establecidas las principales acciones serán: capacitación de instructores bilingües; atención a niños entre 5 y 7 años con educación preescolar, elaboración de libros y otros materiales didácticos en lenguas autóctonas, adecuación e instalación de albergues, experimentación e implantación de métodos de acuerdo con las características de las comunidades y suministro de servicios educativos para adultos.

1.3 Dar a la población adulta la oportunidad de recibir la educación básica (primaria o secundaria) o completaria en su caso.

Meta

Reducir para 1982 el analfabetismo en el país a 10% de la población adulta (en la actualidad es de aproximadamente 20%):

Lograr que 3 millones de adultos con primaria incompleta y 2 millones con secundaria incompleta acrediten dichos ciclos, o estén incorporados a los servicios de educación para adultos.

Los 6 millones de personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir—además de los indígenas monolingües—, más los 13 millones que no pudieron terminar la educación primaria y los 7 que no concluyeron la secundaria, constituyen el mayor reto para la tarea educativa.

* Incluye no menos de 300 mil niños con problemas de aprendizaje que constituyen la demanda potencial del programa "Atender la educación de la población atípica".

El programa de educación para adultos se ha concebido en dos etapas: durante la primera se atenderá el rezago educativo en un periodo de 8 años y se consolidará un sistema eficiente. En la segunda etapa se atenderá permanentemente a quienes no se hubieron incorporado a la educación formal.

Dada la desproporción entre demanda y recursos, es indispensable partir de la capacidad del propio educando de aprender por sí mismo y de su interés por hacerlo.

2.1 Proporcionar el desarrollo armónico de la educación superior en todo el país, racionalizando el uso de los recursos que se destinen a ella

Meta

Se busca el uso eficiente de los recursos para que la información de los egresados responda en calidad y número a las necesidades nacionales, regionales y locales, se desarrolle la investigación en el sistema educativo superior y se difunda cultura y conocimiento. Adicionalmente, la proporción de los servicios que se ofrezcan para 1982 fuera de las 3 ciudades más grandes del país deberá llegar a 60% (actualmente es inferior a 40%).

Si bien la construcción de una sociedad más justa, más libre, más homogénea, más unida, depende de la educación básica para todos, la posibilidad de aprovechar de mejor manera los recursos naturales y elevar nuestro crecimiento económico depende de la eficiencia que demos a la educación terminal y el grado en que la vinculemos con el sistema productivo de bienes y servicios. Con base a la nueva ley de Coordinación para la Educación Superior se ha puesto a funcionar ya el mecanismo de planeación permanente que establecerá metas estatales, regionales y nacionales, y que permitirá el uso más racional de los recursos financieros y humanos que el país dedica a formar sus cuadros técnicos y profesionales.

El mecanismo de planeación está en manos no sólo de funcionarios de la educación federal y estatal, sino también de los propios rectores y directores de la universidad y de los otros institutos superiores del país.

2.2 Fomentar la educación profesional de nivel medio superior

Meta

Aumentar de 9 a 20% la proporción de quienes se inscriban en carreras terminales de nivel medio superior y lograr que la proporción de quienes egresen en relación a quienes se inscriben llegue a 70% y aumentar el reconocimiento social de este tipo de carreras.

Actualmente egresa de los planteles educativos mayor número de profesionales con licenciatura que técnicos de nivel medio, mientras que la estructura laboral del país requiere lo contrario.

De quienes continúan estudios después de secundaria, sólo 9% se registra en carreras de nivel medio superior. Se busca elevar este índice a 20% en 1982.

Durante 1978 se creó el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica como organismo descentralizado. Contará con la participación del sector productivo de bienes y servicios público y privado.

3.1 Impulsar la formación superior y la investigación pedagógicas en la Universidad Pedagógica Nacional

Meta

Atender en 1982 a 18 mil alumnos en el sistema formal y a 80 mil en el sistema abierta, en la sede del Distrito Federal de la Universidad Pedagógica Nacional y en tres unidades de la misma en provincia.

Nuestras metas no pueden limitarse a ampliar el servicio educativo. Necesitamos mejorar la calidad de la educación, dar a ésta un sentido específico que asegure, a quienes estudian, la posibilidad real de aumentar no sólo sus conocimientos si no también sus habilidades, incluida la de autoaprendizaje, y generar la posibilidad de que mejoren, por sí mismos, sus condiciones de vida.

La Universidad Pedagógica Nacional, que inició sus actividades recientemente, permitirá complementar el sistema de formación de maestros, como institución de excelencia e investigación a nivel superior, ampliando las opciones de los educadores, y actualizando y elevando el nivel de los maestros en servicio.

3.2 Elevar la calidad de la educación normal

Meta

Adecuar los planes y programas de estudio para asegurar el mejoramiento de la calidad de la educación, y coordinar las acciones federal, estatal y particular que aseguren que el número de egresados correspondo a las necesidades del sistema educativo nacional.

La calidad de la educación depende antes que nada de los maestros. En los últimos años, como una consecuencia del enorme crecimiento demográfico y de la omplación y multiplicación desordenado del número de escuelas normales, se ha abatido la calidad en la formación de los docentes y, al mismo tiempo, se ha descuidado el equilibrio entre la oferta y la demanda de educadores para ciertas niveles y especialidades, tanto regional como nacionalmente.

3.3 Mejorar los contenidos y métodos educativos

Meta

Con la participación de los maestros especializados, revisar de manera permanente contenidos, métodos, planes y programas educativos en los niveles básica y normal, para ser implantados o partir de 1980.

Lo escasa consideración que se hace en las actuales libros de textos sobre las características regionales, la estrecha vinculación que requieren las contenidos, planes y programas de primaria y secundaria, y la urgente necesidad de preparar debidamente a las maestras de educación básica condujeron como prioritario este programa.

4.1 Promover el hábito de la lectura

Meta

Mejorar y crear bibliotecas en ciudades y cabeceras municipales hasta completar 2 mil en 1982 y establecer a 6 mil salas de cultura en poblaciones y zonas marginadas para el mismo año. En 1979 se deberá alcanzar un ritmo de edición de cinco nuevos títulos cada mes y la redacción de otros tantos.

La tarea educativa promueve la lectura. Sin embargo, el difícil acceso a los libros, su reducida diversidad y edición, la escasez de bibliotecas y la falta de orientación al lector han provocado que se generalice la lectura de publicaciones de baja calidad.

Se trata de promover la lectura a través de publicaciones de calidad a precios accesibles. hacer más eficiente la distribución de los libros y aumentar lo cantidad de bibliotecas y salas de cultura existentes.

5.1 Implantar sistemas que eleven la eficiencia de la acción educativa

Meta

Revisar, coordinar e implantar estructuras, sistemas y procedimientos que eleven permanentemente lo eficiencia de las 93 unidades administrativos del sector educativo.

El programa está por los lineamientos de lo Reforma Administrativa; se desarrollan acciones para mejorar la eficiencia interna en lo Secretario de Educación Pública, lo coordinación del sector educativo y la vinculación con otros sectores.

5.2 Desconcentrar las decisiones y los trámites administrativos

Meta

Para 1981 los 31 delegaciones deberán coordinar las acciones de lo SEP en los estados, manteniendo su vinculación con los órganos centrales, los cuales se habrán transformado en unidades responsables de normar, controlar y evaluar los servicios educativos a nivel nacional. Se incluye como meta que los delegaciones realicen directamente la contratación de personal, las adquisiciones y las restantes actividades administrativos que les competen.

La concentración excesivo de los órganos de decisión hacía que frecuentemente se dictaran disposiciones fuera de contexto. La misma concentración había hecho que hubiera 17 funcionarios de la Secretaria de Educación en un solo estado, sin comunicación entre ellas, respondiendo cada uno a distinta autoridad central.

La centralización de actividades y decisiones de la capital de la República, que en otras épocas pudo justificarse se había convertido en el mayor obstáculo a la eficiencia del sistema educativo federal, sin haber sido capaz de cargar el desarrollo educativo heterogéneo de las entidades que integran la Federación.

5.3 Racionalizar la administración de los recursos humanos

Meta

Haber integrado en 1981 normas, organización, infraestructura y procedimientos que permitan el aprovechamiento pleno de los recursos humanos del sector educativo, desde cada unidad específica y geográfica de adscripción.

En un universo integrado por media millón de traba-

adores y 800 mil plazas, las acciones tendientes a crear estabilidad en el empleo, brindar oportunidades de desarrollo al personal y en general mejorar la administración del sector son los ejes principales para elevar su eficiencia.

Metas por programa

En este apartado se incluyen los programas no clasificados como prioritarios, a excepción de los programas de apoyo. Se indican solamente las metas principales de cada programa.

Programas	Metas para 1982
1.4 Ampliar la educación inicial.	Inducir a que 60% de los niños de 0 a 5 años de edad reciban beneficios, así sea indirectamente, de la educación inicial y atender en centros especializados a 50 mil niñas.
1.5 Llevar la educación preescolar a todas las niñas.	Ofrecer un año de preescolar a su equivalente a 70% de los niños de 5 años (actualmente: 15.4%)
1.6 Atender la educación de la población atípica	Atender con educación especial a 57 mil niños con problemas de aprendizaje.
1.7 Ofrecer la secundaria general a todas las que la demanden	Dar oportunidad a todos los que terminen la primaria de cursar la secundaria completa. Se espera atender a 3.4 millones de educandos en secundarias generales para el ciclo 1982-1983.
1.8 Desarrollar las distintas modalidades de la secundaria técnica según las necesidades de cada zona	Lograr que las distintas modalidades de secundaria técnica correspondan a las necesidades de cada zona. (Se atenderán 625 mil educandos en los planteles de secundaria técnica en el ciclo 1982-1983.)
2.3 Coordinar el desarrollo de la educación medio superior universitaria	Proporcionar educación medio superior a 940 mil educandos, a través de las escuelas de universidades autónomas estatales, y particulares, así como de organismos descentralizados del Estado.
2.4 Formar profesionales de nivel superior que contribuyan al desarrollo agropecuario.	Atender a 11 mil educandos, originarios de zonas agropecuarias, para la formación de técnicos de nivel superior, en especialidades que requieran el desarrollo del sector agropecuario.
2.5 Fomentar la educación de nivel medio superior agropecuario	Formar técnicos profesionales de nivel medio superior para apoyar el desarrollo agropecuario atendiendo a 70 mil educandos en planteles ubicados en las zonas de producción.
2.6 Desarrollar la educación tecnológica industrial y de servicios de nivel medio superior.	Proporcionar a 140 mil educandos distintas especialidades de formación a nivel de bachillerato técnico industrial, y a 35 mil, en distintas opciones de carácter terminal, de acuerdo con las necesidades de los sectores industrial y de servicios.
2.7 Ampliar la educación de nivel superior en ciencias y tecnologías del mar.	Atender a 1600 educandos, originarios de zonas litorales, lacustres y fluviales, para la formación de técnicos de nivel superior, en especialidades que requieran el desarrollo del sector pesquero.
2.8 Impulsar el nivel medio superior en ciencias y tecnologías del mar.	Ofrecer a 12 mil educandos, originarios de las zonas prioritarias para el desarrollo pesquero industrial, la formación como técnicos profesionales de nivel medio en las especialidades que se requieran, dando preferencia a las carreras terminales.
2.9 Fortalecer a nivel regional la educación tecnológica superior.	Atender a 80 mil alumnos de nivel licenciatura y 1200 de posgrado en los institutos tecnológicos regionales, adaptando las especialidades a las necesidades de las zonas de influencia y mejorando el aprovechamiento de la capacidad instalada.

2.10 Desarrollar la investigación y la educación tecnológica de nivel superior en el Instituto Politécnico Nacional.	Proporcionar a 105 mil alumnos de nivel licenciatura, y a 5 mil de posgrado, educación en los planteles del Instituto Politécnico Nacional, para formar los técnicos de nivel superior que el país requiere e impulsar la investigación científico y tecnológico.
2.11 Impulsar la educación técnica de nivel medio superior en el Instituto Politécnico Nacional.	Atender a 96 mil educandos en las escuelas de nivel medio superior del Instituto Politécnico Nacional ofreciendo formación de técnicos profesionales de nivel medio, a través de carreras terminales.
2.12 Apoyar los programas gubernamentales de capacitación para y en el trabajo en coordinación con las dependencias responsables.	Ofrecer programas de educación para el trabajo en modalidades formal y abierta para atender a 350 mil personas; desarrollar y operar programas de capacitación en el trabajo en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
2.13 Regular el ejercicio profesional	Adaptar el registro profesional a las necesidades del país promoviendo el reconocimiento social de las distintas especialidades. Registrar y autorizar 90 mil títulos profesionales durante 1982.
3.4 Capacitar y mejorar profesionalmente al magisterio en servicio	Proporcionar cuantitativa y cualitativa cada 5 años a todos los maestros en servicio un curso de actualización, capacitación y mejoramiento profesional.
3.5 Desarrollar materiales y tecnología educativos.	Desarrollar prototipos educativos y producir materiales para su uso en las aulas, los medios masivos de comunicación y directamente por los educandos. Contar con programas de radio y televisión que apoyen la educación básica de niños y adultos.
3.6 Evaluar el rendimiento escolar.	Operar un sistema que acredite el saber adquirido y asegurar a la sociedad la validez de la certificación de estudios, y evaluar en forma permanente y sistemática el rendimiento escolar.
3.7 Fomentar la investigación educativa.	Mantener una vinculación efectiva con los centros especializados, desarrollando al menos un proyecto conjunto con 10 de las instituciones de la investigación educativa en el país.
4.2 Impulsar la educación artística y preservar y difundir el patrimonio artístico.	Asegurar que todas las escuelas secundarias cuenten por lo menos con un profesor de actividades artísticas y tener en cada entidad federativa por lo menos un centro de iniciación para desarrollar la vocación artística de alumnos de primaria y secundaria.
4.3 Impulsar la educación histórica y antropológica y preservar y difundir el patrimonio histórico	Formar 130 profesionales de antropología, etnografía, museografía y lingüística; crear 200 museos escolares y 12 regionales. Completar los proyectos del Templo Mayor, Palenque y Cacaxtla, y consolidar 15 edificios en el sureste.
4.4 Promover y coordinar actividades culturales.	Desarrollar al menos una actividad cultural excepcional cada bimestre en cada una de las escuelas técnicas y normales del país.
4.5 Difundir la cultura a través de los medios masivos de comunicación.	En coordinación con las dependencias responsables, coadyuvar a producir e inducir la producción de programas culturales y recreativos de alta calidad hasta alcanzar el 12.5% del tiempo de transmisión de radio y televisión.
4.6 Atender la educación física.	Lograr que todas las escuelas secundarias cuenten por lo menos con un profesor de educación física y atender durante 1982 la formación de 3 mil 700 futuras profesoras.
4.7 Coordinar el desarrollo del deporte.	Conseguir la participación de todas las escuelas primarias y secundarias en competencias deportivas.
4.8 Proteger los derechos de autor.	Mantener el registro de las creaciones intelectuales y artísticas y asegurar el cumplimiento de las normas internacionales para proteger los derechos de autor y promover la creatividad y difusión de las obras protegidas.
4.9 Promover y difundir servicios culturales y recreativos para la juventud.	Lograr que los jóvenes apoyen la educación para adultos y atender durante 1982 con actividades culturales y recreativas a un millón y media de jóvenes.

Los doce últimos programas (no incluidos en este apartado) forman parte del grupo de quince programas que persiguen aumentar la eficiencia del sistema educativa. Pueden considerarse como programas de apoyo. Si bien tienen metas internas operativas su meta expresa es coadyuvar al logro de las que corresponden a los programas sustantivos.

Como ya se dijo, algunos programas, entre ellos los más importantes (primaria para todos los niños, educación para adultos, secundaria completa y promoción del hábito de la lectura), proponen metas para la acción educativa en conjunto de toda la sociedad y no sólo del Gobierno Federal.

Es evidente que se trata de metas mínimas que el país deberá revisar anualmente, procurando ampliarlas de acuerdo con los recursos que las gobiernos Federal, estatales y municipales, y los particulares, destinen para mejorar la calidad de la vida de los mexicanos.

Vinculación con otros sectores

El sector educativo se encuentra relacionado de una u otra manera con todos los demás sectores. Se mencionan en este capítulo las relaciones sectoriales que por ahora son fundamentales; la tabla que se incluye al término del mismo señala los cruces entre las programas del sector educativo y los planes de los demás sectores.

a) Plan Global de Desarrollo

Es un marco general en el que deben quedar incluidas la educación y su relación con los demás sectores. Marcará los grandes propósitos nacionales a corto, mediano y largo plazos, señalando las lineamientos que orientarán los planes, los programas y las metas de cada sector.

b) Plan Nacional de Desarrollo Urbano

Los lineamientos que establece el Plan Nacional de Desarrollo Urbano son considerados por el sector educativa en varios aspectos. Así, las modalidades de impulso, consolidación y control de los sistemas urbanos integradas se tomarán en cuenta para definir el desarrollo de parques industriales, agroindustria e industria artesanal son orientadoras en decisiones sobre educación terminal, en especial en la modalidades tecnológicas y de capacitación para el trabajo.

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

c) Plan Nacional de Desarrollo Industrial

El Plan señala un crecimiento industrial de 12 por ciento anual en los próximos años y para algunos sectores, como los de bienes de capital y la petroquímica, entre el 18 y 20 por ciento. Establece claramente las zonas prioritarias del país (once zonas además de las franjas fronterizas), tipos de industrias o fomentos (destacando agroindustrias, la fabricación de bienes de capital y la pequeña industria) y metas para 33 ramas industriales, precisando aspectos como producción, empleo y utilización de la capacidad productiva.

Los objetivos y metas que propone el Plan Nacional de Desarrollo Industrial son valiosas orientaciones para el sector educativo, en particular para su objetivo tercera, que consiste en "vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios". A la fecha se han establecido convenios específicos con empresas como Petróleos Mexicanos y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas; será necesario en el futuro reforzar la coordinación para conseguir las metas que se plantean los sectores industrial y educativo.

d) Plan Nacional de Empleo

A la fecha se han definidas las bases para elaborar el Plan Nacional de Empleo. La educación se vincula al empleo en dos aspectos principales, por una parte como generador de oferta y, por otra, a través de la formación y capacitación de los recursos humanos requeridos por los demás sectores.

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

e) Plan Nacional Agropecuario y Forestal

Los objetivos de este Plan se orientan a la autosuficiencia en la obtención de productos básicos para el país y en el incremento a las exportaciones de productos demandados por el mercado internacional. Para ello se contemplan la ampliación de distritos de riego, la tecnificación de las zonas ganaderas y la explotación racional de los recursos forestales. Por este motivo el sector requiere de la formación de recursos humanos en mayor cantidad y calidad, de tal forma que aseguren el logro de las metas fijadas por el Plan a corto, mediano y largo plazos, lo que constituye, en esta área, la tarea imperativa del sector educativo.

f) Plan Nacional de Desarrollo Pesquero

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

g) Plan Nacional de Turismo

La metodología del Plan detecta un potencial considerable de la actividad turística en diferentes regiones y localidades del país, lo que representa un campo con amplias posibilidades de trabajo. Los sectores turismo y educación iniciaron hace 6 meses un proyecto conjunto para reorientar la educación y capacitación turísticas. Además de funcionarios de ambos sectores participan en el proyecto representantes de las empresas turísticas y de las instituciones educativas en turismo.

En la tabla siguiente se indican los cruces intersectoriales de los programas del sector educativo, señalando acciones conjuntas, coordinadas y complementarias.

Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados 1978¹

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. –Presidencia de la República.

José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 1o., 16, 19, 21, 24, 25, 28, y 48. de la Ley Federal de Educación; 1o., 4o, 6o, y 9o, de la Ley Nacional de Educación para Adultos; y 38, fracciones I, V, XVII, XXV y XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y

Considerando:

Que pese a los esfuerzos realizados en la tarea educativa, el aumento de los servicios ha sido insuficiente.

Que parte de la población rural y un sector de la urbana siguen al margen de los beneficios de la educación.

Que gran cantidad de adultos alfabetizados no hicieron estudios adicionales y buena parte de ellos no usa el alfabeto porque lo ha olvidado.

Que los recursos destinados por la Federación a la educación han beneficiado desigualmente a las poblaciones urbanas y rurales.

Que es obligado programar durante la presente administración una acción decidida en favor, primordialmente, de los sectores tradicionalmente postergados.

Que solamente con un Programa Nacional en el que participen la Federación, los Estados y los Municipios se puede lograr una acción enfocada especialmente a los grupos marginados, he tenido a bien expedir el siguiente

Acuerdo:

Artículo 1o.– Se crea el Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, para coordinar el programa de Educación para Todos, el cual tiene como objeto procurar a todos los mexicanos el uso del alfabeto y la educación fundamental.

Artículo 2o.– El Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados estará integrado por: El Secretario de Educación Pública, que lo presidirá; y

El Subsecretario de Educación Básica, el presidente del Consejo Nacional Técnico de la Educación, el Director General de la Unidad de Delegaciones de la Secretaría de Educación Pública, y un representante del Departamento del Distrito Federal, con el carácter de vocales.

El Secretario de Educación Pública invitará a las en-

tidades e instituciones que se mencionan o continuación para que cada uno designe un representante ante el Consejo, los cuales también tendrán el carácter de vocales

Patronato de Promotores Voluntarios.

Gobiernos de los Estados que participen en el programa,

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación,

Confederación Nacional de Padres de Familia, y

hasta cinco personas más que sean expertos en materia educativa.

Artículo 3o.– El Director General de Educación Pública será el Secretario Técnico del Consejo.

El Secretario Técnico informará al propio Consejo sobre el cumplimiento de los acuerdos de éste.

Artículo 4o.– El Programa Educación para Todos comprende los subprogramas específicos siguientes:

I.– Prioridad para todos los niños;

II.– Castellonización; y

III.– Alfabetización y educación fundamental para adultos e integración social de los alfabetizados.

Artículo 5o.– Son responsabilidades del Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados las siguientes:

I.– Coordinar las acciones para el cumplimiento de los objetivos del Programa Educación para Todos.

II.– Colaborar con los Gobiernos de los Estados y de los Municipios a evaluar los requerimientos educativos de los grupos marginados en cada entidad federativa;

III.– Colaborar con las propias Gobiernos de los Estados al diseño y evaluación de los programas en cada entidad;

IV.– Expedir el reglamento del propio Consejo.

Artículo 6o.– El Consejo se reunirá en sesiones ordinarias cada seis meses y su presidente queda facultado para convocar a sesiones extraordinarias cuando lo estime necesario.

Artículo 7o.– En el Distrito Federal la organización, dirección y evaluación del Programa Educación para Todos corresponderá al Departamento del Distrito Federal en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

Artículo 8o.– Los Estados que así lo decidan tendrán bajo su responsabilidad el cumplimiento del Programa Edu-

¹ Educación para todos, México, S.E.P., 1979.

cación para Todos. La Secretaría de Educación Pública, de acuerdo con el presupuesto autorizado, prestará el apoyo técnico y financiero necesario para el cumplimiento del mismo.

Artículo 9o.— Los Gobernadores de los Estados participantes en el Programa Educación para Todas, propondrán la integración de comités estatales que organizarán y dirigirán la realización del programa en sus respectivas entidades y coordinarán sus acciones con el Consejo Nacional.

Las comités municipales que se establezcan observarán las disposiciones de este ordenamiento.

Artículo 10.— La Secretaría de Educación Pública participará en los comités estatales por medio de su delegado general en el Estado de que se trate y en los municipales por medio de un representante, con el objeto de apoyar las acciones relacionadas con el programa estatal de educación a grupos marginados.

Artículo 11.— Los comités estatales y municipales de educación a grupos marginados, en el ámbito de su circunscripción territorial coordinarán su acción con la del

Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados, por medio de las funciones siguientes:

I.— Evaluar las necesidades educativas de los grupos siguientes:

II.— Evaluar los resultados obtenidos de los grupos marginados; y

III.— Proponer las acciones necesarias para el cumplimiento del Programa Educación para Todas.

Transitorio:

Unico.— El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diaria Oficial" de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de marzo de mil novecientos setenta y ocho. —José López Portillo.—Rúbrica.— El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana.—Rúbrica.— El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Carlos Hank González.—Rúbrica.

Programa de Primaria para todos los niños 1979¹

1. Introducción

Este Documento tiene por objeto presentar los aspectos principales del Programa Primario para Todos los Niños, que coordina la Secretaría de Educación Pública. La primera parte comprende un resumen de la evolución de la educación primaria de 1958 a la fecha, así como los antecedentes inmediatos del Programa.

La segunda parte explica los propósitos y estrategias del Programa, mediante las cuales se pretende dar solución a los problemas previamente planteados.

En la penúltima parte se presentan las acciones más importantes realizadas y los logros alcanzados por el Programa durante el período escolar 1978-79.

Finalmente, se exponen las metas propuestas y los recursos necesarios para el Programa en el ciclo escolar 1979-80.

2. Antecedentes

A pesar de los grandes esfuerzos realizados por el Estado, el precepto constitucional que hace obligatoria la educación primaria no se ha cumplida cabalmente.

En 1958, al iniciar el Plan de Once Años, se atendía en primaria a 4.1 millones de niños, que representaban el 56 por ciento de la población comprendida entre los 6 y los 14 años de edad. Este Plan pretendió expandir el sistema educativo y hacer llegar la primaria a toda la población. En 1969, al término de ese Plan, el sistema primario atendía a 9.2 millones de niños, o sea el 73 por ciento de la población con edades entre 6 y 14 años. Para lograr esta fue necesario preparar y contratar a 99 mil maestros; sin embargo, aún se estaba lejos de poner la primaria al alcance de todos los niños mexicanos.

Durante los últimos siete años se realizó otro esfuerzo para darle mayor cobertura al sistema. En 1977 los alumnos inscritos en primaria eran 12.6 millones, que representaban el 78 por ciento de la población entre 6 y 14 años y el 84 por ciento de la demanda real. En las escalas federales se inscribió el 70 por ciento del total, en las estatales el 25 por ciento y en las particulares el 5 por ciento. La demanda real está compuesta por el total de niños en el citado intervalo de edad, menos las que ya terminaran su primaria y los catalogados como atípicos que se encuentran en ese mismo lapso. En el ciclo escolar 1977-78 quedaron fuera del sistema educativo un millón 800 mil niños, de los cuales se estima en 300 mil la población atípica.

Los servicios educativos utilizados hasta ese ciclo escolar no habían podido llegar a todas las comunidades ni responder a las necesidades de todos los grupos sociales. Por ejemplo, aún no existían servicios para la gran cantidad de comunidades dispersas con un número muy

pequeña de niños, y las modalidades de atención educativa disponibles no respondían a las características de los niños trabajadores de las áreas urbanas y rurales.

De cada 100 niños que ingresaron a primer grado de primaria en el ciclo 1971-72 sólo 46 lograron terminarlo seis años después. La deserción y la reprobación afectan fundamentalmente a los estratos de menores ingresos, lo que agudiza las desigualdades. Tales problemas tienen su origen en diversos factores, entre los que destacan la inexistencia de primarias completas, sobre todo en las pequeñas localidades, y la incompatibilidad de las actividades escolares con otras de importancia más inmediata para los educandos.

Antes de que se iniciara el ciclo 1978-79 había en el país sólo 5 estados en los que se atendía a más del 95 por ciento de la demanda real de educación primaria; 18 con una atención entre el 95 y el 85 por ciento, y 9 que atendían menos del 85 por ciento. Esta da idea de las grandes diferencias estatales dentro de la República.

Para entonces existían en el país 12 mil localidades con más de 10 niños en edad escolar que requerían el servicio de educación primaria, y 27 mil localidades con escuelas que no ofrecían la primaria completa. Estas escuelas representaban un 50 por ciento del total del país.

Al finalizar el ciclo 1977-78 el sistema de educación primaria contaba con 315 mil maestros federales y estatales distribuidos en más de 53 mil escuelas, ubicadas en 45 mil localidades, esta es, una escuela y siete maestros por localidad. Los datos muestran la magnitud y la dispersión de los servicios, y dan idea de las dificultades propias de la administración del sistema.

De los 315 mil maestros existentes, 235 mil eran administrados por el gobierno federal y representaban el 24 por ciento del total de trabajadores a su servicio.

3. Objetivos y estrategias

El Programa *Primario para Todos los Niños* tiene por objetivo lograr que todos los niños con edades entre 6 y 14 años tengan la oportunidad de ingresar a la primaria y la posibilidad de terminarla, así como mejorar la calidad de su educación.

Se establecieron las siguientes estrategias generales:

- Propiciar la participación en el Programa de los gobiernos estatales y municipales, así como de la comunidad en su conjunto.
- Alcanzar el equilibrio educativo entre los estados y dentro de los mismos.
- Impulsar la desconcentración administrativa de la SEP mediante el fortalecimiento de sus delegaciones generales en cada estado, y

¹ Educación para todos, México, SEP, 1979.

- Crear una coordinación nacional del Programa, con un año de duración, para sentar las bases de operación del mismo, mejorar los sistemas de asignación de recursos y detectar los principales problemas que afectan a la educación primaria, además de proponer soluciones al respecto.

Esta coordinación está integrada por personal de diversas dependencias a las que se reintegrarán una vez que haya cumplida con sus objetivos.

4. Programa en el ciclo escolar 1978–79

Para la programación en el ciclo 1978–79 se adaptaron dos medidas fundamentales: asignar los recursos mediante un análisis detallado de los requerimientos de cada localidad o escuela, y aumentar los tipos de servicio para atender la demanda de educación primaria. Para ello fue necesaria hacer una tipificación de las localidades y grupos sociales, y encontrar para cada uno de ellas la mejor solución (véase Apéndice).

La programación en cada estado, realizada coordinadamente por los delegaciones generales de la Secretaría y los gobiernos estatales y municipales, permitió atender el 92 por ciento de la demanda real de primaria mediante la incorporación al sistema de 13.6 millones de niñas con edades entre 6 y 14 años. Así se redujo de 1.8 a 1.3 millones de niñas el rezago de educación primaria (véase Apéndice). Se aumentó de 5 a 10 el número de estados con índice de atención mayor del 95 por ciento y disminuyeron de 9 a 3 los estados que atienden menos de 85 por ciento de la demanda real (véase Apéndice).

Se ofreció educación primaria en más de 7 mil 500 localidades donde no había escuela, y se dio la oportunidad de estudiar la primaria completo por primera vez en más de 3 mil localidades.

Para lograr lo anterior se dispuso de 697 millones de pesos adicionales a la asignación regular para educación primaria por parte del gobierno federal y 122 millones por parte de los estados. Con estos recursos se pudieron incrementar los siguientes servicios:

- 5,056 maestros federales que, agregados a los nuevos maestros del Programa regular, sumaron 21,556.
- 1,800 maestros estatales adicionales a los del incremento regular.
- 1,924 maestros municipales
- 3,158 compensaciones comunitarias
- 6,471 instructores comunitarios
- 1,324 promotores bilingües
- 71 maestros de educación especial para grupos integrados.
- 2,014 aulas y 17 albergues
- 8 unidades de transportación escolar

Para la operación del Programa se requirió la constitución de más de 10 mil asociaciones civiles y comités comunitarios, mediante los cuales se logró la participación de un gran número de personas en la tarea educativa. Al término del año escolar 1978–79 dichos asociaciones y comités habrán administrado más de 500 millones de pesos.

Para mejorar la calidad del servicio y la eficiencia administrativa, la coordinación del Programa apoyó la realización de proyectos experimentales y de investigación, entre las que destacan:

- a) Primaria intensiva para niños y jóvenes de 11 a 14 años en zonas urbanas, adaptándola a las circunstancias y motivaciones de tal grupo de población.
- b) Reestructuración del sistema de supervisión escolar para elevar la eficiencia en la programación, asignación y suministro oportuna de recursos para el funcionamiento de los servicios educativos a cargo de la SEP en los estados, y una comunicación más fluida entre las autoridades educativas y los planteles escolares.
- c) Identificación y desarrollo de las modalidades de participación de la comunidad en el proceso educativo.
- d) Diseño y desarrollo de un servicio asistencial que permita dar atención educativa a las niñas que viven en comunidades de menos de 40 habitantes.
- e) Identificación de los factores que determinan la deserción y la reprobación escolar.
- f) Proyectos de investigación regional, tales como el de la zona del Istmo en los estados de Oaxaca y Veracruz; el de estudio de la demanda y oferta de educación primaria en el municipio de Tijuana, y
- g) Estudio de la reglamentación de la educación primaria para darle congruencia y adecuación a las condiciones actuales.

Las principales acciones administrativas realizadas por el Programa fueron:

- a) Reorganización del sistema de cambio de adscripción del personal docente de primaria de la Secretaría, adaptándolo a su nueva estructura descentralizada.
- b) Diseño y operación de esquemas administrativos que permiten dar respuesta oportuna a la variedad de requerimientos educativos, así como propiciar la participación de la comunidad en las tareas educativas.
- c) Estructuración del proyecto Primaria Rural Completo, el cual comprende el apoyo a más de 12 mil escuelas que tienen un solo maestro, mediante la elaboración de técnicas pedagógicas apropiadas; la formación de recursos humanos calificados en cada estado, capaces de orientar a dichos maestros, y el suministro de recursos y materiales didácticos que les

faciliten la labor educativa para que puedan atender simultáneamente a alumnos de todos los grados de primario.

- d) Reforzamiento de las delegaciones generales de la SEP en los estados mediante la contratación y calificación de recursos humanos y el apoyo financiero para la programación, establecimiento de servicios, evaluación del Programa y difusión de las inscripciones anticipadas.
- e) Asesoría a las delegaciones generales y a los gobiernos estatales sobre las estrategias y operación del Programa.
- f) Difusión y realización de inscripciones anticipadas para niños de nuevo ingreso y desertores de primario, pero con precisión y oportunidad la demanda y ofrecer el servicio a partir de septiembre.

Los problemas más importantes que enfrentó el Programa en el ciclo 1978-79 fueron: la carencia de información demográfica actualizada y veraz que permitiera programar con mayor precisión; la comunicación oportuna y adecuada con los diversos sectores de la población respecto del Programa; la creación de la infraestructura administrativa central, estatal y local que lo operará anualmente; la formación de recursos humanos en los estados y el retraso de los cursos debida fundamentalmente al inicio tardío de la programación. Algunos de estos problemas habrán de resolverse durante junio—noviembre del corriente y otros, mediante una acción permanente de mayor tiempo. Sin embargo, a medida que avance el Programa se identificarán con mayor claridad los aspectos solientes, las estrategias apropiadas y los nuevos problemas que exijan atención.

5. El Programa en el ciclo 1979-80

Con la información captada de las inscripciones anticipadas y lo proveniente de la evaluación realizada en algunos estados, se elaboró la programación para el ciclo 1979-80 en cada estado de la República.

El Programa se propone atender a 14.7 millones de niños, es decir, el 96 por ciento de la demanda nacional, y reducir el rezago en casi 50 por ciento, esto es, de 1.3

millones a 700 mil niños. Además, se intentó incrementar o 14 el número de estados con más del 95 por ciento de atención de la demanda y que ningún estado se encuentre con atención del 85 por ciento.

Para el mismo ciclo escolar el Programa pretende proporcionar atención primaria en más de 3,000 localidades que aún no la tienen y completar la misma en más de 6,000 localidades. Para lograr las metas anteriores se plantea incrementar los siguientes servicios:

- 25,000 maestros federales, estatales y municipales.
- 4,023 compensaciones comunitarias
- 3,223 cursos comunitarios
- 25 albergues
- 626 aulas

La operación de los servicios mencionados representa un incremento al presupuesto regular de 1,152 millones de pesos. Se propone que el 83 por ciento sean recursos federales y 17 por ciento estatales.

La meta de incorporar a todos los niños en la educación primaria está cerca. Sin embargo, es necesario: prever la demanda educativa de 11.4 millones de niños que durante los próximos cinco años solicitarán por primera vez su ingreso al primer grado; elevar la eficiencia administrativa del sistema; mejorar permanentemente la calidad de la educación, de tal forma que sea capaz de preparar a la población para enfrentar el futuro; lograr, al menos, que 75 de cada 100 niños concluyan su primaria; y atender los requerimientos educativos de pequeñas localidades dispersas para lo cual habrá que buscar y aplicar nuevos esquemas administrativos y educativos que hagan posible compensar y equilibrar las desventajas sociales y económicas.

Para lograr la anterior es necesaria acrecentar los esfuerzos que la sociedad realiza en torno de la tarea educativa, por lo que el próximo mes de agosto se presentará a la consideración del Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados el Programa Quinquenal de Educación Primaria.

Programas de Castellанизación 1979¹

Programa de castellanización

Al arrancar el programa nacional de la *Educación para Todos*, la Secretaría de Educación pública encamendo a la nueva dirección General de la Educación Indígena y el Instituto Nacional Indigenista llevar a cabo el *Programa de Castellанизación*.

A un año de distancia, ambas instituciones se permiten formular el informe que abarca los aspectos organizativos, técnicos y administrativos que hacen posible la instrumentación de las acciones en cada una de las áreas de mayor asentamiento de las poblaciones indígenas monolingües.

El *Programa de Castellанизación* que se lleva a cabo en dichas áreas comprende dos proyectos:

- a) Castellанизación de preescolares
- b) Albergues escolares

1. Castellанизación de preescolares

Los Objetivos y las metas del primer proyecto se sintetizan en lo siguiente:

1. Lograr que los niños indígenas preescolares monolingües inicien el aprendizaje del castellano—sin detrimento de sus identidades culturales y lingüísticas—, garantizado su ingreso y permanencia en escuelas primarias bilingües.
2. Procurar que el castellano cumpla plenamente con su función de vincula entre todos las mexicanas y sirva de instrumento de comunicación y defensa de los intereses de las comunidades indígenas.
3. Iniciar en los procesos de educación preescolar y de castellанизación a 40,000 niños indígenas monolingües de 5 o 7 años de edad, durante el periodo comprendida entre octubre de 1978 y junio de 1979.

A fin de poder llevar la castellанизación a niños que viven en parajes y rancherías muy pequeñas y dispersas, hubo necesidad de crear los servicios de apoyo mediante el establecimiento de albergues escolares. Su función es precisamente, concentrar a los niños indígenas para posibilitar el aprendizaje de los elementos básicos del castellano, así como la educación primaria bilingüe.

Con este apoyo fue posible llevar servicios asistenciales a los niños en proceso de castellанизación en 918 albergues escolares que funcionaron durante el periodo que abarca el presente informe.

En estos albergues los niños reciben hospedaje, alimentación y gastos por concepto de lavado de ropa y limpieza.

La dirección General, de Educación Indígena y el Instituto Nacional elaboraron el programa que les fue encargada, mismo que aprobó el C. Secretario de Educación Pública el 4 de julio de 1978.

A partir de la autorización del *Programa de Castellанизación*, la Dirección General de Educación Indígena y el Instituto Nacional Indigenista se abacaron a la tarea de darlo a conocer el personal integrante de los comités, estatales y municipales y locales del programa *Educación para Todos*.

Cabe señalar que se hon cumplido todas las acciones programadas que comprenden desde la distribución de responsabilidades y la captación de necesidades de castellанизación hasta el inicio de lo operación prevista para octubre de 1978.

La castellанизación se realiza con personal bilingüe de origen indígena con nivel de secundaria en promedio, y que habla el idioma de los niños a quienes va dirigida su tarea educativa.

Los 2,000 castellanzadores, que iniciaron sus labores en octubre del año pasado, capacitados del 1o. de agosto al 30 de septiembre del mismo año, por 142 maestros bilingües que se prepararon durante el mes de julio.

Se utilizaron para la captación dos métodos distintos: el de la *Enseñanza de español a hablantes de lengua indígena* del Centra de Investigación para la Integración Social, y el de *Juegos para aprender español* de Mauricio Swadesh.

Para trabajar con el primer método se capacitaron a 1 249 castellanzadores y 64 supervisares.

Con el segunda método fueron capacitadas 751 castellanzadores y 37 supervisores, quienes se distribuyeron en 53 regiones indígenas de 15 entidades federativas para atender una población de 40,000 niños indígenas monolingües.

Además de los 2,000 castellanzadores que empezaron a laborar a partir de octubre del año pasado, refuerzan el *Programa de Castellанизación* 1 286 elementos distribuidas en la forma siguiente:

- a) 1,054 castellanzadores del plan puesto en marcha en 1974 en 24 regiones.
- b) 232 castellanzadores del Plan piloto que se desarrolla en el estado de Oaxaca, con elementos egresados del Instituto de Investigación e Integración Social del Estado de Oaxaca (IISEO).

Los 1 286 elementos que comprenden este rubro atienden a un total de 25,720 niños que, sumados a los 40,000 anteriores, hacen un total de 65,720 niños atendidos por 3,286 castellanzadores.

¹ *Educación para todos*, México, SEP, 1979.

En resumen, el Programa de Castellанизación tiene en este momento una cobertura total general de 64 regiones indígenas con 31 grupos lingüísticos en 17 entidades federativas (ver Apéndice).

Expansión del Programa

Para la expansión del programa se están preparando 1 243 nuevos castellanizadores en los 9 centros siguientes:

San Gabrielita (Guerrero)
Los Remedios (Hidalgo)
Guachochi (Chihuahua)
Tuxtepec (Oaxaca)
Eloxochitlán (Oaxaca)
Jalapa de Méndez (Tabasco)
Zinacatán (Chiapas)
Acececa (Veracruz)
Balantún (Yucatán)

Se espera contar con 750 castellanizadores más en el mes de junio que serán capacitados durante los meses de julio, agosto y septiembre, e iniciarán sus labores el 1.º de octubre del presente año.

Con estos 2,000 nuevos castellanizadores se estará atendiendo a cerca de 10 000 preescolares.

Alcances del Programa de Castellанизación

Para cumplir con los objetivos del Programa Nacional de Educación Para Todos en cuanto a la castellанизación, se calcularán las metas que a tal efecto deberá cumplir la Dirección General de Educación Indígena para atender al 95 por ciento de la demanda existente (ver Apéndice).

2. Albergues escolares

Para facilitar la atención a los niños indígenas de población dispersas, fueron programados a 300 nuevos albergues escolares en apoyo a los 629 ya existentes; se capacitó a 300 directores de albergues y 600 cocineras, destinadas a la atención de los servicios asistenciales de estos nuevos centros educativos.

En cuanto a los albergues programados y el personal capacitado que laboró a partir de octubre de 1978, se encuentran actualmente en servicio 289 unidades—atendidas por igual número de directores y 580 cocineras—en las que se da asistencia a 14,500 niñas indígenas. Quedan pendientes de ubicación y operación 11 albergues para completar el número de los 300 programados en el mes de septiembre.

En total, los 918 albergues en función atienden a 46 900 niños indígenas becados (ver Apéndice).

De los 289 albergues en operación, se encuentran en proceso de construcción 225 con un avance físico del 60 por ciento en 67 regiones de 18 entidades federativas.

3. Primaria para todos los niños indígenas

Ante la necesidad de reforzar al personal que atienden los servicios de educación primaria bilingüe de la Dirección

General de Educación Indígena, y de ampliar éstos o otras áreas no atendidas, se solicitó y obtuvo de la coordinación general del programa Primario para Todos los Niños el apoyo financiero para realizar las acciones siguientes:

a) Capacitar a 1,324 promotores, 130 directores de primaria bilingüe y 65 supervisores durante los meses de noviembre y diciembre de 1978. Estos centros funcionaron en las entidades federativas de Chiapas, Hidalgo, Oaxaca, Veracruz y Puebla.

b) Contratación y adscripción de este personal a 44 regiones indígenas de 9 entidades federativas (ver Apéndice).

Tanto el Programa de Castellанизación como el de Primaria para Todos los Niños (Indígenas) han estado operando en coordinación con los delegados generales de la SEP en los estados.

En la actualidad se cuenta con la participación de 11,402 maestras y promotores con funciones docentes que laboran en 5,005 planteles de 21 estados, atendiendo a un total de 328,136 alumnos que cursan del 1.º al 6.º grado de primaria con una enseñanza bilingüe.

4. Apoyo radiofónico bilingüe

Para iniciar el Programa de Apoyo Radiofónico Bilingüe de la "Enseñanza Oral del Español como Segunda Lengua", se realizaron en 3 regiones indígenas (tzeltal, tzotzil y maya de Quintana Roo) los estudios para determinar la "población escucha" y detectar las estaciones radiofónicas y su cobertura.

—Simultáneamente se realizó la producción de 1 248 programas radiofónicos en cintas magnetofónicas y se editó 1,000 ejemplares del "Manual para la enseñanza del español a niñas indígenas monolingües"

—Se organizaron oficinas regionales de radio en las ciudades de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, y Carrillo Puerto, Quintana Roo. Se elaboraron los manuales de procedimientos y los sistemas de control que operan los responsables de dichas oficinas.

—Se inició la producción de las series correspondientes al náhuatl de Hidalgo y el amuzgo de Guerrero.

—Para la producción de los programas radiofónicos, se elaboró el programa del Curso de Capacitación de Productores Locutores Bilingües así como el curso de capacitación para maestros y promotores bilingües así como el Curso de Capacitación para Maestros y Promotores Bilingües que operan al transmitir el programa radiofónico.

—En marzo de 1979 se impartió el curso de Capacitación Radiofónica a 60 maestras castellanizadoras y promotores bilingües del Área Maya de Carrillo Puerto, y a 39 tzeltales y 55 tzotziles de la región de San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

—Para las lenguas trique, mixe y mixteco de Oaxaca, torohumara de Chihuahua, huichol de Jalisco y Nayarit, maya de Campeche y Yucatán, se cuenta con los paquetes que constan de 156 programas radiofónicos cada uno,

"Manual para la enseñanza del español a niños indígenas monolingües", 62 láminas de material didáctico, radioreceptor, y el Curso de Capacitación Radiofónico para Promotores y Maestros Bilingües.

El 12 de marzo de 1979 se inició la transmisión simultánea en las siguientes áreas:

Maya	60	1 800
Tzeltal	39	1 170
Tzotzil	55	1 650
Otomí	40	1 200
Total	194	5 820

*El programa Otomí se venía trasmitiendo desde septiembre de 1978.

Los programas en lengua mixteca, mixe, trique, huichol y tarohumara, que suman 780, están pendientes de transmisión para el mes de septiembre próximo.

Se ha visitado a los delegadas de la SEP de más regiones para coordinar la difusión (ver Apéndice).

Montaña de Guerrero

En este programa especial se ha capacitado a 16 maestros bilingües como locutores y productores en lenguas tlapaneca, mixteca, náhuatl y omuzgo, para la producción de programas de la estación "La Voz de la Montaña" de Tlapo, Guerrero.

Paralelamente está en proyecto la producción de programas radiofónicos de castellanización para adultos y la de programas de apoyo a los planes de desarrollo de la comunidad, para el Plan Integral de Desarrollo de la Montaña de Guerrero.

Programa de Educación para Adultos 1979¹

1. Antecedentes

El programa de Educación para Adultos ha descansado fundamentalmente en la acción emprendida por diferentes entidades federativas, en la participación de diversos sectores sociales y en algunas modificaciones a la estructura de la Secretaría, que han sido necesarias para darle al Programa la fuerza institucional que requiere.

En un principio, y a causa de las características presupuestales, se tomó la decisión de ensayar el Programa, en forma piloto, en 10 estados:

Chiapas	San Luis Potosí
Guerrero	Sonora
Jalisco	Tamaulipas
Michoacán	Veracruz
Oaxaca	Zacatecas

En los estados, el programa ha operado mediante un comité estatal que detecta la demanda de atención, recluta al personal y evalúa los acciones educativas y un Secretario Técnico que orienta, controla y verifica la acción del Programa. Además, se han integrado comités municipales y comités locales.

En los primeros meses, las metas previstas para esos 10 estados se cumplieron en un 74 por ciento, como lo muestra el cuadro número 1. La atención de estos adultos estuvo a cargo de 102 auxiliares técnicas, 744 supervisores y 12 467 instructores que reciben estímulos económicos. Además, a través de los centros de educación básica para adultos (CEBA), se incorporaron 155 mil personas más a los servicios educativos.

Aparte del servicio de los instrumentos y de los Centros de Educación Básica para Adultos, el programa utiliza una tercera forma de atención: los sistemas abiertos. Éstos se apoyan en 5 elementos: registro, materiales didácticos diseñados especialmente para adultos, círculos de estudio, asesores, y el sistema de acreditación.

A los esfuerzos desarrollados por los gobiernos de los estados se deben sumar las acciones realizadas por el Patronato Nacional de Promotores Voluntarios, y por el Departamento del Distrito Federal en sus diversas delegaciones, en las que se han establecido Comités del Programa.

2. Dependencias creadas en apoyo del Programa

La Secretaría de Educación Pública creó dos nuevas dependencias para apoyar las acciones del Programa.

a) La Dirección General de Educación para Adultos, se estableció para administrar, proponer y orientar los servicios de educación para adultos y contribuir a su constante mejoramiento.

b) El Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos fue creado para promover, planear, coordinar y evaluar los sistemas de educación abierta y los programas que en la materia realizarán la Secretaría y las entidades del sector educativo.

El Consejo agrupa o las dependencias de la Secretaría y las entidades del sector que tienen relación con los sistemas abiertos de educación.

Es conveniente añadir que la creación del Consejo de Contenidos y Métodos Educativos facilita la adecuación de los contenidos de la educación básica a las necesidades e intereses del adulto.

3. Participación de otros sectores

La Secretaría de Educación Pública establece mecanismo de colaboración con otras instituciones para hacer llegar la educación a grupos que no tienen nexos con los centros educativos formales. Como resultado de ello, se han suscrito diversos convenios para promover la educación básica.

A) Convenio suscrito con el Congreso del Trabajo y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

El objetivo de este convenio es llevar a cabo un Programa Nacional de Educación Básica para los Trabajadores, en el que éstos cursen la educación primaria y secundaria, mediante sistemas abiertos, en los centros de trabajo, en la organizaciones sindicales y en otros centros de estudio que se creen para el fin. La Secretaría de Educación proporcionará para la realización del Programa la infraestructura técnica y administrativa necesaria.

El Congreso del Trabajo procurará que en los contratos colectivos entre las organizaciones que la forman se incluyan cláusulas en las que se pacte el establecimiento y la operación de círculos de estudio para cursar primaria y secundaria mediante sistemas abiertos.

La atención educativa en los centros de trabajo se facilitará notablemente para que los asesores pueden ser sus propios empleados y funcionarios, los círculos de estudio pueden reunirse en los centros de trabajo, y el estímulo de la empresa y de los compañeros facilitará la formación autodidacta y aumentará su eficacia.

Este convenio es un documento importante en materia de política educativa, puesto que pone al alcance de los trabajadores la educación básica, sin necesidad de ceñirse a un horario rígido en el estudio, y les permite estudiar en el taller, en el hogar, en la fábrica, en la oficina.

B) Otros convenios

A través de la Dirección General de Educación para Adultos se celebraron dos convenios con la Secretarías la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

¹ Educación para todos, México, SEP, 1979.

La Secretaría de Educación Pública proporcionará orientación, asistencia técnica, libros de primaria para adultos, supervisión y acreditación de estudios.

A tales secretarías corresponde promover en forma gradual y progresiva tareas de alfabetización y educación básica para adultos en los ámbitos de sus competencias.

Además de los convenios mencionados, se iniciaron gestiones para promover la educación básica a través de diversas instituciones de los sectores público, privado y social.

Para facilitar la participación de esas instituciones en la educación para adultos, la secretaría proporciona gratuitamente el paquete completo de libros y auxiliares didácticos de primaria intensiva y pone a disposición de los educandos el sistema de acreditación y certificación.

4. Distribución de Libros de Primaria Intensiva

Se han distribuido un millón 78 mil libros de introducción para alfabetizar, 5 millones 100 mil para la primaria intensiva para adultos, 400 mil auxiliares didácticos para círculos de estudio y 40 mil manuales para asesores, lo que hace un total de 6.3 millones de volúmenes.

La distribución nacional de estos libros puede apreciarse en el Apéndice.

5. Sistema de acreditación

Como parte de las acciones emprendidas en materia de acreditación para impulsar la educación de adultos, cabe señalar que el número de alumnos que se presentan exámenes ha aumentado significativamente.

El total de alumnos inscritos o examen desde el inicio del sistema hasta mayo de 1979 es de 241 mil –52 mil en primaria y 189 mil en secundaria– quienes han presentado 1 554 000 exámenes habiendo acreditado aproximadamente 930 mil.

Los servicios de acreditación se han extendido prácticamente a todos los lugares donde existe un número de educandos que lo justifique. El tiempo de respuesta (lapso entre la presentación de examen y la comunicación de sus resultados) ha disminuido de más de seis meses o menos de un mes.

Esto favorece notablemente la motivación de los estudiantes.

De prevalecer la tendencia actual, en lo que resta de 1979 se espera captar a 65 mil educandos más para totalizar 306 mil.

Se está realizando, por acuerdo del Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos, una evaluación profunda de la primaria y la secundaria abiertas. Se evalúa el proceso de aprendizaje, la organización de círculos de estudio y la calidad técnica de los materiales didácticos para estudiantes y asesores.

6. Otras acciones

Entre las tareas llevadas a cabo para impulsar el programa de educación para adultos, merecen especial atención que ha desarrollado el Centro para el Estudio de Medios y Procesamientos Avanzados de la Educación (CEMPAE). A continuación se mencionan algunas de ellas:

Diseñó y está aplicando un “Modelo de Enseñanza Abierta” para todos los niveles educativos, acorde con las características, necesidades y recursos de nuestro país.

Produjo 12 libros de primaria intensiva para adultos (PRIAD), que incluyen 2 libros de introducción a la primaria, un manual para el asesor y un instructivo para la organización de círculos de estudio.

Inició la grabación de 384 programas de radio que facilitan la comprensión de los contenidos temáticos de los libros de PRIAD y le proporcionan ideas para aplicar los conocimientos adquiridos a los problemas cotidianos.

Por la magnitud del desafío, el avance del Programa de Educación para adultos ha sido insuficiente. Sin embargo, los acciones emprendidas sirvieron para crear infraestructura en la que se apoyará el programa los próximos años y para precisar e imaginar soluciones a los obstáculos que se enfrentan.

OBSTÁCULOS

El programa de Educación para Adultos enfrenta obstáculos de importancia, entre los que pueden destacarse los siguientes:

1. Motivación del adulto.
2. Insuficiencia de recursos financieros.
3. Dificultades para la formación autodidacta.
4. Tecnología educativa insuficiente.
5. Dispersión geográfica de los educandos potenciales.
6. Limitada integración de esfuerzos institucionales.
7. Escasez de especialistas en educación de adultos y en sistemas abiertos.

1. Motivación del adulto

Uno de los aspectos más completos del Programa es despertar el interés del adulto para la educación básica y para estudiar sistemáticamente.

En ocasiones, las condiciones de marginación en que vive buena parte de los adultos mexicanos, les impide apreciar la utilidad del alfabeto e incluso de la educación primaria. La edad, la desesperanza, la permanente falta de oportunidades durante toda una vida o simplemente la costumbre de haber vivido sin el alfabeto, se convierte en obstáculos difíciles de superar.

Gran parte de esta situación se debe a que los cante-

nidos de la educación destinada a dichos sectores de la población carecen del suficiente atractivo para mejorar sus actividades cotidianas. Para que la alfabetización tenga éxito se requiere que el adulto la perciba como algo útil.

2. Insuficiencia de recursos financieros

Inicialmente el Programa se propuso como metas de atención una cobertura de 4 millones de adultos en primaria y en secundaria para 1979. Los recursos necesarios para alcanzar esta meta sumaban \$ 3 365 millones.

Pero el presupuesto autorizado para 1979 fue de sólo \$ 245 millones, lo cual limita severamente el alcance del programa y la posibilidad de atender a 26 millones de demandos potenciales.

3. Dificultades de la formación autodidáctica

Ante la imposibilidad de dar atención a la población adulta que en su momento no tuvo acceso a la escuela, se recurrió a los sistemas abiertos.

La ley Nacional de Educación para Adultos fundamenta esta modalidad educativa en la formación autodidáctica y en la solidaridad social. Sin embargo, si bien es cierto que muchos adultos pueden convertirse en autodidactas con la ayuda de libros ideados especialmente para ello y la del asesor en círculo de estudio, muchos otros fracasan en el intento.

Si la formación autodidáctica es difícil de lograr en los niveles medio superior, cuando los estudiantes han desarrollado una disciplina y un método para el estudio desde el nivel básica, la situación se agrava al no concurrir estos factores.

4. Tecnología educativa insuficiente

La tecnología desarrollada para la educación de adultos es todavía reciente en relación con las técnicas empleadas para la educación infantil.

La fundamentación teórica, la experimentación y la metodología de la educación para adultos requieren aún varios años para ser cabalmente eficientes.

5. Dispersión geográfica de los educandos potenciales

La enorme dispersión geográfica de los adultos beneficiarios potenciales de esta modalidad educativa afecta la eficacia del Programa. Como puede observarse en el cuadro

3, existen en México poco más de 90 mil comunidades de menos de mil habitantes. En ellas habitan más de 2.3 millones de adultos analfabetos. Esto significa que el 42 por ciento de los adultos que requieren estos servicios se ubican en comunidades pequeñas, generalmente alejadas y de difícil acceso. Llevar los servicios educativos a esas comunidades representa un esfuerzo muy superior al que hoy se realiza, toda vez que su marginación es grave.

Para ser eficaz, el programa educativo debe acompañarse de acciones relacionadas con otras necesidades vitales como la salud, la alimentación, el empleo, etcétera. De otra suerte, su efecto en estas comunidades no es duradero y la inversión se convierte en mero gasto.

6. Limitada integración de esfuerzos institucionales

Son numerosos los ejemplos de empeños educativos frustrados en comunidades rurales y urbanas, por falta de programas complementarios como los apuntados en el párrafo anterior. Diversas campañas de alfabetización, emprendidas con verdadero entusiasmo, han sido derrotadas por el hambre, la insalubridad, la incomunicación y la desorganización política.

La alfabetización, etapa inicial de la educación básica necesita de la participación de un conjunto más amplio de elementos que permitan al adulto mejorar la calidad de su vida mediante la aplicación inmediata de la educación que gradualmente adquiere y requiere la participación de todos los sectores.

7. Escasez de especialistas en la educación de adultos y en sistemas abiertos

En nuestro país se ha descuidado la formación de especialistas en educación para adultos y en sistemas abiertos. La mayoría de quienes tienen conocimientos sobre esta materia los han adquirido en la práctica.

Frecuentemente, quienes colaboran en la educación de adultos son personas cuyos conocimientos y habilidades han sido adquiridos y desarrollados en la educación infantil escolarizada, basada en principios y circunstancias diferentes a las del mundo vivencial del adulto. Las consecuencias pedagógicas, psicológicas y sociológicas producen desinterés, inconsistencia y deserción entre los adultos estudiantes. Con la anterior identificación de los escollos, podemos ahora formular un Programa ambicioso y realista.

Programa Nacional de la Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988¹

Estado Actual de la Educación en México.

El sistema educativo del país, surgido de la Revolución Mexicana ha tratado de atender en forma resuelta y eficaz al reto que representa brindar educación a una población en constante crecimiento. A lo largo de seis décadas, el Sector ha conseguido logros tales como las misiones culturales, la escuela rural, la atención a la demanda total de educación primaria, el texto gratuito y la formación de técnicos y profesionales para apoyar el desarrollo nacional.

Sin embargo, subsisten serias deficiencias y problemas que impiden el óptimo aprovechamiento y desarrollo de las tareas que realiza el Sector Educativo, como parte de los requerimientos y retos a que se enfrenta nuestra país.

La baja calidad de la enseñanza, que se observa en todo el sistema, se refleja necesariamente en los bajos niveles de capacitación y en el escaso desarrollo de habilidades socialmente útiles. En la actualidad más del 27% del total de la población del país carece del mínimo de educación formal que históricamente se ha propuesto la Nación: el número de analfabetos y de adultos que no han terminado la primaria o la secundaria (5.7 y 22 millones, respectivamente). revela el gran desafío al que deben enfrentarse tanto el sistema educativo como la sociedad en su conjunto.

Además en los niveles de primaria y secundaria han prevalecido modelos diseñados para el medio urbano, sin contribuir debidamente a la solución de los requerimientos de una gran parte de la población rural. Esto se observa no sólo en la oferta de servicios sino también en los aspectos técnico-pedagógicos. Los contenidos, metodologías, recursos didácticos, materiales y calendarios escolares no responden a las características del medio rural.

En educación inicial, para niños de 0 a cinco años, la atención a la demanda ha sido insuficiente, si bien la prestación de la misma no es obligatoria. Actualmente se atiende alrededor de 100 mil niños, principalmente hijos de empleadas de dependencias federales y a 204 mil a través del programa de atención a padres de familia.

El nivel de preescolar ha recibido un fuerte impulso en épocas recientes, entre otras razones porque se ha observado que los índices de reprobación en los primeros tres años de primaria disminuyen cuando el alumno ha cursado este nivel. Sin embargo, en el ciclo 1983-1984 sólo se pudo atender al 47% de los niños de cinco años y al 32% de los de cuatro.

Una de las constantes empeñas de las gobiernos de la Revolución ha sido el de ofrecer igualdad de oportunidades de ingreso a la educación primaria. A partir de 1980 se

logró la capacidad para satisfacer la demanda efectiva. Sin embargo, el esfuerzo concentrado en la cobertura del servicio ha postergado a un segundo plano la atención al aprovechamiento escolar.

En los servicios de educación indígena se atiende a 155,592 niños en preescolar y a 432,309 en primaria. El dinamismo de crecimiento de 14 y 7% respectivamente en la matrícula escolar del período 1979-1983, no corrió al parejo con el mejoramiento cualitativo del servicio. Esto se debió, en parte a la ausencia de una definición clara de objetivos, que tomará en cuenta la formación integral de los educandos el respeto y la preservación de sus culturas. Además, los planes y programas de estudio son ineficientes, faltan apoyos didácticos y asistenciales y la preparación de los docentes es improvisada y defectuosa. Todo lo anterior, aunada a causas externas propias del medio indígena y rural usa un bajo índice de retención en estos niveles en los que se concede escasa importancia o la asistencia y continuación de los estudios más allá de los primeros grados.

La educación secundaria ha experimentado una expansión considerable. Para 1983, el índice de atención a la demanda llegó al 85% y la eficiencia terminal alcanzó el 74%. Sin embargo, este nivel contempla, entre sus dificultades, la integración y coordinación interna de las diferentes opciones: la secundaria general, la técnica (industrial, agropecuaria, forestal, y pesquera), la de trabajadores y la telesecundaria. Además, se enfrenta al problema del cambio de un esquema de asignaturas a otro por áreas.

Todo lo anterior se resume en la existencia de una falta de coordinación, sistematización y articulación pedagógica entre los diferentes niveles de la educación básica, misma que se refleja en las contenidos, metodología, organización y finalidades de los programas, que no responden adecuadamente ni a las peculiaridades regionales ni a los requerimientos de la sociedad.

La adecuada formación de los maestros constituye, sin duda alguna, la espina dorsal de toda sistema educativa. Cuando el desempeño de este ámbito coincide con altos criterios de calidad, la educación se apoya en cimiento segura. La sólida formación magisterial se traduce en la sólida formación del educando. La educación normal de nuestro país, sin embargo, enfrenta grandes problemas que afectan su eficacia y limitan la transmisión de conocimientos. No existe una correspondencia óptima entre los planes y programas de estudio de normal y las de educación preescolar, primaria y secundaria, donde las egresadas de aquella realizarán su ejercicio profesional. Na obstante los esfuerzos por regular el crecimiento de la matrícula de educación normal primaria, se ha vuelto crítica la desarticulación entre la oferta y la demanda de sus egresados. Además, la formación de profesores para educación preescolar, especial, artística y física es insuficiente, y en el caso de la educación indígena y de adultos virtualmente inexistentes.

¹ Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988. versión abreviada. México, Secretaría de Educación Pública 1984, (cuadernos).

La capacitación y actualización del magisterio es una actividad que se desempeña de acuerdo con criterios y objetivos ya superados, situación que se agrava por la exigua coordinación de esfuerzos entre las instancias que proporcionan este servicio, lo que genera duplicidades y omisiones. Esta importante actividad si bien se ha incorporado como un registro escalafonario no ha logrado ser un instrumento efectivo para mejorar la calidad de la educación.

En el nivel de educación media superior coexisten más de 160 programas y planes de estudio. Algunos tienen valor propedéutico, otros terminal y los hay por último, bivalentes. Lo anterior, aunada a la ausencia de bases comunes mínimas que regulen su funcionamiento y crecimiento, impiden su debida articulación con el nivel medio básico y con el superior.

La educación superior ha aumentado vertiginosamente tanto en matrícula como en número de escuelas. Sin embargo, esto no se ha visto acompañada de la calidad y el tipo de profesionistas que el país requiere, pues la atención a la demanda de educación superior se ha centrado en las carreras de corte tradicional. Los Planes y Programas no se actualizan en forma adecuada y periódica de acuerdo con la concepción de un sistema integral de educación universitaria y las necesidades del entorno de cada institución.

En cierta medida, el crecimiento desmesurado de la educación superior se debe a la ausencia de un sistema articulado de orientación vocacional. Los esfuerzos aislados en la materia se han reducido a proporcionar al educando información tardía y de escasa relevancia. Esta ha suscitado la elección inadecuada de carreras, la reprobación, deserción, y la saturación de las profesiones tradicionales.

El incremento de los estudios de posgrado es un fenómeno reciente y acelerado. En el ciclo escolar 1983-1984 se atendió una matrícula de casi 30 mil estudiantes en más de 600 programas. No obstante la proliferación de estas cursos, puede afirmarse que su diversidad ha respondido más a una percepción exagerada de la valoración social del grado académico que a los requerimientos del desarrollo social, nacional y regional. Prueba de ello es la concentración de la oferta en las áreas sociales y administrativas, mostrando un limitado crecimiento en las ciencias básicas e ingenierías. La multiplicidad de programas en posgrado se ha dado al margen de criterios y normas que aseguren la calidad requerida en este nivel.

Si bien la investigación se ha incrementado significativamente en los últimos años, México aún no alcanza los niveles recomendables para países con un grado de desarrollo semejante. Pese a que cada una de estas áreas se cubren, aunque sea en forma mínima, la actividad más avanzada es la de investigación básica, le sigue la aplicada y es casi nula la de desarrollo experimental. Ella se debe, en parte, a los limitados recursos públicos que se destinan a este renglón; también es cierta que influyen modos y objetivos de investigación importados acríticamente y el desinterés del sector productivo en estas tareas. En otras palabras, la actividad científica en las instituciones de educación superior se encuentra en gran medida desvinculada de las necesidades específicas de su entorno so-

cioeconómico. Es así que la investigación institucional no ha constituido eficazmente a la producción, adaptación y mejoramiento de tecnologías útiles para el sistema nacional.

A partir de la anterior es evidente que el sistema educativo mexicana enfrenta problemas y muestra deficiencias que no le permiten atender los requerimientos y retos que tiene la Nación. Por ella y siendo la acción uno de los derechos sociales fundamentales del pueblo de México, el Gobierno de la República se propone la reestructuración cabal que parta de la educación para los que van a educar y arribe a la investigación científica y humanista.

La Revolución Educativa en la Política General del Gobierno de la República.

En el lapso de su responsabilidad constitucional, el presente Gobierno se propone alcanzar los siguientes cuatro objetivos: conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

La estrategia general para cumplir con estos objetivos plantea la acción simultánea en dos sentidos complementarios; la reordenación económica y el inicio de cambios de estructura que eliminen desequilibrios fundamentales—como los que condujeron al país a la actual crisis económica— y hagan posible el desarrollo sobre nuevas bases.

Con apego a estas orientaciones, el Plan Nacional de Desarrollo hace explícitos los elementos que configuran las estrategias necesarias para la reordenación económica y el cambio estructural.

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

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

En un país como el nuestro es particularmente notorio el papel que ha desempeñado la educación para avanzar en el camino de las aspiraciones sociales de la Revolución. Aunque aún falta mucho por realizar en este terreno, la educación debe seguir participando en el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos, en aras de una Sociedad Igualitaria.

La Renovación Moral es un reto para toda la sociedad. La incorporación de la filosofía de esta Renovación Moral en los planes y programas de estudio, contribuirá a que sus principios éticos sean recuperados en la vida cotidiana de la Sociedad Mexicana.

El Nacionalismo Revolucionario es la fuerza histórica que unificó a los Mexicanos. La educación es el instrumento con que cuenta la Nación para afirmarse. Por mandato constitucional, la Educación Pública difunde y arraiga las actitudes democráticas, los propósitos igualitarios y la defensa de la Independencia Nacional.

La Descentralización de la educación fue la primera decisión que tomó la presente administración para dar curso a la política de Descentralización de la Vida Nacional. De ahí que ésta sea parte importante de un esfuerzo que se sostendrá durante toda el sexenio.

Los empeños por la Democratización Integral tienen y seguirán teniendo su mejor aliado en la escuela pública. Es ahí donde se transmite infundiendo cotidianamente el respeto y el apego a actitudes y principios democráticos, según lo establece el Artículo Tercero Constitucional.

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

Los Objetivos de la Revolución Educativa.

La construcción de la nueva sociedad descansa sobre las bases planteadas en el proyecto revolucionario de 1917. En la etapa actual de la Revolución Mexicana el esfuerzo nacional se orienta a renovar el vigor de la Sociedad Civil y a perfeccionar sus relaciones con el Estado.

La Educación y la Difusión de la cultura no han logrado dar a los ciudadanos los conocimientos y la formación que se requiere para lograr un verdadero Desarrollo Nacional, socialmente equilibrado. Es necesario en consecuencia, que el Sector experimente cambios cualitativos y estructurales, para que la educación, la cultura y la investigación científica y tecnológica participen eficazmente en la gran tarea de transformación de la Sociedad Mexicana.

En la sociedad de masas en que vivimos el fenómeno educativo trasciende el ámbito de la escuela. El individuo se educa y recibe impactos culturales permanentes a través de su vida social, por lo cual las enseñanzas del medio son tan importantes como las de la escuela. Es por ello que la transformación social propuesta por el actual Gobierno ha de traducirse en una lucha en todas las dimensiones de la vida social. De allí la convicción de que la Revolución Educativa debe ser acompañada de un cambio en la conducta y actitud del individuo en sociedad. De lo contrario sus efectos podrán ser minimizados o incluso anulados.

La sociedad no puede mantenerse ajena a la Revo-

lución Educativa. No sólo se trata de definir Qué y Cómo mejorar la educación dentro de la escuela, sino de lograr la renovación y congruencia del todo social.

El Plan Nacional de Desarrollo establece para el Sector Educativo tres propósitos fundamentales: promover el desarrollo integral del individuo y de la Sociedad Mexicana; ampliar el acceso de todos los Mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, de recreación y deportivas; y mejorar la prestación de los servicios en estas áreas.

La Revolución Educativa persigue, de acuerdo a estos propósitos generales y en concordancia con la estrategia del cambio estructural, las siguientes abjetivos específicos.

1. Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes.
2. Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los Mexicanos, con atención prioritaria a los zonas y grupos más desfavorecidos.
3. Vincular la educación y la investigación científica, la tecnología y el desarrollo experimental con los requerimientos del Desarrollo Nacional.
4. Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal. Regionalizar y desconcentrar la educación superior, la cultura y la investigación.
5. Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación.
6. Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo.

La Educación es el elemento fundamental en la formación y desarrollo de las capacidades y habilidades del individuo. Por ello determina el nivel de aptitud y calificación de los recursos humanos de la sociedad. Un sistema que educa deficientemente a sus ciudadanos ve limitadas sus posibilidades para lograr un Desarrollo Equilibrado.

Ante el acelerado crecimiento de la demanda, el énfasis de la política educativa se ha puesto en el desarrollo de los servicios, otorgando fundamentalmente al aspecto cuantitativo. Se plantea ahora la urgencia de elevar la calidad de la enseñanza, para lo cual es indispensable mejorar la formación de los docentes.

Un imperativo de la Revolución Educativa se centra en elevar la calidad de la educación sin dejar de responder al incremento de la demanda. Este objetivo es válido para todos los niveles del sistema educativo, desde el preescolar hasta el posgrado. Esto ha de reflejarse en el aprovechamiento de los conocimientos, valores, habilidades, destrezas y actitudes adquiridos por el educando.

La calidad de la educación se concibe entonces como un factor estratégico para el futuro del país. Sólo en la medida en que ésta se eleve, la sociedad y el Estado podrán aspirar a que las nuevas generaciones dispongan de mejores posibilidades para satisfacer tanto las necesidades

nacionales como sus aspiraciones personales. La educación, sobre toda la de calidad, es el elemento que contribuirá a fortalecer nuestro desarrollo, independencia y soberanía.

No obstante que las innovaciones en la educación no han tenido como objetivo la reducción de costos —y éstos muestran un crecimiento continuo— el sector educativo no debe quedar al margen de criterios de eficacia y esmero en el uso de los recursos. Será necesario realizar un esfuerzo sistemático para lograr un aprovechamiento más eficiente y personal de éstas y de la infraestructura y el equipo disponibles. En pocas palabras, es preciso aprovechar al máximo lo que ya se tiene y procurar hacer más y mejor con menos.

Con el objetivo de racionalizar el suministro de los servicios educativos, se busca eliminar desperdicios y evitar duplicidades. La introducción de métodos de enseñanza adecuados a la educación de masas puede ser una forma de contribuir a este propósito.

Dados las características sociales y demográficas del país, la superación de los actuales niveles en la calidad de la educación tiene que ser acompañada de 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 rurales, en las comunidades indígenas y en las zonas marginadas. Estas deficiencias, se agudizan para estas zonas y grupos sociales, en los demás niveles de la educación.

La Revolución Educativa tiene como objetivo la ampliación del acceso a todos los mexicanos a los servicios de educación. Es imperativa enfrentar y abatir sistemáticamente los déficit y rezagos que acentúan los desequilibrios sociales y regionales.

Simultáneamente a los esfuerzos que se realizan por reducir al mínimo el analfabetismo y extender los servicios de educación bilingüe y educación para adultos, se avanzará en la consecución de un mínimo de diez grados de educación básica para todos los mexicanos, lo que significará mantener la capacidad de cobertura total en primaria y ampliarla significativamente en preescolar y secundaria. Por otro lado, deberán seguirse previendo y atendiendo las futuras necesidades de educación media, tecnológica y superior, a partir de la evolución de la matrícula en los niveles precedentes.

Si bien no es posible ni deseable una sincronización absoluta entre educación y mercado de trabajo, hasta ahora el sistema educativo no ha tenido la suficiente flexibilidad para responder oportuna y adecuadamente a las cambiantes necesidades de la sociedad y del sistema productivo. Asimismo, la investigación científica y tecnológica que se realiza en los centros de estudios superiores y en los de investigación requiere de una orientación decidida hacia la resolución de los problemas de su entorno.

Al reconocer una relación dialéctica entre sociedad y educación frente a los retos que tiene la Nación en el momento actual y las perspectivas previsibles, resulta impos-

tergable orientar el desarrollo del sistema educativo de tal forma que, sin transgredir las vocaciones individuales, se formen recursos humanos que puedan ser incorporados productivamente en las tareas sociales, y se genere con mayor intensidad conocimiento científico y técnico aplicable a la realidad socioeconómica.

Dados los problemas que derivan de la centralización e hipertrofia a que ha llegado el sistema educativo, razones de orden pedagógico y administrativo aconsejan volver al esquema original de la Constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la enseñanza básica recaía en los gobiernos estatales y municipales.

La revolución Educativa se propone descentralizar y desconcentrar la educación, la investigación y la cultura de tal manera que éstos se beneficien de la capacidad de atención de las autoridades estatales y municipales, e incluso de la propia comunidad. La normatividad, en el caso de la educación básica, seguirá siendo federal, pero serán aquéllas quienes respondan a las necesidades y peculiaridades de cada estado. Así se contribuirá al fortalecimiento de las partes constitutivas de nuestro Pacto Federal. En esta medida se sentarán las bases de apoyo necesarias para el desarrollo regional y la Descentralización de la Vida Nacional.

La educación, la investigación y la cultura se constituirán así en un proceso social permanente y descentralizado, que fortalezca a las partes del todo nacional, apoyando su desarrollo integral; que disminuya y en lo posible elimine las desigualdades entre regiones e individuos; que reconozca la realidad pluricultural de país; y que acerque la investigación a las necesidades de cada entorno socioeconómico y vincule más esta actividad de interés nacional con la docencia.

A fin de lograr el desarrollo armónico de los mexicanos, los servicios educativos pondrán énfasis en la adecuada integración de la educación física a los programas de todos los niveles. Asimismo, el proceso educativo y cultural a de fortalecerse con el fomento a la práctica deportiva en forma masiva y organizada, y la ampliación de los servicios de recreación que, frente al ocio improductivo propicien la creatividad.

La educación, concebida como un proceso de formación personal y de constante búsqueda, descubrimiento, asimilación y creación de valores, métodos y lenguajes, debe ser en consecuencia un proceso permanente, inmerso en el contexto social, que ni termine ni se agote en la escuela. La educación en las aulas deberá formar hábitos que capaciten al individuo para autoeducarse. Por otra parte, los medios de comunicación masiva habrán de difundir la cultura, tanto humanística como científica contribuyendo así a reforzar los valores nacionales.

La Revolución Educativa se propone hacer de la educación un proceso social democrático. Para ello será necesaria una mayor participación, en apoyo del proceso educativo, y de los padres de familia, los educandos y en general de la sociedad. La educación es responsabilidad que atañe a todos. Habrá de ponerse especial énfasis en la vinculación entre la escuela y el hogar y recuperar así la función educativa complementaria de ésta como continui-

dad de la escuela y de ésta como continuidad del hogar.

La Revolución Educativa ha identificado aquellas áreas en las que es imprescindible actuar para que el sistema educativo se actualice y funcione en congruencia con los requerimientos presentes y futuros del desarrollo nacional.

Se trata ahora de dar una respuesta integral a la problemática del sector educativo; por ello el Programa comprende tanto aspectos que ya merecieron atención, y que ahora es preciso recuperar como cuestiones respecto de las cuales no se tiene el beneficio de la experiencia.

En todo caso, unas y otras han sido sistematizadas y jerarquizadas para orientar y ordenar las acciones del sector educativo en los próximos años. Estas se emprenden con la conciencia de que se trata de un proyecto complejo y ambicioso que el país requiere, y que está apoyado en el compromiso y la voluntad política del Gobierno de la República para lograr su realización.

Estrategia de la Revolución Educativa

Perspectiva general.

Con la Revolución Educativa se busca un avance racional, ordenado y sostenido del proceso educativo. Ello supone examinar en profundidad el sistema, evaluar su funcionamiento y determinar el sentido de los cambios que se deben operar en el todo y en cada una de sus partes.

Se trata de mejorar la operatividad del sistema educativo en su conjunto, lo cual implica ajustes y modificaciones de distinto carácter en los diferentes niveles de educación y áreas de la cultura. Esto sólo se logrará a través del perfeccionamiento de los métodos de enseñanza, los instrumentos y los contenidos de la educación en todos los niveles, adecuando y desechando lo erróneo y degradado para hacer el mejor uso de lo disponible. Se tendrá que hacer del sistema educativo un modelo de organización, eficacia y congruencia.

La Revolución Educativa se realizará con los maestros. Se parte de la convicción del elevado valor social de la docencia. Por tanto, uno de los propósitos centrales es la revaloración social y profesional del magisterio. Puesto que el proceso educativo tiene como elemento fundamental al maestro, esta Revolución fortalecerá al docente, su capacidad profesional, su responsabilidad social y su vocación de servicio. Educadores y educandos deberán formarse con la convicción de que tanto su realización como su responsabilidad personal están indisolublemente ligadas al engrandecimiento nacional.

El reto de los sistemas educativos en el siglo XX ha sido el brindar educación a un elevado número de personas. México con una acelerada tasa de crecimiento de su población, se ha enfrentado, y tendrá que seguir haciéndolo, a los problemas de la educación masiva. Continuar con los medios y procedimientos tradicionales plantea problemas de eficacia y financiamiento, de allí que la innovación asuma un carácter urgente e inaplazable. Tendrán que diseñarse e implantarse a la brevedad nuevos métodos, instrumentos y recursos que aseguren la educación de alta calidad a nivel masivo. El sistema educativo en su con-

junto tendrá que desarrollarse en forma tal que se tienda a lograr la autodeterminación tecnológica. Solo así será factible un sano desarrollo nacional.

La educación se percibe como una responsabilidad de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, la Revolución Educativa debe contar con el más amplio apoyo social. Será necesario, en consecuencia, acrecentar en los mexicanos el entusiasmo por la educación. La instrumentación de los lineamientos de estrategia específicos que se detallan más adelante, ya se han iniciado. En la medida en que se entrelazan las acciones que se van a realizar, el ritmo y avance en la ejecución no podrán ser iguales en todos los frentes. Se cuidará, eso sí, la congruencia general.

Los objetivos de la Revolución Educativa constituyen el marco normativo a partir del cual se desenvuelve la actividad del Sector. Esta se organiza en programas que comprenden conjuntos homogéneos de acciones educativas, culturales, recreativas, deportivas y de apoyo, a través de las cuales dicha Revolución adquirirá su expresión concreta en el tiempo y en el espacio.

A fin de asegurar la realización de los objetivos y facilitar la movilización y el avance de las actividades del Sector en la dirección deseada, se llevarán a cabo una serie de proyectos estratégicos. Se define al proyecto estratégico como el conjunto de acciones que permiten atender en forma inmediata aspectos cruciales de la puesta en marcha de las acciones de este Programa. Se trata de medidas coyunturales, de vigencia temporal, mediante las cuales se coordinará y brindará apoyo y estímulo al funcionamiento de áreas clave, para activar, reordenar y jerarquizar la operación de los programas del Sector.

Los proyectos estratégicos permitirán también la detección y resolución oportuna de problemas concretos no atendidos o insuficientemente cubiertos. Con estos proyectos se emprenden actividades específicas que en su momento deberán incorporarse a los programas regulares. Con el propósito de asegurar en todo momento su participación responsable, se recomendará a las áreas sustantivas del Sector, la realización de estos proyectos. A medida que se avance en el desarrollo de la Revolución Educativa se identificarán nuevos problemas que deberán ser atendidos. Mediante evaluaciones anuales será posible ratificar, modificar o cancelar proyectos estratégicos en ejecución, o decidir la puesta en marcha de otros nuevos.

Para la instrumentación de algunos de los lineamientos de estrategia de este Programa, será necesario establecer mecanismos de coordinación de acciones con los gobiernos estatales como en el caso de la descentralización de los servicios de educación básica y normal.

El presente Programa define las líneas de acción del Sector a nivel nacional. Será conveniente, por lo tanto, procurar la expresión de sus lineamientos, objetivos y metas a nivel regional. Ello aportará el marco de referencia que propiciará y fortalecerá la coordinación de acciones entre la Federación y los gobiernos de los estados, en el ámbito de cada entidad federativa.

En cuanto a la participación de los sectores privado y social, éste se desarrollará de acuerdo a la letra y el espíritu

del Artículo Tercero Constitucional y a las diversas leyes que norman la educación en el país.

Lineamientos Específicos

El objetivo de mejorar la calidad de la educación hace necesaria la introducción de una serie de acciones y cambios en las diversas áreas y niveles del sistema educativo. Su naturaleza evidencia que en este aspecto la revolución de la enseñanza será un proceso gradual. Esto es aconsejable para que sus efectos, que deberán manifestarse plenamente en el mediano plazo, correspondan a los requerimientos del sistema educativo y de la sociedad.

Las tareas que se emprenderán para mejorar la calidad de la educación deberán expresarse en tres vertientes: a) en los docentes; b) en los programas y contenidos educativos; y c) en métodos y técnicas que eleven el aprovechamiento de los alumnos y la eficiencia terminal.

Puesto que la educación es un proceso de formación del educando, el énfasis fundamental tendrá que darse en la preparación de los docentes. Por ello deberán ponerse en marcha acciones y programas que ayuden a elevar sustancialmente la calidad de la enseñanza que se ofrece a los futuros maestros. Para lograr este objetivo, se establecerá un sistema integral de formación de docentes que tendrá como antecedente necesario el bachillerato, lo cual requerirá la reestructuración de planes y programas de estudio; asimismo, se apoyará la superación de los maestros formadores de docentes. Con ello se logrará que la educación normal responda a criterios de mayor calidad, y tenga congruencia con los planes y programas de estudio de los niveles donde los futuros maestros realizarán su labor didáctica.

A fin de mejorar la planta docente, en las escuelas para maestros se pondrá en marcha un programa de especialización. Para esta se ha previsto aprovechar tanto los servicios de la Universidad Pedagógica Nacional, como los de otras instituciones de educación superior de la capital y del interior del país.

De igual manera, se atenderá con especial atención la formación y actualización académica y pedagógica de los profesores de los niveles medio superior y superior.

La otra vertiente en la que es necesario actuar para mejorar la calidad de la educación es la de revisión y perfeccionamiento de los programas y contenidos de todos los niveles del sistema educativo. Para ello se pondrá en marcha un proyecto de congruencia y coherencia de los planes y programas de la educación básica, que propicie el desarrollo de procesos intelectuales, efectivos y sociales, dentro del marco del desarrollo armónico del ser humano. Por otra parte, dentro del proceso general de descentralización educativa se incorporarán contenidos que correspondan a las características de cada entidad federativa.

El currículum de la educación básica deberá poner atención especial a la enseñanza del español, para lograr que los alumnos se expresen con corrección en forma oral y escrita: mejorar el estudio de las matemáticas; despertar el interés y la vocación por la ciencia, la tecnología y el arte; fortalecer el aprendizaje de la historia nacional, y

formar el hábito de la lectura y el estudio.

Dentro de la tercera vertiente, merece atención particular el fracaso escolar y la reprobación. Para reducirlos es necesario mejorar los niveles de aprovechamiento de los alumnos. Destacarán por tanto los programas de apoyo al trabajo de los maestros en el aula, mediante la aplicación de métodos que faciliten la atención individualizada a los alumnos al perfeccionamiento de los sistemas de supervisión y valoración en el trabajo escolar, y el diseño de técnicas de evaluación más comunes con las peculiaridades de los educandos.

Se realizarán, asimismo, investigaciones acerca de las causas del avance escolar y la manera de solucionar el problema. Se diseñará y elaborará material didáctica acorde a las diversas características regionales.

Se establecerán nuevas y mejores métodos de supervisión del trabajo escolar, en el nivel básica. Para ello se integrarán equipos de especialistas que brindarán asesoría o coordinación según la materia que se trate, buscando la actualización y el mejoramiento académico de los maestros. Los nuevos métodos y procedimientos didácticos contarán con el debido sustento científico y experimental.

En cuanto a la evaluación de los educandos, tendrán que revisarse los instrumentos, de tal forma que se ponderen adecuadamente los aspectos formativo e informativo, y se evalúe la capacidad del alumno para analizar, sintetizar y aplicar sus conocimientos en la solución de problemas.

Por otra parte, será necesario estudiar la mejor forma de introducir de manera intensiva los medios electrónicos como apoyos didácticos y la enseñanza de la computación.

Estos esfuerzos por mejorar la calidad de la educación deberán manifestarse también en los niveles medio superior, superior y de posgrado. Las áreas, dependencias e instituciones y organismos adscritos a la Secretaría de Educación Pública, deberán ajustar sistemáticamente sus programas y acciones con el propósito de mejorar dicha calidad.

En el resto del Sistema se buscará el mismo objetivo a través de la inducción, la coordinación o la concertación de acciones.

En el nivel medio superior se desarrollará un plan con organización y contenidos propios y homogéneos, distinguiendo claramente las opciones propedéutica y terminal, y se actualizarán métodos y sistemas para asegurar una elevada calidad de la enseñanza.

En la educación de nivel superior importará conciliar cantidad con calidad, para lo cual será indispensable la adopción de modelos de enseñanza e investigación que permitan lograr la máxima calidad para un número creciente de estudiantes. En la asignación de recursos financieros se establecerán criterios que estimulen los esfuerzos en favor de la calidad y la eficacia, y los resultados obtenidos. Se ofrecerá particular apoyo a los cambios que sean necesarios en la estructura de carreras, la actualización del currículum y la vinculación de la investigación con la enseñanza.

El mejoramiento de los servicios bibliotecarios y de información en las instituciones de educación superior recibirá un apoyo sustantivo, con el que se desea estimular el incremento y actualización de los acervos, la formación de personal calificada para organizar y administrar las bibliotecas y el aprovechamiento de las instalaciones de éstas.

Para ofrecer educación superior de alta calidad a una cantidad creciente de estudiantes, resulta imprescindible el concurso de un gran número de docentes bien preparadas. Para ella deberá instrumentarse un vigoroso programa de formación de profesores de este nivel, tanto en las disciplinas objeto de enseñanza como en materia de pedagogía. Además, habrá de incrementarse considerablemente el número de profesores de carrera con estudios de posgrado, lo mismo que los actuales proporciones de profesores de tiempo completo y de media tiempo.

En este proceso se deberá evitar la improvisación y realizar acciones concretas para dar de una alto nivel académico a los programas de posgrado, pues han proliferado programas que no siempre responden a la calidad deseable y a las necesidades del entorno socioeconómico. Por ello es precisa que las universidades e institutos tecnológicos combinen sus esfuerzos para que sus programas de estudio de posgrado alcancen la más alta calidad y tenga una mayor correspondencia con los requerimientos de su entorno.

Finalmente, es indispensable vincular la investigación con la docencia en la educación superior. Para esto será necesaria diseñar esquemas que faciliten dicha vinculación.

Se ratifica el valor estratégico de mejorar la calidad de la enseñanza. Por tanto, en este empeño, deberá interesarse toda la sociedad, y estará comprometido, en primer lugar, el conjunto del Sector; todas las dependencias y áreas deberán instrumentar las acciones adecuadas para atender este objetivo prioritario.

Las áreas correspondientes de la Secretaría de Educación Pública instrumentarán mecanismos y sistemas de evaluación que permitan seguir de cerca los avances que se vayan logrando y asegurar así que el esfuerzo sea integral y sistemático.

Para racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos, se adaptarán los siguientes lineamientos.

El sector educativo deberá actuar en congruencia con la política de austeridad y utilización óptima de los recursos existentes. Este enfoque habrá de aplicarse tanto para lo que ya se tiene, como para el aprovechamiento de lo nuevo. Las diversas instituciones, dependencias y áreas buscarán complementas a sus instalaciones y equipo, en primer lugar, en el propio sector educativo. Todas ellas están obligadas a compartir lo que en última instancia es de la Nación. Con este propósito, en la educación tecnológica se instrumentará un sistema de inventario permanente de instalaciones, laboratorios, talleres y equipo. Ello servirá para examinar las formas y esquemas que permitan un aprovechamiento intensivo de lo que ya se tiene

y, desde luego, para programar y promover su mantenimiento eficaz.

Cada institución tiene prioridad para utilizar el equipo con que cuenta; pero también es responsable de garantizarle al país que se aproveche con el máximo de eficacia y durante el mayor tiempo posible. Tendrán que formularse esquemas, horarios y proyectos que permitan la coordinación e incluso el uso común de las instalaciones y equipo referidos.

El esfuerzo de racionalización, ahorro y eficacia deberá observarse en todo el Sector, en el entendido que no sólo se trata de un problema de administración, sino también de imaginación y voluntad. En la asignación de los nuevos recursos y, desde luego, en la evaluación de su uso, se ponderarán criterios de calidad como ya se estableció en el apartado anterior, y también de eficacia.

En este proceso de racionalización, se revisarán y actualizarán las estructuras administrativas y las instancias de gestión, o efectos de hacer más ágiles los procesos operativos, y lograr la mayor congruencia en la asignación de los recursos con las prioridades de la política y asegurar el cumplimiento oportuna de las acciones de la Revolución Educativa.

En la construcción de las instalaciones escolares, la innovación y los esfuerzos administrativos se han de orientar a la reducción de costos, mediante la utilización de materiales disponibles en las localidades y con métodos de construcción más eficaces.

En lo referente a los equipos de laboratorio y taller, se promoverá la sustitución de importaciones, y la fabricación de los bienes que demanda el propio sector educativo; ello se hará aprovechando las instalaciones existentes.

Por lo que corresponde a la construcción y el equipo, las innovaciones habrán de observar e incluso elevar las normas de calidad, seguridad y comodidad, ya establecidas.

Para atender al objetivo de ampliar el acceso de todos los mexicanos a la educación, deberá darse atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos.

En materia de educación inicial se fortalecerá la capacidad normativa del Sector y se buscará mejorar la calidad del servicio.

El problema del analfabetismo deberá enfrentarse con un mayor y más minucioso esfuerzo por llevar el alfabeto a quienes lo requieran en las zonas menos favorecidas. Junto con el máximo esfuerzo por ampliar la cobertura, se procurará prolongar la permanencia de la población atendida y la conclusión de los estudios del mayor número posible de personas.

Se deberá combatir el analfabetismo funcional, para lo cual se instrumentarán nuevas métodos y se aprovecharán los medios de comunicación social. Asimismo, se articularán los servicios de alfabetización con los de capacitación y educación básica para adultos.

La educación bilingüe y bicultural es lo ideal en un país, como el nuestro, donde existen numerosas grupos étnicos. A través de ella se buscará mantener la identidad de las comunidades y evitar su destrucción y sustitución cultural.

No puede haber una política para las indígenas sin su participación, ya que se regresaría a paternalismos contraproducentes. La Revolución Educativa aspira a nutrirse con la participación de todas nuestras etnias. Al asumir este enfoque como norma, esta revolución se propone mejorar la calidad de la educación bilingüe y bicultural. Para ello, se revisarán y actualizarán los planes y programas de estudio correspondientes; se elaborarán y distribuirán en cantidad suficiente materiales didácticos; se promoverán los servicios de extensión educativa y de capacitación de las comunidades; y se hará investigación para mejorar este servicio. De igual manera, se cuidará la preparación de los docentes para que dominen las lenguas de las comunidades donde laboren y para elevar su capacidad profesional técnica-pedagógica.

El propósito fundamental de la educación bilingüe-bicultural es la formación de ciudadanos a partir de su realidad social, cultural y lingüístico, y con pleno conocimiento de los valores nacionales y universales, para que respondan a los intereses y necesidades de su comunidad particular y de la Nación en general. En suma, la educación bilingüe y bicultural será objeto de una transformación a fondo; se creará un sistema cuyo modelo responda a las necesidades, aspiraciones e intereses de los grupos étnicos.

Se desarrollará un nuevo concepto de educación rural más acorde con las necesidades y circunstancias de la población objetivo, concediéndose a la prestación y calidad de este servicio una importancia social de primer orden.

La educación rural deberá recuperar su alta prioridad social. A partir de una adecuada evaluación, habrá de diseñarse, atendiendo a las condiciones y necesidades concretas del medio, programas, contenidos, métodos y apoyos didácticos. Asimismo, se dará mayor intensidad a los acciones de formación de profesores.

La mayor atención y la revisión del enfoque a la educación rural, deberá incluso contemplar la adecuación de calendarios, la asignación de maestros y la canalización de apoyos adicionales y suficientes a las escuelas incompletas y las unitarias (escuelas con un solo maestro, el cual atiende a los alumnos de los diversos grados) que existen hasta el presente.

En materia de educación básica, la estrategia a seguir es la de dar continuidad a los planes, programas, contenidos y métodos en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. En su diseño la idea de orientación central ha de ser la de formar integralmente a los educandos en los aspectos científicos, tecnológicos, cívicos, culturales, artísticos y de educación física, así como el conocimiento de la historia nacional.

En materia de inscripciones es palpable la tendencia a la reducción del primer grado de primaria y es previsible un movimiento en sentido contrario en el nivel de secundaria. Será necesario ir adecuando eficazmente el suministro de

los servicios en estos niveles, en función del objetivo de ampliar el acceso a todos los mexicanos a la educación.

Por tanto, se habrá de conservar la capacidad del sistema educativo nacional para proporcionar la primaria a todas las que la soliciten y, allí donde sea necesario, se buscará ofrecer las seis grados en las escuelas que aún no los tengan. En toda el país habrá de hacerse un esfuerzo sistemático para ampliar la capacidad de oferta según la demanda el aumento de la población.

El mayor impulso de expansión deberá darse en los niveles de preescolar y de secundario. Lo ideal sería contar con un ciclo de tres años en preescolar, aunque optar por él reduciría enormemente las posibilidades de cobertura y se avanzaría poco en el esfuerzo por abatir el actual rezago. Por ella, con un criterio de justicia social y educativa, se ha optado por ofrecer un año de preescolar al mayor número posible de niñas de cinco años de edad, dando prioridad a las zonas rurales y marginadas. En la escuela normal se dará mayor énfasis a la formación de maestros para este nivel. Asimismo, se dará más atención a la dotación de espacios educativos.

El propósito de ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, comprenderá también la expansión de la educación especial. Se deberá, además, iniciar un esquema de apoyo a los niños con capacidades y aptitudes sobresalientes.

En la educación secundaria, el aumento previsible en la demanda deberá corresponder un incremento en la capacidad del sistema para ofrecer el servicio.

La educación media superior universitaria y tecnológica deberá expandirse para satisfacer la demanda y las necesidades de la sociedad. En particular, la tecnológica debe proporcionar al país los cuadros técnicos e intermedios que requiere su desarrollo económico.

En la educación media superior se racionalizarán planes y programas para establecer un sistema con perfiles y características propios. Se buscará introducir esquemas que fortalezcan la orientación terminal de este nivel.

Se promoverán los cambios estructurales necesarios a fin de atender en forma oportuna y suficiente la demanda social de educación superior, conciliando las necesidades del desarrollo nacional y regional con las aspiraciones e intereses de la demanda. Será necesario incrementar la actual proporción de los alumnos de ciencias agropecuarias, naturales, exactas e ingenierías; y moderar el crecimiento de la matrícula en ciencias de la salud, sociales, administrativas y humanidades. Se emprenderán acciones para elevar la eficiencia terminal de nivel de licenciatura.

En el nivel de educación superior se deberá realizar un esfuerzo sistemático para inventariar los equipos y el instrumental científico de que se dispone y contar con la capacidad suficiente para su mantenimiento, reparación, reconstrucción y diseño. Se procurará eliminar desperdicios y duplicidades, estableciendo esquemas de cooperación entre las instituciones y de coordinación regional que haga posible el uso compartido de recursos ahora dispersos.

Can un propósito de justicia social y educativa se pondrá en marcha un programa de becas para apoyar el acceso de los grupos menos favorecidos a las distintas tipos y niveles de educación, tomando en consideración los resultados académicos. Este programa también otorgará apoyos en función de las disciplinas y áreas estratégicas y prioritarias para el país, según lo establece el Plan Nacional de Desarrollo.

Can el propósito de vincular la educación y la investigación científica con los requerimientos del desarrollo nacional, se instrumentarán los siguientes lineamientos.

La educación pública en México se concibe como una función de alta sentido social. De allí que sea imperativo lograr la congruencia entre la educación y la investigación que se realiza en los centros de estudio por un lado, y los requerimientos presentes y futuras de la sociedad, por otro.

Para alcanzar una efectiva vinculación entre educación y sociedad, no sólo se ha de tomar en cuenta la estructura demográfica—de donde se deriva la demanda potencial de los diferentes servicios educativos— y la capacidad de respuesta que tiene el sistema. También es importante elevar la calidad y lograr la pertinencia de los servicios con las necesidades y prioridades regionales y nacionales. Para esto, se procurará conciliar la libre vocación de los educandos con esas necesidades y prioridades, estimulando y despertando el interés sobre las mismas. Será necesario además, integrar, hasta donde sea posible, el sistema educativo con la demanda de empleo.

Para ofrecer opciones a la población escolar que hasta el presente prefiere carreras tradicionales, se diseñarán nuevos modelos de educación media superior vinculados con los requerimientos del sistema productivo. Asimismo se iniciará un programa de formación de profesores para este nivel.

Se impulsará la educación tecnológica. Para ello, se requiere una revisión de los programas de estudio en los diferentes niveles, desde el básico, a fin de que se despierten vocaciones y se valore adecuadamente el papel social y estratégico de los carreras técnicas.

Será necesario, asimismo, acrecentar los sistemas de capacitación en y para el trabajo que permitan una respuesta rápida a los requerimientos del sistema productivo.

A fin de dotar al alumno de carrera técnica con una preparación que le permita mayores opciones para el trabajo, se diversificará la enseñanza. La educación tecnológica ha de ser flexible para adaptarse oportunamente a las condiciones cambiantes del país.

En la educación superior se deberá hacer un esfuerzo sostenido para lograr su afinidad con los requerimientos del México contemporánea y los avances de la ciencia. Para ello, se alentarán los cambios curriculares necesarios, y se estimulará la vinculación de la investigación científica con la enseñanza y con las necesidades del desarrollo nacional.

La regionalización de la educación superior universitaria y tecnológica habrá de propiciar una estrecha relación entre la educación que se imparta y las necesidades con-

cretas del entorno socioeconómico. Se promoverá la coordinación de las tareas de difusión de las instituciones de educación superior y se apoyará la ampliación de la capacidad de divulgación del conocimiento.

Dado su valor estratégico, se dará un fuerte impulso a la investigación científica y tecnológica, con la atención preferente a las áreas y rubros que señala como prioritarios el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, se apoyarán los proyectos cuyo estudio sea la problemática y recursos de cada región. La integración de equipos de investigación que fortalecen el esfuerzo de individual, puede lograrse mediante la colaboración interinstitucional.

Es preciso proporcionar a los educandos los elementos necesarios para una mejor elección de sus estudios. Se debe brindar orientación sobre las implicaciones de cada opción educativa, las necesidades de recursos humanos que tiene el país y las posibilidades reales de que sus estudios satisfagan sus aspiraciones personales. Con este propósito se instrumentará un sistema nacional de la educación vocacional.

A fin de fortalecer el desarrollo local de la educación, la investigación y la cultura se atenderán los siguientes lineamientos.

Ante la tendencia histórica hacia la centralización en el desarrollo de los servicios educativos, de la investigación científica y tecnológica así como de la vida artística y cultural, es necesaria revertir el proceso, abrir el cauce a las capacidades y creatividad de las comunidades.

El Gobierno Federal y los gobiernos estatales establecerán mecanismos para la presentación en forma cotidiana de los servicios federales de educación básica y normal y de los respectivos sistemas estatales de educación. Esta descentralización no será únicamente administrativa; habrá de considerar también la necesidad de adaptar parte de los actuales programas y contenidos a la especificidad y las particularidades de cada una de las entidades federativas. Estas modificaciones se determinarán localmente y se sancionarán en los organismos centrales. Su instrumentación tendrá que ser gradual y a distinto ritmo, de acuerdo con la realidad y posibilidades específicas de cada estado.

Habrán normas generales, que establecerá la Secretaría de Educación Pública, a cuyo cargo estará la supervisión y la evaluación del sistema educativo nacional.

La descentralización de la educación normal permitirá formar a los futuros maestros en la entidad en que prestarán sus servicios. Por que su formación profesional guarde mayor relación y congruencia con las necesidades del entorno.

El ejercicio presupuestal deberá ser más eficaz, a través de respuestas oportunas y mecanismos de control adecuados, que facilitarán la descentralización. Las decisiones administrativas que afectan a la educación contarán con mejor información y serán más eficaces las tareas de conservación de bienes muebles e inmuebles, de almacenamiento, de inventarios de distribución de materiales y libros de texto.

La configuración de modelos educativos regionales hará posible una distribución adecuada de los espacios educativos, evitará las duplicidades y la carencia de servicios causados por una inadecuada planeación. De esta forma, en cada realidad local y regional se irá conformando un sistema propio para la atención de sus necesidades.

En el caso de la educación superior y la investigación, el enfoque regional deberá hacer posible un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, de la infraestructura, equipos y laboratorios disponibles. Para apoyar la regionalización en este nivel se fomentarán los acuerdos de cooperación regional e interinstitucional. El enfoque no se limitará a la docencia, sino que incorporará también la investigación. El establecimiento de un sistema regional de educación superior se deberá alcanzar a mediano plazo. Paralelamente se fomentará la desconcentración de la investigación. Para ello se apoyará la creación de centros estatales y/o regionales.

Ante la realidad pluricultural de México y sin pretensiones de uniformidad artificial, la desconcentración de las actividades culturales deberá fortalecer las distintas manifestaciones regionales, sin que esto suponga dejar de lado lo que es común a todos los mexicanos. La política cultural que habrá de instrumentarse pondrá énfasis en la diversificación, apoyo y difusión de las creaciones culturales del pueblo.

La Revolución Educativa en la escuela deberá ser consolidada por las actividades culturales que se ofrezcan a la sociedad en general. La preservación y defensa de nuestro patrimonio cultural; la promoción de la vida artística; la consolidación de una red nacional de bibliotecas; el apoyo a las artesanías y a las culturas populares, y la divulgación de nuestra historia, son tareas que, habrán de alimentarse y multiplicarse y, en conjunto, serán el natural complemento a la acción educativa en la escuela.

El objetivo de mejorar y ampliar los servicios de educación física, deporte y recreación, se habrá de cumplir de acuerdo con los siguientes lineamientos.

La educación física es parte de la formación del educando, pero no ha recibido la atención adecuada. En tal virtud se la integrará en el esquema de la educación básica. Con ese fin, se apoyará la formación, capacitación y actualización de profesores de educación física; se fortalecerán los mecanismos de supervisión y evaluación, y se buscará proporcionar el servicio a todos los educandos. Atención particular hon de recibir el uso y aprovechamiento de la infraestructura y equipo deportivo disponibles en el sistema educativo.

Las acciones en materia deportiva deberán de conducir, paulatinamente, a la integración de un sistema nacional del deporte, como un medio para lograr que los servicios correspondientes se pongan al alcance de grandes grupos sociales. Se entiende al deporte como una actividad estrechamente asociada a la calidad de la vida, por lo que el deporte organizado de masas deberá alcanzar las dimensiones que el país requiere.

En coordinación con otras entidades reguladoras se diseñará una política integral para el desarrollo del de-

porte, la cual establecerá normas generales y delimitará ámbitos de responsabilidad.

El apoyo al deporte de los sectores campesino, obrero y popular habrá de recibir un fuerte impulso, tomando en cuenta su valor recreativa y cultural.

A fin de elevar el rendimiento en el deporte de competencia se establecerán mecanismos para llevar a cabo el seguimiento a los deportistas.

Se fortalecerán los programas de investigación científica en aspectos relacionados con la medicina deportiva y las ciencias aplicadas al deporte.

En materia de recreación se promoverá el desarrollo de patrones propios en el uso del tiempo libre, con sentido de extensión educativa y cultural. La política de recreación pondrá especial énfasis en la atención a los jóvenes y a los grupos de bajos ingresos.

Para cumplir con el objetivo de hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo se atenderán los siguientes lineamientos.

Se fortalecerán los mecanismos que fomenten una actitud positiva hacia el autoaprendizaje y la actualización constante. Con este fin se llevarán a cabo diversas medidas: el fomento a la producción editorial de calidad y bajo precio; el desarrollo de cursos de actualización por medios no formales; la acreditación de conocimientos adquiridos con la experiencia; el desarrollo de servicios al público de materiales con valor cultural o científico y una intensa divulgación del conocimiento a través de los medios de comunicación masiva. Se promoverá la participación de otras dependencias del sector público y de los sectores social y privado.

El proceso educativo no se limita ni termina en la escuela en esta era de la comunicación y la información. Es por ello que, reconociendo la influencia creciente que tienen los medios de comunicación en la educación, será necesario incorporarlos plenamente a la Revolución educativa, pero que apoyen la enseñanza y difundan la cultura y los valores nacionales.

Educación y comunicación no pueden operar como compartimientos estancos. Es necesaria una estrecha conexión entre ambas con derroteros bien marcados por los intereses de la Nación. La debida coordinación del Sector con los medios de comunicación social puede ser una forma eficaz para transmitir contenidos culturales y educativos.

La escuela y la familia constituyen un binomio en el cual ambos elementos pueden y deben apoyarse mutuamente con vistas a la superación y el aprovechamiento de los educandos. De allí que se considere deseable una mayor participación de las sociedades de padres de familia en el proceso educativo de sus hijos. Su aportación contribuirá al buen funcionamiento de la enseñanza en cada escuela. Con este propósito serán revisados los instrumentos para que la participación social se dé por medio de órganos de consulta de la Secretaría de Educación Pública a nivel de plantel.

Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior 1986¹

PRESENTACION

El sistema nacional de educación superior ha desempeñado y seguirá desempeñando papeles importantes en la vida de nuestra país. El momento actual exige de las instituciones de educación superior (IES) los mejores y más profundos esfuerzos, ya que a ellas corresponde coadyuvar en la tarea de generar condiciones propicias de innovación y compromiso social para enfrentar los efectos de la crisis y contribuir a superarla para lograr una sociedad más justa e independiente.

Se ha avanzado en la tarea de vincular la funciones sustantivas de las casas de estudios superiores con las necesidades y problemas del México contemporáneo. Es necesario reconocer que los progresos obtenidos constituyen logros parciales de un proceso para mejorar la prestación de los servicios que, como función social, han sido encomendados a las instituciones educativas. Dichos esfuerzos se perderían si se interrumpen tanto la continuidad de las acciones de coordinación y complementariedad emprendidas en el seno del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, SINAPPES, como el compromiso de efectuar una planeación participativa y concertada para el desarrollo del sistema educativo superior en su conjunto y de cada una de sus instituciones educativas y organismos administrativos.

Las acciones de coordinación entre las instituciones de educación superior, así como el compromiso concertado entre éstas y los diversos sectores sociales y los gobiernos federal y estatales para planear el desarrollo de este nivel educativo, se han fortalecido a partir de la creación del SINAPPES. En su estructura, este sistema contempla diversas instancias de alcance nacional, regional, estatal e institucional que buscan la planeación compartida y participativa de las diversas instituciones y sectores que intervienen en el proceso educativo.

En el ámbito nacional, la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) estudia la problemática global que caracteriza a la educación mexicana del tercer y cuarto niveles; formula lineamientos estratégicos para atender dicha problemática y promueve la comunicación entre las instituciones y los diversos sectores para que actúen en forma concertada en su quehacer y de manera congruente con dichos lineamientos.

A los consejos regionales para la planeación de la educación superior (CORPES) les corresponde, por una parte, identificar problemas comunes en las entidades federativas que conforman una región determinada, para establecer acciones interinstitucionales que tiendan a resolverlas; por otra parte, diseñar estrategias de complementariedad entre las instituciones para compartir recursos y

experiencias que faciliten el desarrollo y consolidación de las funciones de la educación superior en la región correspondiente.

Las comisiones estatales para la planeación de la educación superior (COEPES), en el marco de los problemas y lineamientos nacionales, precisan la problemática particular de la educación superior en cada entidad federativa y formulan estrategias y acciones de carácter interinstitucional con el fin de establecer directrices estatales y resolver los problemas identificados.

Las instituciones de educación superior, mediante sus unidades de planeación, coordinan los esfuerzos de desarrollo institucional entre las diversos órganos y dependencias de la casa de estudios a efectos de que, según el contexto, la normatividad y la filosofía institucional –en congruencia con los lineamientos de la educación superior en la entidad federativa y el país– se diseñen estrategias y se lleven a cabo programas y acciones institucionales que coadyuven al mejoramiento del servicio educativo superior.

El proceso de planeación de la educación superior definido por el SINAPPES se caracteriza por ser iterativo, de manera que los lineamientos de alcance nacional se alimenten permanentemente de las aportaciones institucionales y del trabajo de las comisiones estatales (COEPES) y regionales (CORPES). A su vez, los lineamientos nacionales constituyen un marco de referencia para el desarrollo de la educación superior regional, estatal e institucional, de modo que las propias instituciones, las COEPES y los CORPES planteen acciones complementarias, alternativas y de apoyo a lo formulado en el nivel nacional, dependiendo de su naturaleza, contexto y problemática específica.

La planeación nacional de la educación superior tiene sentido en la medida en que orienta y trasciende en la toma de decisiones en el quehacer institucional. Uno de sus productos es la formulación de proyectos y programas que habrán de constituirse en fuente de directrices y acciones concretas para las instancias de planeación regional, estatal e institucional.

En el contexto descrito, la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) propone a las instancias de planeación y a las IES el presente documento de estrategia nacional, el cual constituye un marco general para orientar el desarrollo de la educación superior.

Este documento es una parte de la estructura del Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), instrumento de planeación que será completado con los respectivos planes y programas estatales e institucionales, que aporten las COEPES y las instituciones educativas.

El PROIDES ha surgido de un proceso participativo; tuvo su origen en la reunión de la CONPES, celebrada el 17 de junio de 1985 y presidida por el Secretario de Educación Pública; en esa ocasión se acordó reactivar las ins-

¹ Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, documento del Secretariado Conjunto de la CONPES, aprobado en la XII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ANUIES, Manzanillo, Colima, octubre de 1986. México, ANUIES, 1987.

tancias de planeación del SINAPPES y diseñar una estrategia para la elaboración de un programa nacional que oriente el desarrollo de este nivel educativo.

En una reunión subsecuente de los miembros de la CONPES con los integrantes de los secretariados conjuntos de las COEPES, realizada el 22 de noviembre del mismo año, se presentó y acordó una estrategia para formular los planes y programas de carácter institucional, estatal y nacional en un esfuerzo coordinado de planeación integral. En dicha reunión se acordó también que el documento que contuviera los lineamientos estratégicos de alcance nacional, fuera producto de una amplia participación de las instancias de planeación del SINAPPES.

Con el fin de apoyar el proceso de formulación del PROIDES, se convocó al Consejo Técnico Asesor de la CONPES cuya tarea fue estudiar el procedimiento de elaboración de la Estrategia Nacional propuesta por el Secretariado Conjunto de la CONPES, y los avances logrados en cada etapa. Además del Consejo, se conformaron cuatro grupos técnicos especializados (GTE) en cada uno de las funciones de la educación superior (docencia, investigación, extensión y apoyos administrativos) con representantes de instituciones de diversos subsistemas, régimen jurídico y orientación ideológica. El trabajo de estos grupos consistió en realizar diagnósticos, identificar los principales problemas de cada función sustantiva y proponer alternativas para su solución.

A su vez, se llevaron a cabo tres ciclos de ocho reuniones regionales con los representantes de las instituciones educativas y de los gobiernos federal y estatales, miembros de las COEPES. En el primer ciclo de reuniones se acordó elaborar diagnósticos particulares de la situación actual de la educación superior en cada entidad federativa, como una primera etapa en la elaboración del Programa Estatal Indicativo para el Desarrollo de la Educación Superior (PEIDES) y el Programa Institucional de Desarrollo para la Educación Superior (PIDE).

Los diagnósticos elaborados por los grupos técnicos especializados y 26 comisiones estatales, constituyeron insumos importantes para la elaboración del diagnóstico nacional realizado por el grupo técnico del Secretariado Conjunto de la CONPES (GTSC). La formulación de los lineamientos estratégicos del PROIDES se sustentó también en las aportaciones que se hicieron en el segundo ciclo de reuniones regionales, ocasión en que se expuso tanto una síntesis de los problemas destacados en los diagnósticos estatales, como un conjunto de metodologías y técnicas destinadas a apoyar la elaboración de la prospectiva y las estrategias estatales e institucionales para el desarrollo del servicio educativo superior.

Una versión preliminar de la Estrategia Nacional del PROIDES, fue considerada para su análisis y retroalimentación en el tercer ciclo de reuniones regionales.

Finalmente, cabe anotar que, en el procedimiento seguido para su elaboración, el PROIDES recoge las principales preocupaciones y aportaciones planteadas por los IES y los instancias de planeación del SINAPPES.

Los elementos de planeación y los quehaceres de al-

cance nacional del PROIDES, se presentan en dos documentos. El primero, "Estrategia Nacional", se subdivide en tres capítulos (Antecedentes, Diagnóstico y Estrategia). En el primer capítulo se aportan hechos y conceptos que, por una parte, permiten ubicar las acciones previstas dentro del marco normativa que rige a la educación mexicana y, por otro, muestran la congruencia y continuidad de las tareas de planeación emprendidas por las casas de estudio, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), la SEP y los gobiernos estatales.

En el segundo capítulo se analizan algunos aspectos contextuales que afectan y condicionan el desarrollo de la educación superior; asimismo, se puntualizan aquellos problemas que, por su naturaleza y persistencia, son significativos en el proceso educativo e inciden directamente en la calidad de este servicio público. Estos problemas se agrupan en ocho categorías, las cuales, en el documento, sirven para fijar los objetivos, políticas y metas que constituyen la estrategia nacional.

En el tercer capítulo se define un conjunto de elementos estratégicos para atender las necesidades, dificultades y carencias identificados en el apartado anterior. Dichos elementos, propuestos en términos de objetivos, políticas y metas, sirven de orientación fundamental para el desarrollo de la educación superior.

Cabe aclarar que las políticas, metas y objetivos formulados en el documento "Estrategia Nacional" tienen carácter indicativo, y obligarán a las instituciones de educación superior sólo en la medida en que sean adoptados con tal carácter por cada institución o subsistema educativo. Por su parte, la SEP y la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES manifiestan su interés, voluntad política y compromiso de orientar sus políticas, programas y acciones de acuerdo con los lineamientos estratégicos aquí formulados, una vez que hayan sido aprobados por las instancias de autoridad correspondientes.

En este documento el horizonte de tiempo es de largo, mediano y corto plazo. Los objetivos generales y específicos se consideran de largo plazo; los políticos y las metas, de mediano y corto plazo. La temporalidad de corto plazo es de uno o dos años (1987-1988), la de mediano plazo es de 5 años (1987-1991) y la de largo plazo es de 10 años (1987-1996).

En el segundo documento, titulado "Proyectos Nacionales", se propone un conjunto de acciones a cargo, principalmente, de organismos de alcance nacional para responder a determinados aspectos detectados en el diagnóstico nacional.

Los proyectos contenidos en el PROIDES se consideran elementos operativos que, en un proceso de iteración, deberán ser revisados, valuados y, en su caso, ratificados o modificados anualmente, en tanto que las estrategias serán evaluados cada dos años.

El PROIDES, concebido como un instrumento de planeación, permitirá orientar e inducir el cambio en la educación superior, en un momento particularmente difícil de la sociedad mexicana.

El PROIDES persigue, fundamentalmente, elevar el nivel académico de las IES, y con ella responder con mayor eficacia a las necesidades y problemas del país. Al mismo tiempo, el PROIDES tiende a consolidar, de manera más armónica y equilibrada, el sistema de educación superior para enfrentar y superar las limitaciones económicas emergentes de la crisis.

Esta "Presentación", para ser completa, requiere de un avance de los principales puntos contenidos en el documento. La autonomía institucional, la libertad académica y la conciencia crítica, principios en que se basa el desarrollo de la educación superior mexicana, se ratifican en él plenamente. Estos principios—amalgamados con la voluntad de las instituciones de educación superior y el compromiso del Estado mexicano— sustentan la "Estrategia Nacional" cuyo eje maestro se orienta al mejoramiento de la calidad de la educación superior.

En este documento destacan:

1. El impulso de la planeación nacional de la educación superior mexicana integrando de manera más adecuada a las universidades, institutos tecnológicos y escuelas normales. En tal sentido, se establecen líneas generales de planeación para el programa nacional de los próximos años.
2. El énfasis en la contribución de la educación superior para atender, en mayor grado, las necesidades y los problemas que plantea el desarrollo cobal de la nación mexicana, particularmente aquellos relacionados con los cambios estructurales requeridos en el momento actual.
3. La necesidad de reorientar el crecimiento de la educación superior disminuyendo los contrastes y el aislamiento de las instituciones. En los últimos 25 años se ha pasado de 70 mil estudiantes a un millón 100 mil. Este cambio cuantitativo no obstante su significado de logro social, agregado a otros factores, ha afectado la calidad de la enseñanza y la investigación. Se prevé que la matrícula aumentará en 1991 a un millón 500 mil alumnos; en la atención de este crecimiento se deberá elevar simultáneamente el nivel académico.
4. La importancia de alentar el crecimiento de la matrícula en las ciencias naturales y exactas, las ingenierías y tecnologías, así como en las humanidades. En cambio, se desalentará la inscripción en las áreas administrativas, contables, jurídicas y médicas. Por otra parte, se procurará orientar el flujo escolar hacia otras opciones de formación terminal de nivel medio superior.
5. La necesidad de fomentar la innovación en la docencia para atender con mayor eficacia y eficiencia a un número creciente de estudiantes, adoptando enfoques interdisciplinarios y polivalentes para la formación profesional.
6. La urgencia de crear y desarrollar carreras prioritarias, programas de investigación y posgrados estimulando la complementariedad regional e interinsti-

tucional y la descentralización de grupos de alto nivel académico.

7. La importancia de redoblar esfuerzos para la formación y actualización del personal de las instituciones de educación superior y de mejorar sus condiciones de trabajo, particularmente los salariales.
8. La necesidad de mejorar las condiciones financieras de las instituciones de educación superior o fin de conservar y atraer a los académicos mejor calificados, evitar el deterioro de la infraestructura y detener el rezago en equipos y bibliotecas.
9. La urgencia de definir criterios claros y mecanismos eficaces para la asignación de subsidios a las universidades, propiciando el incremento de la participación de los gobiernos estatales, sin disminuir el aumento correspondiente al subsidio federal. Asimismo, el gobierno federal determinará sus aportaciones sin tomar en cuenta los ingresos propios de las universidades, con lo que se espera estimularlas.
10. La importancia de consolidar la función de difusión y de extensión de los servicios para afirmar la cultura nacional y los valores universales, buscando además la difusión de los logros de la ciencia y la tecnología.
11. La urgencia de innovar y adecuar las estructuras y procedimientos administrativos y académico-administrativos para una mayor eficacia y eficiencia en las funciones sustantivas.

1. Antecedentes.

1.1 LA PLANEACION Y EL DESARROLLO DE LA EDUCACION SUPERIOR

La planeación del desarrollo nacional está regulada por un sistema normativo que tiene su fundamento en los artículos 25, 26, 27, 28 y 29, entre otros, de la Constitución Federal de la República. De acuerdo con dichos artículos, la rectoría de la planeación es responsabilidad del Poder Ejecutivo Federal. Específicamente, la Ley de Planeación de 1983,* establece que para las dependencias y entidades de la administración pública federal son obligatorias la elaboración y aplicación del plan y de los programas definidos por la propia Ley.** Además de la vertiente de coordinación, por lo cual el Poder Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos estatales la participación de las entidades federativas en la planeación nacional de desarrollo, *** dicha Ley establece los de concertación e inducción, mediante los cuales dicho poder está facultado para estimular y convenir con los particulares la realización

* *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983.

** Aunque, para el caso de las entidades paraestatales, algunas disposiciones de la Ley permiten que el Ejecutivo Federal determine discrecionalmente el grado de obligatoriedad con el que deben ajustarse a los procedimientos e instrumentos de planeación.

*** Otros instrumentos de coordinación son los Convenios Unicos de Desarrollo y los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, COPLADE.

de acciones previstas en los instrumentos de planeación del desarrollo, y también para aplicar políticas económicas y sociales que induzcan sus actividades en el mismo sentido. En la que corresponde a la educación superior —por vías de la concertación y la inducción, respetando la naturaleza jurídica— dicha Ley permite la vinculación de las instituciones públicas autónomas y privadas con los planes y programas de desarrollo.

Como parte de la planeación del desarrollo nacional, y para instrumentar sus fines en lo educativo, el Gobierno Federal ha formulado y aplicado planes y programas destinados o orientar sus acciones. Al respecto, es pertinente mencionar los siguientes:

- El Programa de Educación Pública en 1935.
- El llamado "Plan de Once Años" de 1959.
- El Plan Nacional de Educación 1977 y el documento Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982.
- El Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte de 1984-1988 (vigente).
- El Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico, PRONDETYC (vigente).

La planeación de la educación superior debe atender las características particulares de los subsistemas normal, tecnológico y universitario que, a su vez, presenten diferentes regímenes jurídicos. A continuación se describen las caminos que se han seguido en el desarrollo de los tres subsistemas.

Poco tiempo después de haberse creado la Secretaría de Educación Pública, la educación normal recibió un impulso sin precedente con el propósito de lograr una mayor unidad nacional y ampliar rápidamente la atención de las necesidades educativas básicas de la población, mediante la creación y restauración de dependencias administrativas destinadas a coordinar e instrumentar la formación y actualización de maestras para la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y especial. De este impulso merecen mención notoria la creación de las escuelas: Escuela Nacional de Maestros (1925), Normal Técnica Industrial (1928), Normal de Especialización (1943), y los centros regionales de enseñanza normal de Ciudad Guzmán, Jalisco, e Iguala, Guerrero (1960); la conformación de la Dirección General de Enseñanza Normal (1947) y la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (1978).

Además de las acciones anteriores, en la educación normal se adaptaron medidas tendientes a mejorar y unificar los planes de estudio, así como, en general, avanzar en el esfuerzo por consolidar el desarrollo del subsistema; con tal propósito, los estudios en educación normal fueron elevados a nivel de licenciatura en 1984.

La educación tecnológica también tuvo pronta atención del Estado. La Secretaría de Educación Pública emprendió una acelerada labor en pro de las instituciones de esta modalidad educativa. En tal sentido realizó las siguientes acciones principales:

Creación del Departamento de Enseñanza Técnica, dependiente de la SEP (1925), para regular la organización y el funcionamiento de las instituciones técnicas en todas sus tipos; creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1936; fundación del Instituto Tecnológico Regional de Durango (1948), el primero de un conjunto que creció hasta convertirse en un sistema independiente del IPN; establecimiento del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN (CINVESTAV) en 1961; creación de la Secretaría de Enseñanza Técnica Superior (1958), convertida más tarde en Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior (1970) y después en la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (1976); formación del Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET), en 1975, órgano consultivo destinado a coordinar las actividades de las instituciones que conforman dicho sistema.

En las décadas de los años veinte y treinta, la educación universitaria experimentó cambios de diversos tipos. Algunas de ellas tuvieron relación con el orden interno de sus instituciones y la orientación de sus actividades; otras se originaron en la instauración del régimen autónomo y en las modalidades del financiamiento. Por otra parte, en esos años, se crearon ocho universidades en las entidades federativas y se introdujeron reformas en algunas de las que ya existían; más, esos cambios, carecían de un proyecto unificador y de congruencia nacional, no obstante la creación del Consejo Nacional de Educación Superior y de Investigación Científica (1935), que tuvo una breve existencia; posteriormente, en diciembre de 1970, se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Con la autonomía universitaria, gradualmente consolidada, la planeación y la coordinación de actividades quedaron bajo la responsabilidad de las respectivas instituciones. El régimen autónomo facilitó la creación de la ANUIES (1950), en cuya asamblea constitutiva se declaró que la planeación de la enseñanza superior responde a un supremo interés nacional, y que su ejecución, acto de autoridad de las instituciones educativas, habrá de fincarse en convenios interuniversitarios de colaboración.

Con objeto de atender más eficazmente el desarrollo de las universidades, dentro de la estructura administrativa de la Secretaría de Educación Pública, en 1976 se creó una Coordinación de Educación Superior que, en 1978, se convirtió en la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC).

En sucesivas asambleas de la ANUIES, se lograron avances cuya importancia se manifiesta en: el establecimiento del Programa Nacional de Formación de Profesores (Villahermosa, 1970 y Toluca, 1970); los acuerdos sobre coordinación y planeación universitaria; la definición de un modelo de plan de estudios para bachillerato (Tepic, 1972); la equivalencia y revalidación interinstitucional de estudios (Veracruz, 1973); las recomendaciones que propiciaron la conformación de órganos institucionales dirigidos a hacer de la planeación una tarea de participación activa por parte de la comunidad institucional; la creación e instrumentación, en 1978, del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) finalmente, la ejecución de los trabajos que desarrolla este sistema a partir de 1979.

La creación del SINAPPES tuvo su origen en una propuesta elaborada de manera conjunta por un grupo de trabajo de la ANUIES y la SEP, vertida en la ponencia "La Planeación de la Educación Superior en México." Una vez aprobada por la Asamblea General de la ANUIES (Puebla, 1978) y convertida en guía de actos de gobierno por la SEP, esa ponencia —además de orientar la creación de instancias de planeación nacional (CONPES), regional (CORPES), estatal (COEPES) e institucional (UIP)— incluye un Plan Nacional de Educación Superior, constituido por 36 programas nacionales con metas para 1979 y 1980 a cargo de la CONPES y otras instituciones.

A ese plan se le sumaron diversos documentos programáticos, elaborados por las instancias del SINAPPES, con los que se avanzó tanto en la precisión del desarrollo que se pretende de la educación superior, como en la concreción de tareas nacionales, regionales, estatales e interinstitucionales y en la instrumentación de estrategias para el mejoramiento de la educación superior. De estos documentos destacan los siguientes:

"Lineamientos generales para el periodo 1981-1991, "Plan Nacional de Educación Superior: Evaluación y Perspectivas 1982-1992" y "Plan Nacional de Educación Superior: Recomendaciones Normativas 1982". A estas documentos por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), se agregan los planes estatales indicativos, formulados en 1981-1982 por las comisiones estatales para la planeación de la educación superior (COEPES); los programas interinstitucionales de colaboración, diseñados entre 1982-1985 por algunos consejos regionales para la planeación de la educación superior (CORPES); los planes institucionales de desarrollo, elaborados por las correspondientes unidades de planeación a partir de 1981; los inversiones 1984 y 1985 del Programa Nacional de Educación Superior (PRONAPES), realizadas por el Secretario Conjunto de la CONPES.

De la relación documental anterior se deduce que el proceso de planeación ha tenido tres logros principales: el compromiso concertado entre el Estado mexicano y las instituciones educativas para planear conjuntamente el desarrollo de este tipo de educación; el establecimiento y puesta en operación del SINAPPES; la generación y divulgación de una cultura de planeación.

Sin embargo, este proceso se ha visto obstaculizado por diversos factores. Entre éstos cabe mencionar los siguientes: falta de participación de los órganos académicos colegiados en los labores de planeación, limitándola a las unidades encargadas de esta tarea, falta que se observa también en el nivel estatal debido a la ausencia de diversas instituciones en el trabajo de la COEPES; la poca articulación entre la planeación, la toma de decisiones y el quehacer institucional; limitaciones de carácter conceptual, metodológico e instrumental, aunadas a la gran movilidad del personal dedicado a esta función; ausencia, en algunos casos, de voluntad política para apoyar las esfuerzos de planeación; escasez de recursos asignados a dichos esfuerzos; poca operatividad de la planeación regional, particularmente de los CORPES; finalmente, la complejidad inherente a la planeación de la educación superior por la diversidad y heterogeneidad de regímenes jurídicos, niveles de desarrollo y filosofía de las instituciones que conforman este nivel educativo.

En el documento de Puebla en 1978 se planteó la conveniencia de incorporar en el proceso de planeación a las universidades públicas y privadas y a los institutos tecnológicos.* Esta tendencia de integración no fue sostenida durante la operación del PRONAPES 84 y 85, toda vez que ese programa fue concebido como un instrumento destinado a canalizar recursos financieros complementarios sólo para las universidades públicas.

La consideración de estos aspectos permite afirmar que la incorporación de los tres subsistemas (universidades, tecnológicos y normales) al proceso de planeación integral de la educación superior constituye un reto de vital importancia para los esfuerzos futuros de planeación.

Además, el proceso de planeación integral habrá de caracterizarse por un enriquecimiento y consolidación gradual con el fin de que:

- En la formulación y realización de los planes y programas intervengan activamente las instituciones de educación superior y los sectores que interactúan con este servicio educativo;
- Se propongan principios de carácter orientador para que cada institución los adapte de acuerdo con su propia naturaleza y problemática, y mediante la concertación se logre al mismo tiempo el compromiso institucional en el cumplimiento de los objetivos nacionales y estatales;
- Se orientan permanentemente las acciones institucionales con base en la evaluación de los resultados obtenidos y en los cambios que ocurren en el entorno social;
- Se planea con criterios de prospectiva, teniendo como referencia un futuro ideal de la educación superior y de la sociedad mexicana;
- Se cubran las tres funciones sustantivas y las tareas de apoyo administrativo, sumando esfuerzos para lograr la congruencia nacional;
- Se prevean acciones alternativas para superar situaciones cambiantes que puedan afectar el desarrollo de los planes; y
- La planeación sea eminentemente operativa, impactando la toma de decisiones y el quehacer institucional en el marco del desarrollo equilibrado y coordinado del sistema de educación superior.

En el momento actual que vive la sociedad mexicana, la planeación integral de la educación superior resalta aún más su carácter de instrumento para el cambio, de manera que las instituciones, con cumplimiento pleno y adecuado de sus funciones, contribuirán más decidido y eficazmente a la satisfacción de las necesidades sociales, científicas y tecnológicas y a la superación de la crisis que atraviesa el país.

*En ese tiempo no se consideró la incorporación de las instituciones de educación normal debido a que, en general —salvando algunas excepciones— no ofrecían estudios de licenciatura.

1.2. FINES Y FUNCIONES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La integración de un sistema de educación superior a partir de orientaciones programáticas que promuevan la unidad y complementariedad de sus instituciones, es condición necesaria para que su desarrollo permita responder satisfactoriamente a las necesidades de la sociedad. En esta perspectiva, es imprescindible que los fines de la educación superior tengan coherencia con los establecidos para los demás tipos de educación y con los que orientan el desarrollo económico y social del país. Dado que los fines educativos y los del desarrollo responden a necesidades identificadas en un ámbito espacio-temporal determinado, su formulación precisa y clara resulta ser el punto de partida de la planeación de la educación superior.

1.2.1. Fines educativos

Un orden social justo, la preservación de la independencia y el perfeccionamiento de la democracia son fines nacionales; su realización plena y permanente exige la participación del proceso educativo, que deberá realizarse atendiendo las aspiraciones, deberes y derechos del individuo y de la comunidad nacional. Tanto el cumplimiento de los fines nacionales como los logros efectivos del proceso educativo se insertan en un conjunto de valores, de los cuales destacan la justicia, la igualdad y la libertad.

La educación es un factor inseparable de la conservación y afianzamiento de la independencia del país. Como proceso formativo robustece la identidad nacional y forma la conciencia histórica y cultural que nos identifica y distingue de otras naciones. En un mundo cada vez más interdependiente, donde las relaciones de país a país son complejas y estrechas, tal conciencia afirma nuestra identidad e independencia ante diversos formas de dominación que atentan contra soberanía y libertad.

El artículo 3º de la Constitución Federal y su ley reglamentaria* precisan los fines de la educación. Estos pueden ser agrupados en tres líneas fundamentales:

- a) La educación debe desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano. Ello significa promover:
 - El desenvolvimiento de su personalidad, su iniciativa y creatividad;
 - La adquisición de los hábitos intelectuales que permiten el análisis objetivo de la realidad, la reflexión crítica, la síntesis de los conocimientos teóricos con las prácticas y su actualización permanente por la vía del aprendizaje autónomo;
 - La superación de la ignorancia y sus efectos, de las servidumbres, de los fanatismos y prejuicios, con base en los resultados del progreso científico;

*Ley Federal de Educación. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 1973.

- La conciencia de su responsabilidad en la vida familiar y cívica, el aprovechamiento de los recursos naturales y la preservación del equilibrio ecológico;
 - El desenvolvimiento de sus capacidades físicas;
 - Su capacitación para el trabajo socialmente útil.
- b) La educación debe contribuir a preservar la independencia. Para ello ha de propiciar en los educandos:
 - El amor a la patria y el conocimiento y respeto a las instituciones nacionales;
 - La conciencia de nuestra nacionalidad, la comprensión de nuestros problemas y el conocimiento de los recursos del país;
 - Su disposición a actuar en defensa de nuestra soberanía política y de nuestra independencia económica;
 - La adquisición, protección, transmisión y enriquecimiento del patrimonio cultural de la nación.
 - c) La educación debe contribuir a perfeccionar el régimen democrático. Para tal fin se ha de fomentar:
 - El conocimiento pleno de los derechos individuales y sociales, así como los de valores que los sustentan.
 - El conocimiento de la democracia como forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones orientadas a la transformación y mejoramiento de la sociedad.
 - La creación de condiciones adecuadas para una distribución de los bienes materiales y culturales.
 - El aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres y las actividades solidarias que permiten el logro de una mejor y más justa convivencia.

La educación es un derecho individual y social; por ello, el Estado asume obligaciones relativas en que debe presentarse el servicio educativo, de manera que se realice plenamente este derecho.

1.2.2. Funciones de la educación superior

Aunque no son privativas de la educación superior, las acciones que realizan las correspondientes instituciones se agrupan, en lo sustantivo, en las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura. Para la realización de dichas funciones, los cuerpos normativos que regulan a las instituciones en lo particular establecen tres grandes objetivos que pueden sintetizarse en los siguientes enunciados:

- Formar profesionales, investigadores y técnicos útiles a la sociedad.

- Realizar investigación científica, tecnológica y humanística que se oriente principalmente a la resolución de las necesidades y problemas nacionales y regionales.
- Extender los beneficios de la cultura a todos los sectores de la población.

De los enunciados que anteceden destaca, en primer término, la responsabilidad de la educación superior de propiciar su desarrollo integral en niveles óptimos; en segundo término, su lugar privilegiado para que el saber y la libertad se conjuguen en una conciencia crítica orientada hacia el mejoramiento social. En tal sentido, educandos y educadores se apropian del saber humano y se sirven de él como guía para la transformación de la realidad, transformación que se incrementa por medio de la investigación científica, considerada como actividad substancial de un proceso adecuado de enseñanza y aprendizaje.

Para cumplir con los fines ya descritos, las instituciones de educación superior realizan sus tareas y funciones en el marco jurídico-político de su autonomía legal o de facto. La autonomía de las universidades públicas, elevada a rango constitucional,* se sustenta en la responsabilidad y en el compromiso que ellas tiene en el país.**

El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 establecen lineamientos esenciales para el desenvolvimiento del nivel educativo superior. Dichos lineamientos considerados como el marco de referencia para todo esfuerzo de planeación educativa y vertidos en forma sintética, son los siguientes:

- En torno a elevar la calidad de la educación superior:
 - Ajustar sistemáticamente los programas y acciones de las áreas, dependencias, instituciones y organismos adscritos a la SEP con el propósito de mejorar la calidad de la docencia; y buscar el mismo objetivo en el resto del sistema a través de la inducción, la coordinación o la concentración de acciones.
 - Conciliar en la educación superior cantidad y calidad, para lo cual será indispensable la adopción de modelos que permitan elevar el nivel académico para un número creciente de estudiantes.
 - Establecer criterios en la asignación de recursos financieros que estimulen los esfuerzos en favor de la calidad y la eficacia.
 - Apoyar particularmente los cambios necesarios en la estructura de carreras, la actualización del currículo y la vinculación de la investigación con la enseñanza.
 - Apoyar sustantivamente el mejoramiento de las ser-

vicios bibliotecarios y de información.

- Instrumentar un vigoroso programa de formación de profesores.
 - Incrementar el número de profesores de carrera con estudios de postgrado, lo mismo que las proporciones de profesores de tiempo completo y de medio tiempo.
 - Dotar de un alto nivel académico a los programas de postgrado.
- En torno a la racionalización en el uso de los recursos y lo ampliación del acceso.
 - Expandir la educación universitaria y tecnológica para satisfacer la demanda y las necesidades de la sociedad.
 - Hacer que la educación tecnológica proporcione al país los cuadros técnicos e intermedios que requiere su desarrollo económico.
 - Promover los cambios estructurales necesarios para atender en forma oportuna y suficiente la demanda social de educación superior, conciliando las necesidades de desarrollo nacional y regional con las aspiraciones e intereses de la demanda.
 - Incrementar la actual proporción de alumnos de ciencias agropecuarias, naturales, exactas e ingenierías y moderar el crecimiento de la matrícula en ciencias de la salud, sociales y administrativas.
 - Establecer esquemas de cooperación y de coordinación regional entre las instituciones que hagan factible el uso compartido de los recursos.
 - En torno a la vinculación de la educación y la investigación con las necesidades nacionales;
 - Impulsar la educación tecnológica, despertar la vocación técnica y hacer que se valore adecuadamente su papel social y estratégico.
 - Alentar las carreras no tradicionales, promover los cambios curriculares necesarios y estimular la investigación científica con la enseñanza y con las necesidades del desarrollo nacional.
 - Regionalizar la educación superior para hacer factible su relación estrecha con las necesidades concretas del entorno socioeconómico.
 - Impulsar fuertemente la investigación científica y tecnológica, con atención preferente a las áreas y rubros señalados como prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo.

2. DIAGNOSTICO DE LA EDUCACION SUPERIOR

2.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Por razones metodológicas y reconociendo los importantes avances y logros de la educación superior, el proce-

* Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 9 de junio de 1980.

** ANUIES. *La planeación de la educación superior en México*. México, 1979, pág. 29; CONPES. *Plan Nacional de Educación Superior, Lineamientos Generales para el Período 1981-1991*, México, 1981, págs. 138-9.

dimienta adaptada en este diagnóstica ha puesta énfasis en la detección y análisis de las problemas relevantes que deben ser atendidas para el mejor cumplimiento de las funciones de este nivel educativa.

La que a continuación se expone tiene el fin de sustentar la definición de objetivos, políticas y metas que coadyuven a resolver la problemática que se describe, para contribuir a la reorientación de un sistema de enseñanza superior coherente con las exigencias del momento actual y con las que podrían presentarse en los próximos años.

Es importante aclarar que, por su carácter general, este diagnóstico no corresponde necesariamente con la situación específica de cada uno de las instituciones; por tanto, conviene complementarlo con diagnósticos diferenciados por cada entidad federativa, cada institución y subsistema en particular, a fin de diseñar sus estrategias conforme a sus distintos grados de desarrollo.

Este diagnóstico está estructurado en tres apartados:

El primero comprende los aspectos contextuales de la educación superior. En él se describen las características socioeconómicas del entorno y se destaca el reto que enfrenta actualmente la educación superior.

En el segundo se analizan problemas generales que inciden en la calidad de la educación superior. Estos conciernen al crecimiento, a los recursos humanos, a los recursos económicos y a la planeación y coordinación.

El tercero abarca el señalamiento de problemas relativos a las tres funciones sustantivas y a las tareas de apoyo administrativo de la educación superior.

2.2. ASPECTOS CONTEXTUALES

Este diagnóstico se inicia con una breve referencia al contexto sociopolítico en que se ha desarrollado la educación superior mexicana, con el fin de analizar la influencia que éste ha tenido en la conformación de las IES. Así también, en este marco se consideran las condiciones que la crisis económica presenta actualmente para el desarrollo de la educación superior.

La realidad de la educación superior en México está fuertemente condicionada por las características y el desarrollo de la sociedad. Las instituciones que conforman el sistema de educación superior están influidas por la suma de factores sociales, económicos, políticos y culturales. El conjunto de instituciones tienen su propia dinámica y, a su vez, ejerce una importante influencia sobre la realidad social mexicana.

La política educativa del país se fundamenta en los principios y valores que históricamente han caracterizado al modelo político de la sociedad mexicana. A partir de la década de los años veinte, las tareas del Estado, en todo lo que respecta a educación se dirigieron a definir, ampliar y fortalecer la estructura del sistema educativo nacional.

La enseñanza superior cobró mayor importancia social y económica en México a fines de los años treinta. El proceso de expansión de los servicios educativos en el ni-

vel superior, iniciada entonces, respondió a la dinámica demográfica, a la industrialización y a la urbanización.

Durante la década de los años cuarenta y cincuenta, la política de desarrollo industrial se sustentó en el modelo de sustitución de importaciones como vía para establecer la estructura productiva nacional. La política económica de esas décadas influyó para que la educación superior diversificara opciones de formación técnica profesional, con el fin de preparar recursos humanos que apoyaron la autosuficiencia tecnológica del país.

El proceso de expansión de este nivel educativo, a partir de los años cincuenta, se vio impulsado por la ampliación de la cobertura educativa nacional, las características del desarrollo urbano y del mercado ocupacional, así como por la búsqueda de ascenso, en la escala social, de los estratos sociales medios de la población.

Estos factores determinaron que la educación superior se orientara, predominantemente, a la formación de recursos humanos para el sector terciario de la economía.

El proceso de urbanización, generado por el modelo de industrialización, provocó un cambio en la estructura de la población mexicana, cambio que se caracteriza por el paulatino predominio de población urbana y por una rápida ampliación de los estratos sociales medios. Tales características fueron determinantes para el crecimiento de las IES porque obligaron a concentrar recursos y servicios en general en centros urbanos de mayor desarrollo, estimulando así el crecimiento de la demanda de estudios profesionales en las grandes ciudades. Este factor tuvo una incidencia directa en el desarrollo de las instituciones con un doble efecto: alta tasa de crecimiento y distribución regional desequilibrada.

En los años sesenta, la dinámica del proceso de modernización que propició la política de desarrollo industrial, puso en tela de juicio la eficacia de las funciones de la educación superior para responder convenientemente a las necesidades sociales. La asignación de roles sociales y profesionales más precisos, resultantes de una sociedad con mayor diferenciación, así como los cambios tecnológicos y culturales, demandaron mayor especialización de los recursos humanos. Frente a esta situación, las IES se empeñaron en su modernización e incorporación reformas de tipo estructural y funcional.

En el período 1970-76 se dejó sentir el agotamiento de la opción de desarrollo hacia adentro y, en el sector agrícola, se produjo una crisis determinada por la baja de producción y la elevación de costos. Como una opción distinta se trató de impulsar las exportaciones mediante un proceso acelerado de expansión productiva, sustentada en préstamos externos. En ese período se registraron significativas tasas de crecimiento, aunque el desarrollo fue desequilibrado y se apoyó en el endeudamiento externo sujeto a altas tasas de interés. Durante el mencionado período, el Estado dio un fuerte apoyo económico a la educación superior. En dicho sexenio se registraron altos índices de crecimiento de la matrícula y de contratación de personal en las IES y se importaron equipos y materiales para impulsar la investigación. A pesar de ello, no se logró dinamizar ni generalizar la investigación en el interior de las IES de-

bido, entre otros factores, a que el modelo de desarrollo económico adaptado implicaba, una fuerte dependencia del exterior en bienes de capital y tecnología, generándose así una incamunicación entre las instituciones y el sector productivo.

El predominio de las actividades del sector terciario sobre el secundario y la deficiencia técnico-científica en la educación media y media superior, no obstante el apoyo del Estado al desarrollo de la agricultura y la industria, ocasionaron que la demanda social de educación y su atención se orientaran sobre todo a las llamadas carreras tradicionales: derecho, medicina, administración, contaduría y odontología.

Las limitaciones del modelo de desarrollo económica adoptado se dejaron sentir con mayor agudeza a partir de 1976, pues la expansión económica hacia el exterior se apoyó fundamentalmente en la exportación petrolera. Esta estrategia se llevó a cabo mediante un mayor endeudamiento externo y convirtió a México en un país predominantemente monoexportador; por tanto, muy sensible a las fluctuaciones del precio internacional del petróleo y a la elevación de las tasas de interés de los préstamos. En esta fase, se consideró que el crecimiento de la industria, y particularmente la explotación de recursos petroleros destinados al mercado internacional, podría cubrir, o mediano plazo, los compromisos financieros contraídos con otros países. Lamentablemente, la baja de los precios del petróleo, y de otras materias primas, la elevación de las tasas de interés y otros factores de la infraestructura productiva, han ocasionado una severa crisis económica y social caracterizada, entre otros aspectos, por una creciente espiral inflacionaria y por la recesión. Gran parte de los recursos generados se ha destinado al pago del servicio de la deuda; el proceso interno de acumulación de capital se ha visto afectado sensiblemente y, en consecuencia, el crecimiento del PIB ha sido marcadamente bajo en los últimos años.

La reciente incorporación de México al GATT puede generar cambios importantes en el esquema productivo y en el modelo de desarrollo, al reubicar la dimensión internacional de su economía.

La crisis económica ha afectado a las instituciones de educación superior en diversos aspectos, fundamentalmente en la disminución de recursos económicos para financiar sus programas y actividades académicas; en las condiciones de vida de profesores, trabajadores y estudiantes, debido particularmente al deterioro de los salarios del personal; en las posibilidades de adquisición y renovación de equipo y de materiales para el trabajo académico.

La perspectiva del desarrollo económico del país presenta un amplio margen de incertidumbre. Frente a esta situación, resulta vital reorientar el sistema de educación superior para apoyar consistentemente una nueva estrategia que requerirá la formación de un nuevo tipo de profesionales, cuyo ejercicio pueda vincularse con la búsqueda de otras opciones de desarrollo. Urge incorporar a la educación superior en la definición y puesta en marcha de una estrategia económica viable para el país.

Ante tal urgencia, es indispensable revisar las funciones sustantivas de la educación superior, a la luz del momento actual y ante las restricciones económicas del presente. A este respecto, es imperativo articular las necesidades económicas y sociales y la formación de los recursos humanos para atenderlas, con el fin de que las instituciones de educación superior contribuyan a enfrentar la crisis estructural del país. De aquí la importancia de redefinir el papel que deberán desempeñar las instituciones de educación superior en la sociedad mexicana en las próximas años.

2.3. PRINCIPALES AVANCES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Antes de proceder a la descripción detallada de los problemas de la educación superior, cabe hacer algunas comentarios sobre los importantes avances logrados en este servicio, con el objeto de que éstos sean contemplados como elementos de referencia.

Uno de los logros más relevantes de la educación superior mexicana es el referente a su crecimiento cuantitativo. En 1960, la población estudiantil de licenciatura era de 76,000 estudiantes; 25 años después, dicha población ascendió a 1,107,760 alumnos. Este ascenso implicó un crecimiento relativo de 1,350% en dicho período. En 1970 uno de cada 20 jóvenes en edad de 20 a 24 años estudiaba en una institución de educación superior; no obstante el crecimiento demográfico, en 1985 la proporción fue de 1 o cada 7 jóvenes en el mismo rango de edad. Esta comparación muestra la magnitud del impacto social de la educación superior.

En cuanto a los estudios de postgrado, el crecimiento en los últimos años fue también significativo. En 1970 había 5,753 alumnos, mientras que en 1985 llegaron a la cifra de 37,040, la que representó un incremento relativo del 543%.

La prestación del servicio educativo superior ha mostrado una tendencia positiva hacia la desconcentración geográfica. Se puede observar que la participación relativa de la matrícula en los estados ha aumentado considerablemente, debido al apoyo de los gobiernos federal y estatales. En 1970, el conjunto de las IES en los estados contaban con el 46.8% de la población nacional de licenciatura; el resto se concentraba en el Distrito Federal. Para 1985, esta relación se ha revertido y la proporción de la matrícula en las IES de los estados es del 75.4% (cuadro 10).

En la atención de la creciente matrícula estudiantil, el sistema educativo superior realizó cuantiosos esfuerzos para incorporar en poco tiempo, una gran cantidad de personal docente. De 1979 a 1985 fueron contratados 37,500 profesores más. En el mismo período, los maestros de tiempo completo incrementaron en un 86%, lo que significó una cifra adicional de 9,250 profesores. Dicha categoría mostró los incrementos más notables, puesto que la de personal por horas aumentó en un 61.4%, y la de medio tiempo en un 44.7%. El incremento relativo de profesores en las tres categorías fue mayor al que tuvo la población estudiantil durante los mismos años, que fue del 38.4% (cuadro 17).

En lo que concierne a la investigación es bostonte halogüeno observar que a partir de 1984, en lo totalidad de las universidades públicas se llevan a cabo proyectos relacionados con esto función en al menos dos áreas del conocimiento por institución.* Esto contrasta notablemente con el hecho de que hace apenas 15 años dicho tarea se concentraba fundamentalmente en instituciones de educación superior localizadas en sólo cuatro entidades federativas.

A la anterior, debe añadirse el establecimiento del Sistema Nacional de Investigaciones (SNI) en 1984, cuya creación está basada en la finalidad de compensar y estimular lo productividad del personal dedicado a estas tareas. En la actualidad el SNI apoya a un total de 2,162 investigadores que laboran en instituciones de educación superior, cantidad que representa al 70.8% del personal incorporado a dicho sistema y que equivale al 30% de los 7,200 investigadores que trabajan en las IES. Esta cobertura se ha logrado en el corto plazo de tres años.

Otras cifras que ilustran el crecimiento del sistema de educación superior son las siguientes: en el subsistema tecnológico, en 1970 habían sólo 16 institutos; en 1986 el país cuenta con 83, de los cuales 52 son institutos tecnológicos agropecuarios, 3 tecnológicos de ciencias del mar y una forestal.

La función social de la educación superior y la influencia sobre la juventud ha sido de gran trascendencia, sobre toda si se toma en cuenta que en nuestro país no se han desarrollado suficientemente, sino hasta hace pocos años, opciones educativas intermedias que ofrecieran opciones de formación poro el joven mexicano.

Otro logro se relaciona con lo pluralidad de ideologías, enfoques y corrientes teórico-metodológicas que caracterizan a las instituciones educativas del ciclo superior. El concepto de libertad académico y el papel social de conciencia crítica que lo sociedad le ha otorgado a las casas de estudio, se ha fortalecido con el respeto mutuo que distingue la relación entre las instituciones educativas y el Estado mexicano. La elevación de la autonomía universitaria a rango constitucional y la consistencia que caracteriza a la prestación del servicio educativo superior, al desarrollarse de manera congruente con su naturaleza, fines y funciones, son muestras fehacientes de que lo sociedad mexicana en su conjunto, a pesar de situaciones críticas y coyunturales, es madura y responsable.

En el área normativa, por su trascendencia en el quehacer educativo, es importante resaltar los hechos que siguen. Por una parte, el decreto que se adiciono el capítulo XVII en el Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo.** Con dicha adición se logra un avance sustancial en las relaciones laborales de las instituciones autónomas, puesta que se fijan los términos y modalidades con que los derechos consagrados en lo fracción "A" del Artículo 123 habrán de aplicarse al personal académico y administrativo.

* *Informe Anual de Actividades*. Departamento de Fomento a la Investigación. Subsecretaría de Educación e Investigación Científica, SEP, México, D.F., 1985

** *Diario Oficial de la Federación*, 20 de octubre de 1980.

Por otra parte, existe el decreto de 1984 para elevar a nivel de licenciatura lo educación normal. Tanto esto medida como la creación de la Universidad Pedagógica Nacional y el establecimiento del Bachillerato Pedagógico, constituyen logros importantes que habrán de traducirse en la profesionalización auténtica del educador y, por ende, en un mejoramiento del sistema educativo nacional.

En material de planeación, en 1978 destaca la creación del SINAPPES y la concepción que subyace a dicho sistema en cuanto al compromiso recíproco de las instituciones educativas y el Estado mexicano para trabajar conjuntamente en el desarrollo de la educación superior.

Debe subrayarse que el SINAPPES, en su último etapa y con miras a una planeación integral, ha incorporado los subsistemas universitario, tecnológico y normal. En relación al servicio educativo superior a cargo de los particulares destacar la creación de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIM-PES); esta Federación está orientada a la coordinación y mejoramiento de los servicios educativos privados.

En lo relativo a la consolidación académica, son incuestionables los logros obtenidos durante los últimos quince años. Un primer aspecto es el de las innovaciones institucionales sobre las estructuras académico-administrativas. Lo educación superior mexicana, en la primera mitad de los años setenta, se caracterizó por una serie de proyectos de reforma que, sustentados en concepciones distintas del quehacer académico, motivaron el desarrollo de instituciones con estructuras departamentales, organizaciones matriciales, sistemas modulares y proyectos curriculares innovadores. Durante el mismo período, esta línea de trabajo se fortaleció con el establecimiento de más de cuarento maestrías sobre educación y de un grupo o centro de investigación educativa, por lo menos, en cada universidad pública. Un segundo aspecto está relacionado con lo cultura de la didáctica que resultó de lo generación explosivo de proyectos de investigación y desarrollo educativo, así como de publicaciones sobre planeación curricular, sistematización de la enseñanza, sistemas abiertos e individualizados, enseñanza programada, evaluación académica, entre otros.

Los programas de formación y actualización docente y los proyectos de intercambio académico y colaboración interinstitucional, fomentados por diversas instituciones educativas y organismos nacionales durante el mismo período, han tenido una influencia positiva, sin lugar a dudas, en la labor educativa que llevan a cabo la institución y el docente.

Un último aspecto que debe destacarse es el impacto que sobre la consolidación académica habrán de tener las reformas en los estatus del personal académica efectuadas por las instituciones educativas públicas en los últimos 3 años. Cabe señalar que el 88% de las universidades públicas ya han procedido en esa dirección. Dichos cambios permitirán la profesionalización del personal académico al estimular la preparación y productividad del mismo.

2.4. PROBLEMAS GENERALES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Con propósito de aproximación al conocimiento de la problemática de la educación superior se presenta un conjunto de problemas generales agrupados en cuatro categorías: 1) crecimiento de la educación superior 2) recursos humanos, 3) recursos económicos, y 4) planeación y coordinación.

Los criterios que guiaron la selección de estas categorías son: el grado de influencia que ejercen sobre la calidad de la educación; su efecto en problemas de otro tipo y el grado de generalidad que ellas tienen considerando las funciones de docencia, investigación, difusión y apoyo.

2.4.1. Crecimiento de la educación superior

El crecimiento de la educación superior en México se hizo vertiginoso a partir de los años setenta con un aumento considerable de instituciones, facultades e institutos; carreras y programas; alumnos y personal académico y administrativo; presupuesto y otros aspectos como planta física, equipo, materiales, etc. Esto fue un logro sin precedentes en la sociedad mexicana, ya que así se alcanzaron una mayor cobertura y el ofrecimiento de servicios académicos más completo.

Este crecimiento, sin embargo, tuvo ciertas rasgos: fue vertiginoso, desequilibrado, incoordinado, poco planificado, desproporcionado funcionalmente. De esta manera la educación superior adquirió, entre otras, las siguientes características:

- Concentración excesiva de la población en algunas áreas y carreras tradicionales en detrimento de áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo del país. En 1985, la matrícula de carreras prioritarias (principalmente correspondientes a las áreas agropecuarias y de ingeniería) llegó al 28%. En el mismo año la matrícula en el área de ciencias naturales y exactas fue de 3%, en tanto que la de ciencias sociales y administrativas alcanzó el 44% (ver cuadros 8 y 9).
- Concentración de la matrícula en determinadas regiones y entidades federativas, pese a ciertos avances recientes de desconcentración. En 1985, las regiones III, VI y VII sumadas apenas representaban el 16% de la matrícula; en cambio sólo la región -la VII- significó el 25%. En 1985, en 19 entidades federativas había una proporción de entre tres y ocho alumnos de educación superior por cada 100 personas de 20 o 24 años de edad; en cambio, en cinco entidades esta proporción fue de entre 19 y 24 alumnos (ver cuadro 7 y 10).
- Crecimiento desmesurado de unas cuantas instituciones y escaso tamaño de otras. En 1984, sobre 279 IES, ocho instituciones públicas tenían más de 30 mil alumnos, y 241 menos de 5 mil; de 125 instituciones privadas, sólo ocho tenían más de 5 mil alumnos (ver cuadro 11).
- Excesiva matrícula en el subsistema universitario en

relación con el subsistema tecnológico. En 1984, tomando en cuenta la licenciatura y el postgrado, la matrícula universitaria representó el 72%; la del tecnológico 16%, y la de la normal superior 12%. (Ver cuadro 5).

Algunos otros efectos del crecimiento fueron los siguientes:

- Heterogeneidad en la calidad de los servicios y desarticulación excesiva en la prestación de los mismos, lo que dificultó entre otros aspectos, el desarrollo de un sistema integral de educación superior.
- En los últimos años han proliferado instituciones, en su mayor parte privadas, que no realizan las funciones y tareas propias de las IES, particularmente las de investigación y extensión.
- Desproporcionado tamaño de la docencia y la administración en detrimento de la investigación y la difusión.
- Desmesurada proporción del bachillerato, particularmente en las universidades públicas, en relación con los estudios de licenciatura y postgrado. En 1984, la población de bachillerato, en dichas universidades, representaba el 42%, la licenciatura el 54% y el postgrado el 2%, y otro tipo de estudios de educación técnica el 2%.
- Falta de correspondencia entre la estructura organizativa y las funciones. Adaptación inadecuada de modelos de organización.
- Proceso de consolidación académica marcadamente dispar entre las instituciones.
- Tendencia hacia el incrementalismo (más personal y más recursos) dentro de esquemas tradicionales de organización y funcionamiento, y escasos esfuerzos de innovación institucional.
- Insuficiente vinculación de los programas de los IES con áreas estratégicas para el desarrollo del país.
- Duplicación innecesaria de servicios, especialmente de carreras, en los subsistemas e instituciones.
- Crisis en el funcionamiento de algunas IES conforme al principio de la comunidad académica, ocasionada por la masificación y los cambios en las relaciones laborales, lo cual provocó burocratización y mayor complejidad en el manejo de las instituciones.
- Desproporción entre el costo de nómina y los gastos de operación que han ido disminuyendo progresivamente. En las universidades de los estados las remuneraciones del personal representaron, en 1984, el 83% del total del presupuesto.

Es previsible que en el futuro cercano se incremente la matrícula de licenciatura para alcanzar, en 1991, aproximadamente 1,555,000 alumnos (cuadro 6) Este cie-

cimiento probablemente agravará aún más la situación descrita, si se toma en cuenta la restricción de recursos económicos que la actual crisis impone.

2.4.2. Recursos humanos

El crecimiento vertiginoso de las IES ha producido un incremento en sus recursos humanos, resultando de ello problemas de diferente tipo. Esta situación genérica se caracteriza por la falta de aplicación de criterios rigurosos sobre el número y calidad de las personas que se contratan.

Los problemas generales, en relación con los recursos humanos de las cuatro funciones, son los siguientes:

- Inadecuada preparación y actualización para el desempeño de sus tareas específicas.
- Insuficiente precisión normativa en las actividades del personal académico y administrativo, en sus atribuciones y responsabilidades.
- Carencia de criterios y mecanismos ágiles para la evaluación periódica del quehacer académico y administrativo.
- Falta de previsión en aspectos cualitativos y cuantitativos para satisfacer las requerimientos de recursos humanos.
- Falta de competitividad de los salarios y estímulos del personal académico, en relación con otras áreas de actividad profesional.
- Sensible pérdida del salario del personal académico y administrativo. Por ejemplo, en 1977 el sueldo de un profesor asociado C, de tiempo completo, en la UNAM era equivalente a siete salarios mínimos; en julio de 1986 equivalía a 3.7 salarios de ese tipo.
- Desatención, en muchos casos, de la superación y eficiencia del personal académico y administrativo tanto por parte de las autoridades como de las instancias sindicales y gremiales. Las funciones académicas y administrativas, en muchas IES, se han visto afectadas por acciones sindicales inapropiadas.

Se señala además los siguientes problemas por funciones:

a) Personal docente.

- Preparación inadecuada de profesores e incorporación de pasantes. Una muestra de 1827 docentes del nivel de licenciatura de 47 instituciones de los estados, en 1983, reveló que sólo el 30% tenían algunos estudios de poslicenciatura, incluyendo cursos de actualización docente, y que el 10% era pasante.
- Formación pedagógica poca satisfactoria.
- Falta de criterios para definir los programas de formación de profesores y de procedimientos de evaluación de los mismos.

- Ausencia de mecanismos institucionales para la incorporación de profesores de alto nivel.

b) Personal de investigación.

De acuerdo con datos del CONACYT, la cifra total del personal dedicado a la investigación en el país asciende a 15,700, de los cuales el 46% (7,200) trabajan en instituciones de educación superior. De éstos, las universidades concentran el 85% (6,100) y los tecnológicos 15% (1,100).

Los principales problemas que se advirtieron son los siguientes:

- Contrastes extremos en el número de investigadores entre instituciones. Ausencia de ellos en muchas de éstas.
- Grados muy heterogéneos en la preparación de los investigadores y, con frecuencia insuficiente.
- Distribución desproporcionada de los investigadores de las IES en el territorio; 60% de los investigadores trabajan en el Distrito Federal.
- Falta de reglamentos y tabuladores que especifiquen la actividad del investigador; en algunos casos, imprecisión de los requisitos y criterios para conceder promociones y estabilidad.
- Condiciones muy dispares de trabajo (facilidades, equipamiento, sueldos, espacios físicos, etc.).
- Insuficiente comunicación entre los investigadores en los ámbitos institucionales e interinstitucional, lo que ocasiona, a menudo, duplicación de esfuerzos y subutilización de personal.
- Falta de reconocimiento y estímulo de las actividades de desarrollo tecnológico.
- Condiciones poco atractivas de trabajo (sueldo, prestaciones, etc.) e inestabilidad en los grupos de investigación, lo cual trae consecuencias como el abandono de esta actividad por parte de los investigadores en servicio y muy poca motivación a los jóvenes para formarse como investigadores.

- ##### c) Personal de extensión de la cultura y de los servicios.
- Na existe información suficiente y confiable sobre el personal que realiza esta actividad, debido, entre otras causas, a la indefinición y amplitud de las actividades que abarca.

Algunos problemas que se indican son:

- Insuficiente personal especializado para llevar a cabo las tareas que comprende esta función.
- Falta de reglamentación adecuada de las funciones del personal; en las instituciones que cuentan con ella no se tipifica la situación académica.
- Se da poca atención a la capacitación y formación para el personal dedicado a esta función.

d) Personal de apoyo administrativo.

Aproximadamente existen 75,000 trabajadores no académicos en las IES; de ellos, 53,000 corresponden a las universidades públicas. En éstas, entre 1981 y 1985 se registró un incremento del 55% mientras que en la planta docente fue de 32%. Los problemas principales que sobre esta función se observan en muchas instituciones, son:

- Escaso personal especializado en la administración de lo IES.
- Inadecuada selección, contratación y capacitación del personal administrativo.
- Escaso grado de compromiso y de identificación con la institución.
- Bajos índices de productividad y eficiencia.
- Ausentismo e interrupción de labores.
- Falta de supervisión eficiente del trabajo.

2.4.3. Recursos económicos

Los principales problemas que conciernen a los recursos económicos de los IES, son los siguientes:

- En relación con las fuentes de financiamiento la carga mayor corresponde a la Federación. Esta situación se ha acentuado cada vez más, pues ha disminuido la proporción del financiamiento estatal y de los recursos propios. Para 1985 el subsidio federal en las universidades públicas* y representó el 63%, el subsidio estatal el 31% y los recursos propios el 6%, mientras que en 1970 el subsidio federal fue de 23%, el estatal de 85% y los recursos propios representaron el 19%.
- En relación con el PIB, el gasto público destinado a la educación superior ha disminuido en términos relativos. En cifras absolutas, dicho gasto, a precios constantes, también se redujo. En 1982 los recursos destinados a educación superior pública significaron el 0.87% del PIB de dicho año; en 1984, estos recursos representaron el 0.57% del PIB. (cuadro 15).
- En la educación superior pública se presenta una significativa diferencia en la tasa de gasto anual por alumnos en los subsistemas universitarios, tecnológico y normal. En 1984 dicha cuota fue de \$ 154,000 para el subsistema universitario; de \$ 267,000 para el subsistema tecnológico; y de \$ 120,000 para el subsistema de educación normal superior. En el caso del subsistema tecnológico el costo por alumno es más alto por el tipo de carreras impartidos y que requieren una amplia infraestructura de laboratorios y talleres. Este cálculo se obtuvo dividiendo el gasto ejercido por los IES, entre el número de alumnos de licenciatura y postgrado, excluyendo el correspondiente a bochillerato y a otras estudios de nivel medio.

*No se incluyen la UNAM y la UAM

- En lo que concierne a criterios y procedimientos de asignación, gestión, administración y evaluación de los subsidios federal y estatal, se observan aún ciertas deficiencias, de las cuales pueden anotarse: una débil relación entre la presupuestación y los objetivos, políticas y metas de la planeación; la insuficiencia de indicadores y criterios que permitan una asignación adecuada a cada institución según sus características y necesidades; los trámites poco ágiles para la entrega oportuna de recursos; la falta de una mayor congruencia entre la reprogramación del presupuesto, el presupuesto asignado y el ejercicio del gasto: En este último aspecto ha sido común la existencia de un déficit significativo, que compromete el desarrollo de las instituciones.

- En cuanto al destino del gasto en las universidades públicas, se observa que sus asignaciones para el pago del personal y para las funciones de apoyo administrativo son desproporcionadas.

- El porcentaje del presupuesto total destinado a las funciones de investigación y extensión se ha mantenido bajo, lo cual ha impedido su adecuado desarrollo, no obstante el crecimiento institucional. Los gastos de inversión son mínimos. En 1985, en las universidades estatales se destinaron 67% a docencia, 6% a investigación, 7% a difusión y extensión, y 20% a apoyo administrativo.

- En los últimos años la situación financiera de las IES se ha deteriorado y los subsidios públicos, así como los ingresos propios, no han sido suficientes para compensar los índices de inflación, el crecimiento de la matrícula, las necesidades de superación académica y las demandas de desarrollo institucional. Aunado a lo anterior, las perspectivas financieras de los próximos años son graves, de no tomarse las previsiones y medidas necesarias. *

2.4.4. Planeación y coordinación

La problemática de la planeación es compleja y se manifiesta en múltiples aspectos. Los problemas que más destacan son los siguientes:

- Existe alto grado de dificultad para concertar una estrategia coordinada del desarrollo de la educación superior en México. Esta dificultad radica en las diferencias de las diferencias de los tres subsistemas y en la gran diversidad de instituciones.

- El proceso de planeación nacional de la educación

*Con la finalidad de cuantificar el impacto de la crisis en los próximos años, se ha realizado un ejercicio de simulación que permitió calcular, aproximadamente, la magnitud de los recursos necesarios para el sistema de educación superior (Ver cuadros 15 y 16). Para estimular las posibilidades económicas del sistema de educación superior se ha tomado en cuenta el gasto histórico por alumno y proyectado a 1990. Como elemento de referencia se tomó el gasto en educación superior en relación al PIB. El porcentaje del PIB, para este nivel educativo, fue en 1980, de 0.79% y, en 1984, de 0.57%; y el requerido para satisfacer las necesidades del sistema, para 1990, tendría que ser del de 1.00%

superior ha tenido predominantemente el carácter de adhesión formal. Ha faltado congruencia entre los planes y las acciones y se ha carecido de mecanismos que articulen operativamente los planes. Se advierte una débil participación de la comunidad académica en las tareas de planeación.

- El proceso de planeación global no ha sido iterativo sino intermitente, y esta situación se complica por la discontinuidad de la planeación sexenal. Por otra parte, los planes no han tenido seguimiento ni evaluación que permitan reajustarlos y mejorar su aplicación.
- La relación entre los diversos planes de carácter nacionales y estatales con las de la educación superior ha sido insuficiente. También ha sido débil la relación entre los procesos de planeación y las de presupuestación.
- La planeación se ha concentrado en la normativa, puntualizando objetivos, políticas y directrices. Sin embargo, son pocos los planes de tipo global con grado de especificidad operativa que se hayan concretado en acciones, y que hayan previsto recursos humanos y financieros para su operación.
- Hay insuficiente información sistematizada para las tareas de planeación.
- En cuanto a la evaluación del sistema de educación superior, aún no se han creado las condiciones necesarias de infraestructura y de información para que cada subsistema de educación superior y las instancias de planeación cuenten con modelos de evaluación adecuados.
- Respecto a la evaluación institucional, se han utilizado enfoques orientados preferentemente hacia el análisis de uso de los recursos que intervienen en el proceso educativo, descuidando el examen de indicadores que señalen el estado de avance institucional respecto a las metas sustantivas. Son comunes, además, las evaluaciones realizadas desde una perspectiva centralista que no toman en cuenta la participación de las unidades académicas y administrativas, ni la que corresponde a la comunidad educativa en general.
- En algunas casas, las respectivas comunidades creen que la evaluación se realiza más por una actitud de desconfianza o de promoción política que en función del desarrollo institucional.
- La tarea de evaluación, en ciertas circunstancias, es considerado sólo como trámite administrativo para justificar la asignación y el empleo de recursos económicos, y no se le concede importancia, como elemento esencial de la toma de decisiones en el proceso de planeación ni como factor de superación académica.
- Se advierte aislamiento e incomunicación entre las IES, y también falta de disposición para realizar pro-

gramas y actividades compartidas. No se emplean cabalmente los mecanismos para la coordinación entre las IES en la que respecta a las funciones sustantivas y en la relativa al apoyo administrativo.

2.5. PROBLEMAS DE LAS FUNCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

2.5.1. Problemas de la docencia

Las actividades de docencia que realizan las IES plantean diversos problemas; entre ellos destacan los siguientes:

- La crisis económica actual restringe las posibilidades de ingresar y permanecer en la educación superior a la población de escasos recursos. Persiste, además, la concentración de oportunidades educativas y una inequitativa distribución de los servicios de educación superior entre las regiones y entidades federativas.
- La insuficiente definición de objetivos y modelos institucionales ha propiciado una diversificación exagerada en los planes de estudio del bachillerato, licenciatura y postgrado. Hay desarticulación e insuficiente especificidad entre estos tres niveles, así como entre los subsistemas tecnológico, universitario y de educación normal.
- Los mecanismos y criterios de evaluación institucional de planes y programas académicos no son suficientes para lograr una adecuación y coherencia, tanto en el interior de las instituciones como en su vinculación con las requerimientos sociales y laborales.
- Los esfuerzos por elevar la calidad de los servicios docentes son aún insuficientes. Son obstáculos serios la falta de información sistematizada, la carencia de conocimientos acumulados y la escasa difusión de estudios que analicen e interpreten las situaciones y dificultades que atraviesan las instituciones en su función de formar profesionales en las diversas áreas del conocimiento.
- Un alto porcentaje de los que ingresan no logra terminar en forma regular sus estudios de licenciatura; en postgrado su proporción es aún menor. En 37 universidades públicas, en 1984, la eficiencia terminal fue de 57%. Los niveles de deserción y de rezago estudiantil son muy altos. El deterioro del nivel de vida está afectada a los estudiantes en el desarrollo de sus carreras.
- Los planes de estudio no se revisan ni actualizan con la frecuencia necesaria, y en general someten al estudiante a un excesivo número de horas-clase, sin estimular en forma adecuada el estudio individual y el trabajo fuera de las aulas.
- Se privilegia todavía la clase expositiva, en detrimento de otros métodos con las que el estudiante puede asumir un papel más activo y responsable.

Por otra parte, las estudiantes no están debidamente motivados y, en muchas ocasiones, no poseen la preparación requerida.

- La investigación, como reafirmación de la docencia y procedimiento de aprendizaje, tiene una escasa presencia en los programas y unidades académicas.
- Las condiciones para la preparación, actualización y profesionalización de la docencia en la educación superior, son todavía precarias.
- Existen pocos esfuerzos de innovación docente y no ha habido una evaluación sistemática de la pertinencia e impacto de las existentes. Por otra parte, tampoco se han evaluado aspectos innovativos en la organización docente, como la organización departamental y los sistemas abiertos.
- La evaluación y acreditación de los estudiantes frecuentemente carecen de criterios claros, dando lugar a un amplio margen de subjetividad por parte de los profesores. Las normas de calidad son laxas y, además, las relaciones de exigencia mutua entre profesores y alumnos se han deteriorado.
- Existen problemas relativos a las condiciones materiales de funcionamiento y operación de la docencia; entre otros, debe citarse la falta de apoyo (bibliotecas especializadas, centro de documentación, etc.) y de instalaciones adecuadas para profesores y estudiantes.
- Los procedimientos para la contratación, estabilidad y promoción de los profesores carecen de criterios claros y con mucha frecuencia no se cumplen.
- No existen mecanismos suficientes e idóneos de administración académica para resolver con agilidad y eficiencia los problemas de docencia. Los cuerpos colegiados, normalmente, son sólo instancias de carácter formal y poco expeditas.
- Además de la escasez presupuestaria en los programas académicos hoy, usualmente, un mal aprovechamiento de los recursos humanos y materiales.
- En el postgrado se han multiplicado exageradamente los programas en las áreas administrativas y, en otras, la improvisación es frecuente. Persiste la confusión en los niveles de especialización, maestría y doctorado.

Los problemas señalados se ubican en diversas instancias: aluden a la relación entre subsistemas; tienen que ver con la relación entre las instituciones y atañen al plano interno de los mismos. Algunos de los problemas mencionados son viejos y adquieren matices distintos o emergen como cuestiones urgentes frente a la crisis.

La actual crisis económica afecta la función de docencia en las instituciones de educación superior, en la medida en que los factores de la economía y del mercado de trabajo, para los que ellas forman profesionales, sufren severas alteraciones.

2.5.2. Problemas de la investigación

No obstante la grave carencia de información sistematizada sobre la función de investigación, se presentan aquí algunos problemas:

- En la mayoría de los IES existe indefinición o imprecisión de políticas, normas y criterios que sustenten líneas institucionales de investigación. Se carece de mecanismos de planeación, de evaluación y de apoyo en torno a las actividades de investigación.
- La falta de definición y orientación en el ámbito institucional genera, entre otros, las siguientes problemas: desequilibrio en el apoyo e impulso a las diversas áreas, sin una justificación debidamente fundamentada; criterios imprecisos, o inexistencias de ellos, para la aprobación o continuación de proyectos, así como para la difusión o divulgación de sus resultados; predominio de intereses y necesidades individuales de los investigadores; inestabilidad de grupos o centros de investigación en la continuidad de sus actividades, sujetas a cambios administrativos de diverso tipo; dificultad para concretar proyectos interdisciplinarios e interinstitucionales.
- Se presenta, por lo general, una falta de planeación en el papel que deben cumplir las IES frente a los requerimientos y necesidades nacionales, regionales o estatales. La falta de vinculación con otras instituciones de educación superior y de coordinación entre ellas, han proporcionado un desequilibrado desarrollo de la investigación en el territorio nacional y escasos programas interinstitucionales. La investigación de las IES está concentrada en las principales instituciones metropolitanas del Distrito Federal.
- Hay falta de vinculación con los sectores productivos y de servicios, debido en gran parte al modelo económico adoptado en el país, y al desinterés de los investigadores en esta relación. Las IES tienen un alto grado de dependencias tecnológicas, determinada por el hecho, entre otros, de que los equipos, materiales y servicios provienen de exterior. Hoy pocos esfuerzos en la formación de personal capacitado para generar tecnología a partir de la investigación y no se promueve el establecimiento de unidades o dependencias especializadas. Existen serias dificultades para derivar la investigación al desarrollo tecnológico y pasar de este último a la producción industrial y a los servicios.
- El modelo de estructura y organización de la investigación, en algunas IES, propicia la desvinculación institucional de las otras funciones y el desinterés de los investigadores. En cambio, en otras, la indiferenciación de funciones, a cargo del personal académico, no ha permitida la consolidación de la investigación.
- Los esfuerzos para formar investigadores han sido poco efectivos. Un problema serio es el relativo al nivel de actualización y especialización de los investigadores en ejercicio. Por otra parte, el nivel de doctorado que es el específico para la formación de investigadores, ha pasado en 15 años de

una matrícula de 746, en 1970, apenas a 1,821 en 1985.

- La vinculación de la investigación con la docencia, particularmente con el postgrado, es escasa. La formación de investigadores en programas de postgrado suele disociarse de su inserción en actividades de investigación. Son pocas las unidades involucradas institucionalmente en la formación de programas de postgrado.
- Es muy baja la publicación de resultados en la investigación básica. Sólo el 40% de los investigadores dedicados a ella publicaron, en los últimos 36 meses, uno o más artículos. Respecto a las otras tipas de investigación, en nuestro medio, no se han generalizado los criterios y procedimientos para evaluar su productividad e impacto.
- Los apoyos para realizar investigación son deficientes en muchos casos. Las bibliotecas suelen ser obsoletas e insuficientes; la adquisición de revistas especializadas se ha restringido; los sistemas de información y documentación son inadecuados; hay escasez en equipo e instrumentos de investigación.
- El presupuesto para esta función no es todavía suficientemente significativo. En la UNAM alcanzó, en 1984, el 17%, mientras que el promedio en las universidades estatales fue del 6%. La mayor parte del gasto corresponde a salarios del personal.

Las diferencias entre las IES con respecto a la investigación no sólo obedecen a los montos asignados, sino también al tiempo que llevan en la consolidación de una infraestructura de investigación, a la formación de grupos de investigadores, a la datación de instalaciones y a la organización institucional; en la medida de su incidencia, todo esto permite a impedir la eficiencia y continuidad de la función.

2.5.3. Problemas de la difusión de la cultura y extensión de los servicios

Las actividades de difusión de la cultura y extensión de los servicios que realizan las instituciones de educación superior en México, se enfrentan a graves y diversos problemas. Entre ellos sobresalen los siguientes:

- Indefinición de lineamientos de políticas y objetivos para el desarrollo de esta función, ocasionada principalmente por la existencia de diversas concepciones sobre lo mismo.
- Falta de correspondencia entre los contenidos de esta función y las políticas culturales de nivel nacional y los intereses y expectativas de la comunidad. Carencia de una planeación sistemática de las actividades de esta función.
- Escasa o nula vinculación de las actividades de extensión con las necesidades internas de las instituciones, así como con los requerimientos del entorno social.
- Falta de relación de las actividades de esta función

con las de docencia e investigación que realizan las instituciones, particularmente en lo que se refiere a orientación educativa, educación continua y servicio social.

- Insuficientes servicios de orientación educativa en los IES.
- Escasez de programas de educación continua, poca difusión de los existentes, diversidad de criterios para su funcionamiento e insuficiente articulación y coordinación de los que están en ejecución.
- Falta de precisión en la normatividad así como de continuidad en los programas respecto al servicio social en las IES; esto ocasiona que el servicio social tenga poca influencia en la formación de los estudiantes y un beneficio limitado para la sociedad. Otro problema adicional es la desviación de las actividades del servicio social hacia propósitos ajenos a su naturaleza.
- Privilegio de las actividades de difusión de las artes y humanidades en detrimento de acciones de divulgación del conocimiento científico y tecnológico.
- Poco desarrollo de esta función en los subsistemas de educación tecnológica, educación normal y en las instituciones privadas.
- Mínima intercomunicación interinstitucional, lo que impide compartir experiencias e infraestructura, abatir costos y adoptar criterios comunes sobre su significado social.
- Inexistencia de criterios que definan el perfil de los profesionales que apoyen eficaz y eficientemente la realización de estas actividades. Ausencia de criterios de selección, contratación y promoción del personal dedicada a esta función en las IES.
- Asignación limitada de recursos para el desarrollo de esta función. Reducción aún mayor del presupuesto, provocada por el proceso inflacionario y como resultado de la crisis económica.
- Poca o nulo empleo de los medios de comunicación masiva para la adecuada difusión y divulgación de estas actividades.

2.5.4. Problemas de apoyo administrativo

El crecimiento de las instituciones ha generado una problemática que está relacionada, principalmente, con nuevas escalas del tamaño de las IES y con una mayor complejidad del quehacer administrativo.

La problemática de esta función, por su propia naturaleza, ha sido ya tratada a lo largo de este documento. En consecuencia, se enunciarán solamente algunos problemas que no fueron expuestos y que revisten importancia:

- Se advierte un crecimiento mayor del aparato administrativo y de los recursos asignados a éste, que el correspondiente a las funciones sustantivas. Entre 1980 y 1985, en las universidades públicas, por

cada 10 nuevos profesores contratados se incorporan 16.5 administrativos.

- Concentración de mecanismos de decisión institucional en las instancias del sector administrativo, incluso los relativos a la conducción académica.
- En algunas instituciones se advierten tensiones y pugnas entre grupos por obtener el control de posiciones administrativas y académico-administrativas para dirimir cuestiones ajenas o las cargas de estudio en menoscaba de las funciones para las que han sido creadas.
- Las estructuras administrativas, los modelos de organización y los procesos de toma de decisiones en muchas de las IES son inadecuadas por su tamaño y no corresponden a la naturaleza y fines de las mismas.
- Burocratización administrativa de las IES, con las consiguientes perjuicios en la eficiencia y agilidad de los trámites y servicios.
- Deterioro del funcionamiento interno de algunas IES, causada principalmente por el relajamiento de los compromisos y responsabilidades de los miembros de la comunidad institucional que va aparejando con la evaluación negativa de pugnas políticas internas y la inadecuación de las estructuras organizativas para asegurar un desarrollo institucional equilibrado.
- Falta de información y fallos en los mecanismos de comunicación interna, que han provocado atomización funcional y estructural en la administración. En muchos casos, carecía de evaluación integral de las IES y del quehacer administrativo.
- Pese a los avances en el ordenamiento institucional, la normatividad jurídica y administrativa es aún inadecuada e insuficiente.

Los problemas señalados denotan una desarticulación entre las funciones sustantivas y la administración de las IES. Un factor que incide en esta situación es el escaso grado de profesionalización de los recursos humanos.

2.6. CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO

En el diagnóstico se consideran, aproximadamente, 130 problemas concernientes a ocho categorías; las cuatro primeras se relacionan con aspectos generales y las otras cuatro con las funciones de la educación superior. Estos problemas conforman una compleja red, en la que cada uno interrelaciona con otros, pero todos confluyen, tienen efecto, en un problema central que es necesario destacar: la calidad académica.

El sistema de educación superior creció vertiginosamente, en algunos casos de modo explosivo y en un tiempo muy corto (dos decenios), y dio respuesta a la gran demanda social resultante del crecimiento demográfico de México y de la creación de la cobertura en las etapas educativas precedentes. Hoy, el sistema de educación superior (SES) acoge aproximadamente a un millón cien mil alumnos. Este esfuerzo ha sido extraordinario por su alcance

social y no tiene paralelo en la historia del país. Pero el crecimiento del sistema, por el corto tiempo en que se produjo y por las condiciones o veces poco favorables que denominaron en ese proceso (recursos humanos no siempre bien calificados, restricciones económicas acentuadas en los últimos años, insuficiente planeación y coordinación, escasa innovación), ha llevado a la educación superior a un nivel académico insatisfactorio.

3. ESTRATEGIA

El país cuenta actualmente con más de 280 instituciones de educación superior que representan un conjunto heterogéneo y ampliamente diversificado. Existen instituciones que han logrado un alto índice de consolidación académica; otras se encuentran en proceso de alcanzar buenos niveles académicos, o ya los consiguieron en ciertos sectores y programas, y hay otras instituciones cuya desarrollo aún es débil. Hoy, por otra parte, insuficiente comunicación y complementariedad entre los subsistemas de educación superior. No se han logrado establecer plenamente los mecanismos de coordinación y concentración de esfuerzos que permitan conformar un sistema nacional de educación superior, en el sentido cabal del término.

A través del diagnóstico se ha hecho patente que todavía existen profesores con insuficiente preparación académica; alumnos con preparación, dedicación y rendimiento poco satisfactorios; gran número de planes de estudio obsoletos; persistencia privilegiada en la enseñanza pasiva y la clase expositiva, deserción y rezago muy marcado, importante proporción de egresados que requieren de mejores conocimientos o de una formación social más adecuada para hacer frente a las necesidades de su país y desenvolverse a la altura de los retos del tiempo actual.

Se hace manifiesto que el desarrollo de la investigación, no obstante el avance tenido en su expansión, es aún débil; no se ha logrado consenso mayoritario en la definición adecuada en sus políticas y normas; es todavía bajo el número de investigadores; muchos de ellos requieren de formación y preparación sólida; hace falta una planeación más efectiva; es débil la vinculación de esta función con el sector productivo y de servicios y debe darse mayor impulso a las actividades de desarrollo tecnológico.

Resulta claro que sobre la difusión de la cultura y la extensión de los servicios no existe en las instituciones una definición conceptual unificadora y, por tanto, hay dificultad para fijar políticas y objetivos; parte del personal encargado de esta función es improvisado; hay escasa vinculación de esta actividad con las necesidades institucionales y las de entorno social, observándose además que es imperativo dar mayor difusión a los aspectos científicos y tecnológicos de la cultura.

Finalmente, se observa que hay frecuentes interacciones entre el aparato administrativo y las funciones sustantivas; en ocasiones se hacen patentes las presiones y pugnas de grupos; se advierte, en muchas instituciones, la burocratización; existe personal con preparación deficiente; y todavía no se logra el funcionamiento de un sistema eficaz de información, incluso para evaluar el avance alcanzado.

Del presente diagnóstico resulta una imperativa, una línea rectora de estrategia y programación: mejorar la calidad académica de la educación superior. Esta se elevará en la medida en que todas las IES participen en la solución de los problemas puntualizados en este diagnóstico, así como en la de los que se detecten en diagnósticos estatales e institucionales.

La anterior será viable si las IES trabajan en la perspectiva de un sistema nacional de educación superior. Este tarea tiene que llevarse a cabo en el contexto de la crisis económica y social que vive el país. Aquí radica la complejidad de un desafío que, para enfrentarlo, obliga a diseñar nuevas estrategias. Se deberá elevar el nivel académico empleando recursos económicos limitados y en un corto plazo. Para esto será imprescindible contar con el elemento clave: la coordinación y complementación entre las instituciones y los subsistemas de la educación superior.

3.1 ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA PROSPECTIVA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y FINES DEL PROIDES

3.1.1. Elementos para la prospectiva

En el capítulo anterior el diagnóstico ha permitido identificar y agrupar los principales problemas que afectan a la educación superior mexicana. Se puede analizar que esa problemática del contexto y de las instituciones, de seguir las tendencias actuales y no modificarse los factores que la causan, se acrecentaría aún más, con significativas consecuencias para el funcionamiento de este nivel educativo.

El periodo de crisis actual constituye una limitación importante para el desarrollo de la educación superior; a pesar de ello, las instituciones tienen capacidad para realizar cambios positivos en la búsqueda de soluciones que deben darse a los problemas señalados en el diagnóstico. La crisis impone un reto adicional al quehacer de las instituciones, obligándolas al mejoramiento y a la innovación. De ahí que la planeación de la educación superior, en esta etapa, debe ser entendida como un proceso que dinamice el cambio requerido y no instrumento para lograr la supervivencia institucional.

El proceso de cambio no sólo está relacionado con el quehacer interno de las instituciones, sino también con aquellas acciones que deberán ser realizadas por las casas de estudio para contribuir en la superación de la crisis y acelerar el desarrollo nacional.

De acuerdo con lo anterior, será imprescindible que las IES apoyen la aplicación de las estrategias para el desarrollo económico y social del país, y que, de manera congruente, realicen los cambios institucionales requeridos. Será importante que investiguen sobre los tipos de tecnología y recursos humanos que son necesarios para hacer viable dicho desarrollo. La contribución del sistema de educación superior, en este sentido, habrá de ser decisoria y trascendental.

La educación superior mexicana, por tanto, deberá mantener un pensamiento crítico y de innovación frente a las estrategias económicas y sociales, tomando como punto de referencia los principios básicos del desarrollo

nacional. Esto implica la gran responsabilidad de participar en la aplicación de las estrategias para el desarrollo; pero, al mismo tiempo, significa tener capacidad para contribuir en la orientación y, en su casa, en la modificación del mismo.

Es conveniente considerar que si bien el desarrollo de las IES ha contemplado, de modo más notoria, soluciones de carácter cuantitativo, ahora la dinámico social, económico y político exige que el desarrollo de este nivel se oriente hacia una etapa en la que predominen soluciones de tipo cualitativo, ya que el núcleo de la problemática presente demanda impostergablemente elevar la calidad académica. Esto supone emprender acciones que promuevan innovaciones en todos los aspectos del quehacer institucional.

Para lograr ese cambio en la educación superior es fundamental contar con un marco de referencia orientador que haga explícito el futuro deseado de dicha nivel y que facilite la transformación de las condiciones presentes y sus tendencias. Ahora bien, dada la heterogeneidad de las instituciones en lo que concierne a su régimen jurídico y naturaleza, a su diversidad en lo que respecta al tamaño, grado de desarrollo y contexto institucional, así como a las características socioeconómicas de su entorno, dicha marco tendrá significaciones distintas para cada institución, pero al mismo tiempo habrá de establecer pautas unificadoras y de congruencia nacional.

En el momento actual, algunos aspectos del marco orientador que revisten gran importancia para el desarrollo de la educación superior son las siguientes:

- En relación con el contexto socioeconómico las IES tendrán que generar suficientes conocimientos y recursos humanos para apoyar la aplicación o, en su caso, la orientación de las metas para el desarrollo nacional. Será clave contribuir a la solución de problemas en las áreas prioritarias de alimentación, vivienda, educación, salud, ecología, energéticos y transporte; así como en la autosuficiencia alimentaria, el desarrollo de la agroindustria, la generación de bienes estratégicos de capital y de bienes intermedios de ventaja competitiva en el mercado internacional. Esta última esté estrechamente relacionado con la reconversión industrial requerida por el sector industrial, resultante del ingreso de México al GATT.
- En relación con la demanda de ingreso a la educación superior, será conveniente orientar a la población estudiantil hacia otras opciones de formación. Conviene orientar a la población estudiantil hacia otras opciones de formación. Una de las opciones será incrementar la absorción de los egresados de secundaria en la educación media terminal y en los estudios de bachillerato tecnológico. Otra será la de modificar la oferta educativa y la matrícula hacia áreas relacionadas con la producción. También será necesario impulsar de manera más decidida el proceso de desconcentración regional, estatal e institucional de la matrícula, tomando en cuenta la evolución de la población escolar en cada entidad federativa, el flujo migratorio, la respectiva tasa de absorción del bachillerato,

la infraestructura institucional y las posibilidades de financiamiento. Es deseable, por tanto, apoyar la desconcentración de la matrícula del D.F. y promover la consolidación institucional en aquellos estados con matrículas reducidas en relación a su población de jóvenes de 20–24 años.

- En lo que se refiere a la distribución de la matrícula escolar en cada IES, será importante reducir la proporción de estudiantes de bachillerato o fin de concluir mayores recursos para la licenciatura y postgrado; impulsar las áreas de ciencias naturales y exactas, y las de humanidades e ingeniería y tecnología, reduciendo la proporción en ciencias sociales y administrativas y conteniendo el ingreso a las carreras de derecho, contaduría y administración, medicina y odontología.
- En relación con el mejoramiento de la investigación, el postgrado y la difusión, será indispensable impulsar los grupos, centros, estudios y programas que atienden problemas prioritarios de la nación.
- En cuanto a los recursos humanos para la educación superior será fundamental mejorar el salario y las demás condiciones de trabajo del personal; fortalecer su formación y actualización; lograr una mayor precisión en la normatividad de sus obligaciones y atribuciones, así como mejorar los procedimientos para su ingreso, promoción y permanencia.
- Habrá que mejorar los procedimientos de gestión, asignación y Administración, así como perfeccionar la disciplina financiera de las instituciones mediante una planeación, programación, presupuestación, evaluación, ejercicio y control más adecuados.
- En lo referente a la planeación será necesario: lograr una mayor congruencia entre los objetivos institucionales, los del sector educativo y los formulados en los planes y programas de desarrollo; contar con información confiable, oportuna y sistematizada para la planeación de la educación superior en el nivel institucional, estatal y nacional; lograr una participación más decidida y comprometida en esta tarea por parte de los organismos académicos colegiados, de los tres subsistemas de educación superior y de las diversas instancias y sectores que interactúan con este servicio educativo.
- En lo que concierne a la coordinación interinstitucional, se requerirá, por una parte, del reforzamiento de un sistema de información al que todas las instituciones tengan acceso y, por otra, el establecimiento de un programa de interacción y apoyo entre las instancias encargadas de la planeación educativa en todos los niveles y entre las IES, lo que implica necesariamente la consolidación del SINAPPES y el desarrollo de proyectos interinstitucionales que hagan factible el uso compartido de recursos y experiencias.
- En relación con la formación de profesionales, los currículos rígidos de gran parte de las carreras deberán ser sustituidos por enfoques interdisciplinarios

y polivalentes que permitan a los egresados un amplio repertorio de posibilidades de ejercicio profesional que estimulen la autoformación de manera permanente y que desarrollen una conciencia social que los capacite en la acción para resolver los problemas de su comunidad. Además, se deberán fomentar los esfuerzos de innovación académica, para que los sistemas docentes sean de mayor calidad y atiendan más eficientemente a un número mayor de estudiantes.

- En cuanto a la investigación será necesaria que ésta se constituya en una tarea institucional permanente, de alto nivel y debidamente planeada para que responda satisfactoriamente a los problemas prioritarios y de desarrollo científico y tecnológico; de igual manera, será conveniente mejorar la infraestructura con la que se realiza esta función, favoreciendo su desarrollo equilibrado en las entidades federativas.
- En la relativa a la difusión cultural y la extensión de los servicios, será necesaria lograr una mayor precisión sobre los conceptos y políticas institucionales relacionadas con esta función. Con lo anterior se habrá de buscar una afirmación de valores y conocimientos nacionales y universales, el apoyo de las manifestaciones autóctonas y populares, la divulgación del conocimiento científico y tecnológico y la atención más eficaz de aquellas necesidades sociales relacionadas con la naturaleza y fines de la educación superior.
- Finalmente, en lo que toca a las funciones de apoyo será indispensable innovar y adecuar los modelos, las estructuras y las organizaciones académico-administrativas para que las funciones sustantivas de este nivel se realicen más eficaz y eficientemente.

3.1.2. Fines del PROIDES

De los elementos prospectivos anteriores, se deduce que el compromiso fundamental de la educación superior mexicana consiste en contribuir a la satisfacción de las necesidades sociales, entendiéndose por éstas las culturales, científicas, políticas y económicas de la nación mexicana. Este compromiso, por los impactos de la crisis que atraviesa el país, asume una mayor relevancia y urgencia. Las IES deberán cumplir cabalmente su tarea en la medida en que logren una mayor calidad en sus funciones. De ahí que el mejoramiento de la calidad de la educación sea el fin primordial del Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior.

El mejoramiento de la calidad de la educación superior exige de las IES la educación de sus procesos y resultados a los requerimientos de la sociedad y la consecución de sus propias finalidades institucionales. La calidad depende de la coherencia, eficacia, guías de acción con que las IES podrán desarrollar en mayor grado el cumplimiento de sus funciones. En consecuencia, mejorar la calidad de la educación superior consiste en alcanzar una mayor congruencia entre lo planeado y la manera en que se realiza el quehacer académico; entre las necesidades sociales y el conocimiento científico, tecnológico y humanístico que imparten las IES; asimismo, radica en una mayor adecuación

de las condiciones institucionales y de los recursos humanos y materiales; en una preparación idónea del personal académico y administrativo; en una mejor formación de los estudiantes y en un mayor grado de compromiso e identificación de los miembros de la comunidad académica con los fines de la educación superior y los objetivos institucionales.

Con el objeto de que las IES en su conjunto alcancen la calidad requerida para responder adecuadamente a las exigencias del presente y el futuro, es necesario que formen parte de un auténtico sistema que funcione de manera armónica y equilibrada.

La conformación de un sistema de educación superior demanda concertar esfuerzos, coordinar acciones y desarrollarlas de manera conjunta entre los subsistemas y las instituciones que la integran. Por tanto, otro de los fines del Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior está orientado a consolidar mecanismos e instancias de planeación y coordinación interinstitucional, así como artículos con otras organizaciones que contribuyan al desarrollo de las funciones de este nivel educativo.

El reto de elevar la calidad académica de la educación superior, enfrenta actualmente las limitaciones que emergen de la crisis económica. La superación de este problema requiere del compromiso concertado entre el Estado mexicano, las propias IES y los diversos sectores de la sociedad que se benefician directamente del servicio educativo superior.

Dicho compromiso habrá de reflejarse en que el Gobierno asigne una mayor prioridad a la educación superior, tomando en cuenta su papel estratégico en el desarrollo nacional, y particularmente en la contribución que puede hacer a la solución de la crisis. Por otra parte, es necesario que los beneficiarios de la educación superior (estudiantes, egresados, sectores productivos y de servicios, etc.) retribuyan en una mayor preparación los servicios que reciben.

En cuanto a los IES, también es necesaria que encuentren mejores perspectivas económicas mediante una planeación y programación adecuadas, el uso racional y eficiente de sus recursos, la generación de fuentes alternativas de ingresos y la complementariedad y colaboración interinstitucional. El mejoramiento de las condiciones financieras de las IES constituye otro de los fines del programa integral para el desarrollo de la Educación Superior.

3.2. OBJETIVOS, POLÍTICAS Y METAS

Para proponer soluciones a la problemática planteada y atender los elementos de perspectivas ya definidos, se juzgó conveniente señalar una serie de objetivos, políticas y metas relacionadas con cada uno de los ocho conjuntos de problemas presentados en el diagnóstico. Sobre esta base, se han establecido estrategias destinadas a resolver dos grupos de problemas principales: en el primero están los del crecimiento del sistema educativo superior y los que conciernen a los recursos humanos y económicos para el sostenimiento, desarrollo, planeación y coordinación del sistema; en el segundo se escriben los problemas relativos con la docencia, la investigación, la extensión de la

cultura, los servicios y los funciones de apoyo.

Antes de proceder a la definición de los fines, objetivos, políticas y metas cabe hacer las siguientes aclaraciones:

- Los objetivos formulados presentan un horizonte de tiempo más amplio que el de los metas, y éstas se construyen en elementos indispensables para señalar el nivel de esfuerzo que se realizará con el fin de acercarse al logro y satisfacción de los primeros.
- Las objetivos, políticas y metas son fundamentalmente de carácter orientador y tienen implicaciones distintas en el quehacer institucional, debido a la diversidad de subsistemas de la educación superior, y a la naturaleza jurídica de las instituciones. En las casas en que no se señalan instancias, organismos o instituciones, como responsables de las metas, éstas deben atribuirse al sistema de educación superior en su conjunto.
- La formulación y cuantificación de las metas nacionales se fundamentan en los datos y cifras del comportamiento de la educación superior nacional, por lo que el impacto de las metas sobre cada institución educativa dependerá tanto del grado de desarrollo estatal e institucional como de la capacidad de cambio. En algunos casos, determinadas instituciones podrán rebasar las metas nacionales o estar demasiado alejadas de las mismas, lo cual plantea respuestas institucionales distintas. Aquellas instituciones que han alcanzado estas metas deberán compartir su experiencia con las que todavía se encuentran rezagadas.

3.2.1. Crecimiento

Objetivo General:

Regular, equilibrar y complementar el desarrollo del sistema de educación superior para que responda con mayor eficacia a las necesidades de la sociedad mexicana.

Objetivos Específicos:

3.2.1.1. Lograr un crecimiento racional del sistema de educación superior para que los IES consoliden su desarrollo y mejoren la calidad de sus servicios.

3.2.1.2. Equilibrar el crecimiento del sistema de educación superior de manera que en los servicios se distribuyan adecuadamente en el territorio nacional y atiendan más eficazmente las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo estatal, regional y nacional.

3.2.1.3. Realizar la complementación interinstitucional y regional de modelo que las IES tengan una mayor eficacia en la satisfacción de las necesidades sociales, y una mejor eficiencia en el uso de los recursos.

Políticas:

1. Que los nuevos programas académicos de los IES se orienten predominantemente hacia las áreas es-

- trotégicas para el desarrolla estatal, regional y nacional.
2. Que para la creación de nuevos programas académicos en las IES, se cuente previamente con los recursos humanos e infraestructura necesarios, para sustentar su desarrollo y garantizar un nivel adecuado de calidad.
 3. Que la CONPES, los CORPES, y los COEPES, el gobierno federal y los estatales, y las propias IES busquen lo consolidación de los programas académicas prioritarios de incipiente desarrollo.
 4. Que en el desarrollo de los programas académicos de las IES se estimule fundamentamente el mejoramiento cualitativo y no solo el incremento cuantitativo.
 5. Que en los planes de desarrollo institucional se evite sobrecargar las funciones de docencia y administración en detrimento de la investigación y extensión.
 6. Que las instancias de planeación y financiamiento, así como las propias IES, impulsen los estudios de postgrado, preferentemente en las áreas de importancia para el desarrollo tecnológico del país, dando prioridad a las doctoradas en ingeniería, en ciencias exactas y naturales y en aquellas disciplinas orientados a los aspectos productivos.
 7. Que las instancias de planeación y financiamiento, así como las propias IES, propicien la creación de centros y grupos de investigación, a fin de lograr que cada uno de los subsistemas cuente con una infraestructura de investigación acorde con su naturaleza y fines, y que el país realice investigación en diversas áreas del conocimiento y preferentemente en las temas que su desarrollo requiere.
 8. Que las IES porticipen activamente en campañas de orientación educativo para proporcionar un incremento en la demanda de estudios de educación media terminal y de las áreas tecnológicas del bochillerato propedéutico.
 9. Que los IES que ofrecen estudios de bochillerato propedéutico limiten su crecimiento en este nivel para orientar una mayor proporción de recursos a los estudios de licenciatura y postgrado.
 10. Que las instancias de planeación y financiamiento tiendan a reducir la excesiva disparidad interinstitucional propiciando que: las IES pequeños o de incipiente desarrollo lleven a cabo acciones dirigidas a un mayor crecimiento y consolidación de sus programas; se apoye el crecimiento de las IES estatales, particularmente las localizadas en las regiones III, V, VI y VII, y se evite la concentración en las áreas metropolitanas del Valle de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla.
 11. Que en aquellas entidades donde la demanda de educación superior no pueda ser atendida por las instituciones públicas, los instancias de planeación promuevan la creación de nuevas instituciones del mismo carácter.
 12. Que las instancias de planeación y financiamiento, así como las propias IES, realicen acciones necesarias para cambiar la actual distribución de los programas docentes de licenciatura por áreas de conocimiento, de manera que se impulsen y consoliden las correspondientes a las Ciencias Naturales y Exactas, Humanidades e Ingeniería y Tecnología, y se disminuya la proporción actual de los programas ubicados en el área de Ciencias Sociales y Administrativas.
 13. Que las instancias de planeación y financiamiento, así como las propias IES, realicen acciones necesarias para cambiar la actual distribución de la matrícula por carreras, a fin de impulsar y consolidar las carreras estratégicas y prioritarias para el desarrollo estatal, regional y nacional.
 14. Que las instancias de planeación y financiamiento, así como las propias IES, eviten la creación de estudios de licenciatura que dupliquen innecesariamente esfuerzos, a propicien la formación de profesionales en aquellas carreras para las que existe una situación del mercado ocupacional, sin perspectivas de modificación.
 15. Que las establezcan y perfeccionen sus requisitos y procedimientos de selección académica para el ingreso a los estudios de licenciatura, buscando la eliminación gradual del pase automático y el establecimiento de límites de admisión por carreras y prestando atención especial a las estudios profesionales sobrepoblados a que muestren saturación en el mercado ocupacional.
 16. Que las instancias de planeación y las IES establezcan y realicen acuerdos, convenios y acciones en materia de complementariedad y colaboración interinstitucional, de modo que entre todas las IES de cada región se lleven a cabo programas de docencia, investigación y extensión, abarcando el repertorio básica de áreas del conocimiento.
 17. Que las instancias de planeación y las IES eviten la duplicación innecesaria de esfuerzos en el nivel estatal y regional mediante acciones de coordinación, integración y colaboración interinstitucional.
 18. Que las instancias de planeación propongan a las autoridades correspondientes criterios indicativas que orienten sobre la creación y el crecimiento de las IES privadas.
- Metas:**
1. Para 1991, atender entre todas las IES una población de estudiantes de licenciatura que supere en un 30% o la matrícula actual, poniendo énfasis en el incremento del porcentaje de la población de 20 a 24 años de edad atendida por las IES en las entidades

federativos que se encuentran por debajo del porcentaje nacional observado en 1985.

2. A partir del año de 1987, lograr que las IES y las instancias de planeación, en una acción concentrada a nivel nacional, formulen políticas de crecimiento y distribución equilibrada de la matrícula, tomando en consideración los niveles necesarios de calidad de los servicios y guiándose por los siguientes puntos:
 - Que las universidades de más de 30,000 alumnos de licenciatura racionalicen su crecimiento; que aquellas con una matrícula entre 10,000 y 30,000 establezcan políticas de crecimiento, tendiendo a que éste sea moderado; que aquellas con matrícula menor a 10,000 alumnos planeen su crecimiento para alcanzar un desarrollo adecuado y en cumplimiento de todas sus funciones académicas.
 - Que las instituciones del sistema tecnológico de más de 10,000 alumnos limiten su crecimiento y los de menos de 5,000 incrementen su matrícula.
 - Que las normales mantengan su actual política en relación a la matrícula, de acuerdo con las necesidades de cada entidad federativa.
3. Para 1987, lograr que las COEPES establezcan políticas de crecimiento de la educación superior, tomando en consideración las políticas y metas nacionales, así como los criterios que se establezcan a nivel regional.
4. Lograr que las instancias de planeación en particular las COEPES y las instancias de financiamiento, así como las IES de aquellas entidades federativas que presenten un índice de absorción de los egresados de bachillerato propedéutico menor a la medida nacional (70%), realicen las acciones pertinentes para que dichas entidades eleven su índice de absorción a por lo menos el 70% para 1990 y mejoren la calidad académica de sus programas.
5. Para 1990, lograr que el conjunto de las IES aumenten la producción de la matrícula en el área de Ciencias Naturales de 2.85% a un 6%; en la de Humanidades, de 2.93% a un 5%; y en Ingeniería y Tecnología, de un 28% a un 35% con respecto a la población estudiantil total de licenciatura.
6. A partir de 1987, lograr que las IES, en particular las universidades, no aumenten en cifras absolutas el número de alumnos de primer ingreso en las carreras de derecho, contaduría pública, administración de empresas, y que continúen disminuyendo medicina y odontología.
7. Para 1990, lograr que la proporción de la matrícula de postgrada en relación al total de la población de educación superior pase del 3% actual al 5%, es decir de 33 mil a 76 mil estudiantes.

3.2.2. Recursos humanos

Objetivo General:

Lograr que el personal (docentes, investigadores, per-

sonal de extensión, administrativos y de apoyo) tenga mejores niveles de preparación y un más alto grado de motivación y compromiso institucional para realizar y comprometerse institucionalmente para realizar eficientemente las tareas inherentes a un óptimo funcionamiento de las IES.

Objetivos Específicos:

3.2.2.1. Prever en los programas de desarrollo institucional, estatal y nacional los requerimientos de personal académico, técnico y administrativo, tanto en los aspectos cualitativos como cuantitativos.

3.2.2.2. Formar, actualizar e incorporar, en calidad y cantidad, adecuadas, el personal requerido por las instituciones.

3.2.2.3. Lograr mayor precisión en las normas jurídicas y en los procedimientos administrativos relacionados con el personal de las IES, particularmente en lo relacionado o tareas y actividades, obligaciones y atribuciones; categorías y niveles; incorporación y contratación, permanencia y estabilidad, ascenso y promoción.

3.2.2.4. Lograr mejores condiciones de trabajo de manera que éstas resulten atractivas y competitivas frente a otras áreas de actividad, así como mejorar la infraestructura (instalaciones, apoyos administrativos, servicios de cómputo y de información, etc.) a fin de obtener un mayor arraigo y dedicación a los tareas institucionales.

3.2.2.5. Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional y en el interior de las propias IES, de manera que el personal especializado de cada área del conocimiento, o en cada tipo de tarea, pueda comunicarse entre sí, para el mejor desempeño de sus funciones.

3.2.2.6. Establecer criterios y mecanismos sistemáticos y permanentes de evaluación periódica que permitan mejorar el desempeño del personal académico, administrativo y técnico y contar con elementos de juicio para decidir sobre su promoción y permanencia.

Políticas:

1. Que las COEPES y las instituciones definan en sus programas de desarrollo sus requerimientos de personal a corto y mediano plazo, poniendo énfasis en los aspectos cualitativos.
2. Que las instituciones de educación superior atiendan las necesidades de formación y actualización de su personal, propiciando que éste realice estudios de postgrada y concertando programas interinstitucionales para forzar y consolidar su propia capacidad.
3. Que las instancias y organismos cargados de promover la formación de recursos humanos de alto nivel revisen y coordinen sus programas de apoyo económica para el desarrollo del personal académica, de manera que el desarrollo del personal académico, de manera que respondan prioritariamente a las necesidades de las IES.
4. Que las IES revisen y en su caso ajusten y precisen, sus normas y procedimientos en relación con el personal académica y administrativo, tomando en con-

sideración criterios y procedimientos que propicien el intercambio y la movilidad de personal, en la perspectiva de una mejor integración del sistema de educación superior.

5. Que las instituciones en sus estatutos y reglamentos establezcan criterios para la distribución del tiempo de dedicación del personal académico a las funciones sustantivas, tomando en consideración los programas y proyectos institucionales, los intereses y capacidades de los personas, y la necesidad de profesionalización en las actividades académicas.
6. Que las IES mejoren su planta académica perfeccionando sus mecanismos de ingresos, para contar con la oportunidad real de contratar personal de distintas categorías, particularmente personal de alta nivel.
7. Que las IES, para la promoción y permanencia del personal académico, den mayor peso al desempeño de las actividades y al cumplimiento de los compromisos institucionales correspondientes a su puesto, implantando para ellos mecanismos sistemáticos de evaluación.
8. Que las IES mejoren las condiciones generales de trabajo y de salario de su personal a través de la obtención de mayores recursos.
9. Que las IES promuevan y estimulen la integración y el arraigo de recursos humanos altamente calificados en las IES de los estados, con el propósito de modificar la tendencia a la concentración de los mismos en el área metropolitana del Valle de México. Para ello es menester adoptar medidas orientadas a superar paulatinamente las diferencias existentes en las condiciones generales de trabajo, prevalientes entre las instituciones, sobre la base de una definición rigurosa del perfil académico deseado del trabajo y del trabajador.
10. Que las IES y la CONPES fomenten la productividad del personal académico, a través de compensaciones y estímulos para sus logros en actividades de docencia, investigación y extensión.
11. Que la CONPES y las COEPES faciliten la comunicación y el intercambio en el personal de las IES, a través de mecanismos fluidos de información y la organización de eventos especiales.

Metas:

1. Para 1987, contar con un documento, para institución y estado, que formará parte de los PIDE y los PEIDES en el que se especifiquen las previsiones y mecanismos para satisfacer los requerimientos de personal.
2. En 1987, implantar mecanismos y programas de mediano plazo que, en el periodo 1987-1991 permitan incorporar a 22,000 profesores e investigadores y próximamente 5,000 administrativos, debidamente formados o capacitados.
3. Para 1991, lograr que a nivel nacional, la pro-

parción entre los diferentes tipos de personal académico pase de 20.9 a por lo menos 25% de tiempo completo, de 8.3 a por lo menos 10% de medio tiempo; de 70.8 a 65% por horas.

4. En enero de 1987, contar con un documento elaborada por la CONPES en el que se formulen y propongan mecanismos para la coordinación de los centros de formación del personal docente y administrativo.
5. Para 1987, que la CONPES elabore un inventario de programas de formación y otros de recursos humanos especializados en estas tareas.
6. En 1987, lograr que todas las IES mediante acciones de formación y actualización, hayan atendido al 5% de su personal académico en eventos académicos que tengan por lo menos 20 horas de duración.
7. En el transcurso de 1987, lograr que todas las IES hayan diseñada y puesto en práctico programas de capacitación para su personal administrativo y técnico administrativo.
8. Para junio de 1987, lograr que se hayan instrumentado en todas las IES mecanismos que estimulen el mejor desempeño de las tareas del personal académico, y promuevan su arraigo institucional a través de tabuladores y procesos de promoción idóneos.

3.2.3. Recursos económicos

Objetivo General:

Mejorar la situación financiera de las IES y los procedimientos de programación-presupuestación, financiamiento,* reprogramación, ejercicio, control, seguimiento y evaluación de los recursos económicos, para asegurar el desarrollo de la educación superior y la consolidación de sus funciones académicas.

Objetivos Específicos:

- 3.2.3.1. Mejorar la planeación, la programación y la presupuestación financiera de las IES.
- 3.2.3.2. Vincular más eficazmente el financiamiento de la educación superior con la planeación institucional, estatal y nacional de este nivel educativo.
- 3.2.3.3. Lograr un incremento real en los ingresos de las IES.
- 3.2.3.4. Mejorar los criterios y procedimientos para la gestión, asignación y administración de los recursos económicos de las IES.
- 3.2.3.5. Perfeccionar la reprogramación, ejercicio, seguimiento, control y evaluación del uso de los recursos económicos.

*Financiamiento: identificación de fuentes de ingreso, gestión, asignación y administración.

Políticos:

1. Que las IES en la formulación y realización de sus presupuestos de egresos y sus programas operativos anuales, den preferencia a las metas y a las acciones de sus dependencias que contribuyan en mejor forma al logro de los objetivos y a la observancia de las políticas del respectivo plan institucional de desarrollo.
2. Que las IES en la elaboración de sus programas operativos y presupuestos aumenten la proporción de egresos destinadas a la investigación, extensión, superación académica, por una parte, y a los gastos de operación por otra.
3. Que las IES en la elaboración de sus presupuestos adopten pautas que les permitan lograr un uso óptimo de los recursos institucionales.
4. Que la asignación de los subsidios públicos a las instituciones públicas de educación superior se determine, preferentemente, con base en la atención que las propias IES den a las necesidades sociales, en el marco de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo; el Programa de Educación, Cultura, Recreación y Deporte; las estrategias de alcance nacional de PROIDES y los planes de desarrollo estatal, en especial los PEIDES.
5. Que el Estado mexicano, las IES y los diversos sectores de la sociedad beneficiarios del servicio educativo superior establezcan el compromiso concertado de incrementar el subsidio federal, los subsidios estatales y los ingresos propios.
6. Que el Gobierno Federal, la CONPES y las universidades públicas, de manera concertada, gestionen ante los gobiernos de las entidades federativas correspondientes, un incremento en el porcentaje de los subsidios estatales con respecto al total de financiamiento de dichas instituciones educativas.
7. Que los IES realicen las acciones respectivas para diversificar las fuentes e incrementar la producción de los ingresos propios en relación con el total del financiamiento de dichas casas de estudio.
8. Que los criterios y procedimientos que se empleen al asignar, proporcionar y evaluar el uso de los recursos financieros públicos concilien los compromisos de preservar la autonomía de las instituciones de educación superior, respetar la soberanía de los estados de la República y de cumplir y hacer cumplir la normatividad correspondiente al gasto y la administración de dichos recursos.
9. Que la CONPES, en concentración con las IES, gestione ante las autoridades correspondientes la obtención de una información oportuna sobre criterios claros y procedimientos ágiles para la gestión, asignación, y ministración de los recursos públicos y que los calendarios acordados permitan un funcionamiento institucional adecuado.
10. Que el monto de los subsidios a las universidades públicas se defina con base en los recursos financieros disponibles y con independencia de los ingresos que ellas obtengan a partir de sus cuotas y servicios u otra fuente de financiamiento.
11. Que la equidad y la búsqueda de un desarrollo equilibrado entre las instituciones de educación superior públicas sean principios orientadores en la asignación de los recursos financieros, de manera que las instituciones de menor desarrollo reciban el impulso que requieren sin menoscabo de la consolidación del desarrollo logrado por las otras.
12. Que en la asignación de recursos financieros a las instituciones de educación superior públicas se logre, en primer término, consolidar los montos que se han otorgado con el carácter de regularizables. En la referente a los recursos disponibles para incrementar los subsidios y financiar proyectos específicos, que se apliquen criterios que relacionen ponderadamente las principales factores y circunstancias que caracterizan a cada institución de educación superior en la prestación de este servicio.
13. Que las IES hagan explícitas las pautas de aplicación interna en la asignación de los recursos institucionales y perfeccionen los procedimientos de gestión y administración interno y ministración de dichos recursos. Asimismo, que reglamenten el manejo y asignación de los ingresos propios.
14. Que los IES establezcan sistemas y procedimientos que relacionen con mayor eficacia el ejercicio del gasto con la reprogramación presupuestal, de modo que se atiendan efectivamente las prioridades y metas seleccionadas del programa operativo anual y se eliminen las diferencias entre el ejercicio del gasto y la reprogramación, tomando en cuenta las normas del gasto público que señalan la imposibilidad de financiar gastos adicionales no autorizados o no acordados.
15. Que las IES perfeccionen los sistemas y procedimientos de control, seguimiento y evaluación presupuestal con el fin de lograr un mejor uso de los recursos y mayor eficiencia institucional.

Metos:

1. A partir de 1987, poner en práctica la estrategia del PROIDES en la gestión, asignación y evaluación de los recursos económicos.
2. A partir de 1987, que la SEP informe sobre los subsidios a las instituciones de educación superior públicas en el mes de enero de cada año, a fin de contar con la correspondiente reprogramación y calendarización en el mes de febrero.
3. Para noviembre de 1986, que la CONPES cuente con un cuerpo de procedimientos y criterios para la presupuestación, asignación, administración y evaluación de los subsidios, acordados por uno co-

misión en la que participen las instituciones de educación superior públicas y las autoridades correspondientes.

4. A partir de 1987, lograr que se detenga el deterioro de los salarios reales del personal académico, para evitar el debilitamiento de la planta académica y estimular el ingreso, permanencia y promoción de este personal.
5. Para 1988, conseguir que las IES hayan modificado su estructura de distribución del gasto, en relación con la correspondiente al ejercicio de 1986, de manera que, por una parte, el porcentaje correspondiente a gastos de operación se incremente en tres puntos porcentuales; por otra, que los porcentajes de distribución de los recursos asignados a las distintas funciones se modifiquen incrementando en dos puntos porcentuales lo relativo a investigación y en un punto porcentual lo correspondiente a difusión y extensión de la cultura.
6. Lograr que el gasto de la educación superior en relación con el PIB pase de 0.57 de 1984, al 1.10 en 1990, mediante la participación del sector público y la diversificación y ampliación de las fuentes de ingreso.
7. Hacer lo que los subsidios estatales a las universidades públicas de los estados representen, por lo menos, el 35% de su financiamiento total para 1988 y el 50% para 1994. En los estados en que este porcentaje ya es superior, que tienda a mejorarse.
8. En 1988, lograr que los ingresos propios de las universidades públicas representen por lo menos el 8% del total de su financiamiento global, y que se incremente a 100% en otros 4 años. En las instituciones en que este porcentaje sea superior, que tienda a mejorarse.
9. A partir de 1987, conseguir que todas las instituciones de educación superior presenten públicamente sus estados financieros.
10. A partir de 1987, lograr que la asignación de los subsidios públicos sea independiente de los recursos propios de las IES obtenidos mediante fuentes complementarias de ingresos.

3.2.4. Planeación y coordinación

Objetivo General:

Mejorar la planeación y coordinación en los ámbitos institucional e interinstitucional, en los niveles estatal, regional y nacional para elevar la calidad de los servicios educativos y desarrollar un auténtico sistema integral de educación superior.

Objetivos Específicos:

3.2.4.1. Lograr una mayor congruencia entre los objetivos institucionales, los del sector educativo y los formulados en los planes y programas de desarrollo.

3.2.4.2. Contar con mejores criterios que permitan precisar en el momento actual la identidad específica de las universidades, institutos tecnológicos y escuelas normales.

3.2.4.3. Consolidar y fortalecer las instancias del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior.

3.2.4.4. Contar con una información confiable, oportuna y sistematizada que permita formular diagnósticos y programas de desarrollo en los niveles nacionales, estatales e institucional.

3.2.4.5. Lograr una mejor capacitación del personal dedicada a las tareas de planeación y coordinación, particularmente en los aspectos metodológicos.

3.2.4.6. Obtener una mayor participación y compromiso de los cuerpos colegiados y del personal responsable de programas de docencia, investigación, extensión de apoyo administrativo, en los procesos de planeación institucional, de manera que hay una mayor congruencia entre los planes y acciones.

3.2.4.7. Mejorar la coordinación entre los subsistemas y las instituciones de educación superior.

3.2.4.8. Mejorar o en su caso desarrollar criterios, procedimientos y mecanismos para la autoevaluación institucional y la evaluación del sistema en su conjunto con el fin de rectificar o corregir errores y consolidar logros y aciertos.

3.2.4.9. Lograr en el nivel institucional y las diferentes dependencias y unidades académicas, una mejor integración entre planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación.

Políticas:

1. Que la CONPES, las COEPES y las IES, en la elaboración de sus planes respectivos, atiendan las estrategias y lineamientos formulados en el Plan Nacional de Desarrollo, en los programas sectoriales y en los planes estatales correspondientes, particularmente en lo que se refiere a las áreas prioritarias, a la formación de recursos humanos y a las necesidades de investigación y desarrollo tecnológico.
2. Que la CONPES defina las características de los diferentes tipos de IES y que para ello realice las consultas y estudios necesarios.
3. Que la CONPES, las COEPES y las IES mejoren sus mecanismos y procedimientos de planeación y evaluación utilizándolos de manera permanente y participativa y buscando una adecuada coordinación e integración entre los subsistemas e instituciones que conforman este nivel educativo.
4. Que la CONPES y las COEPES revisen, fortalezcan e impulsen la organización y funcionamiento de los CORPES.
5. Que en la formulación de proyectos de ley y reglamentos destinados a normar la planeación de la

educación superior intervengo, en forma concertada y participativa, las IES y el gobierno estatal en cada caso y el gobierno federal, según sus atribuciones y pertinencia.

6. Que las diferentes instancias de planeación del SINAPPES cuenten con los recursos económicos y humanos necesarios para realizar sus tareas; generen y difundan tecnologías de planeación, y realicen estudios que justifiquen y fundamenten las decisiones correspondientes para formalizar su situación jurídica.
7. Que las instancias del SINAPPES, las IES y otros organismos nacionales propicien el continuo intercambio de sus acervos, bancos de datos, archivos, estadísticas, inventarios y estudios en todos los aspectos y áreas de interés común mediante sistemas modernos de información y documentación.
8. Que las IES, para el mejor cumplimiento de sus funciones en la educación superior, colaboren entre ellas y con otros organismos, particularmente con asociaciones de escuelas, facultades y colegios profesionales, y con los sectores social, público y privado, celebrando convenios amplios de cooperación y acuerdos específicos sobre acciones determinadas.
9. Que las instituciones sistematicen su información de acuerdo con pautas comunes y con las necesidades de planeación y coordinación en el nivel nacional y estatal.
10. Que la CONPES, los CORPES, las COEPES y las propias IES realicen esfuerzos permanentes de perfeccionamiento y actualización del personal dedicada a las tareas de planeación y coordinación mediante la realización de seminarios, talleres y otras actividades de apoyo.
11. Que los cuerpos colegiados y el personal directivo promuevan la participación de la comunidad en los procedimientos de diagnóstico y planeación institucional, a través de una amplia información y usando los medios más idóneos en cada caso.
12. Que las IES integren en sus PIDE los programas correspondientes o las funciones sustantivas y de apoyo, mediante un proceso de formulación en el que participen los cuerpos colegiados y el personal directivo.
13. Que la CONPES, los CORPES, las COEPES y las IES formulen sus planes y programas de desarrollo con carácter integral, en el que destaquen los proyectos de las funciones sustantivas y las interrelaciones de éstas.

Metas:

1. En 1987, lograr que la estrategia y los proyectos formulados en el PROIDES se lleven a cabo, y que se realicen evaluaciones periódicas de los resultados alcanzados.
2. En 1987, conseguir que las 31 COEPES formulen

sus respectivos PEIDES y que todas las instituciones integren su PIDE.

3. Para 1987, lograr que el Sistema Nacional de Información para la Educación Superior opere con la información básica de todas las instituciones públicas, procesada a través de la computadora.
4. Que la CONPES en el transcurso de 1987 y 1988, organice 16 reuniones regionales y 2 reuniones nacionales, para analizar y evaluar los avances del PROIDES, de los PEIDES y de los PIDE.
5. En 1987, que la CONPES cuente con las propuestas de formalización jurídica de las diferentes instancias colegiadas de planeación del SINAPPES.
6. En 1987, que la CONPES elabore un estudio en el que se definan criterios para establecer las características que identifican a las universidades, los institutos tecnológicos y las escuelas normales.
7. En 1987, que la CONPES reinstale los ocho consejos regionales para la planeación de la educación superior, CORPES, para que inicien tareas de colaboración interinstitucional en el contexto regional.

3.2.5. Dacencia

Objetivo General:

Mejorar la calidad de los procesos educativos en las IES con el fin de atender eficientemente a un número creciente de estudiantes y para que sus egresados satisfagan de manera más adecuado los requerimientos y necesidades de la sociedad mexicana.

Objetivos Específicos:

3.2.5.1. Lograr que la formación de profesionales, y en consecuencia los respectivos planes y programas de estudio, se orienten tanto al conocimiento y solución de problemas y necesidades sociales, como a satisfacer las demandas del sector productivo y de servicios a nivel local, regional y nacional, atendiendo a sus características e incorporando los avances científicos y tecnológicos.

3.2.5.2. Mejorar el nivel de preparación del personal docente tanto en la actualización de sus respectivas disciplinas y de su metodología didáctica, como en el conocimiento del contexto social e institucional.

3.2.5.3. Introducir las innovaciones necesarias en los planes de estudios y en la práctica docente para elevar el nivel académico de los estudiantes y atender eficientemente a un número creciente de ellos.

3.2.5.4. Lograr una mayor interrelación de las actividades de docencia e investigación y una adecuada vinculación entre la formación teórica y la práctica.

3.2.5.5. Mejorar la administración y organización académica para apoyar con mayor eficacia los procesos de enseñanza y aprendizaje en los sistemas escolarizados y no escolarizados.

3.2.5.6. Diversificar y ampliar los servicios de apoyo de los estudiantes (sistemas de tutorías académicas, servicios de orientación educativa y vocacional, información y documentación, recursos educativos e incluso becas) para mejorar su rendimiento académico, aumentar la eficiencia terminal y disminuir el rezago y la deserción.

3.2.5.7. Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional, en el seno del SINAPPES, para analizar la problemática de la docencia de las IES y plantear alternativas de solución de carácter general y/o particular, en lo que corresponde al bachillerato y los estudios de licenciatura y de postgrado.

3.2.5.8. Lograr una adecuada coordinación nacional del postgrado para planear y regular el desarrollo de los programas de este nivel en las IES.

3.2.5.9. Difundir investigaciones relativas a los problemas de la docencia de las IES.

Políticas:

1. Que para la planeación de esta función, la CONPES, los COEPES y las IES establezcan mecanismos destinados a captar o generar información sobre necesidades sociales, requerimientos tecnológicos, condiciones del mercado de trabajo, avances científicos y tecnológicos en las diversas áreas disciplinarias y de actividad profesional. Para lo anterior, será conveniente establecer los vínculos necesarios con el sector productiva y de servicios y con el sector social.
2. Que las IES propicien la creación de licenciaturas o la reorientación de las existentes, promoviendo acciones de formación de profesionales, en una perspectiva de interdisciplinariedad y polyvalencia y evitando la especialización prematura.
3. Que las IES establezcan y consoliden procedimientos institucionales para la revisión y actualización permanente de planes y programas de estudio, dando prioridad a los objetivos de aprendizaje orientados a lo metodológico e instrumental con el fin de formar personas aptas para aprender e informarse por sí mismas y preparadas para adecuarse a situaciones cambiantes en el conocimiento y en el medio profesional.
4. Que las IES establezcan licenciaturas sólo si cuentan previamente con una base académica adecuada (suficientes profesores debidamente preparados, de preferencia con estudios de postgrado, infraestructura de laboratorios, bibliotecas, equipos, etc.).
5. Que la CONPES promueva la coordinación interinstitucional, a través de la conformación de grupos técnicos especializados en lo relativo a problemas específicos de la docencia en los niveles de bachillerato, licenciatura y postgrado.
6. Que la CONPES establezca los mecanismos de relación y articulación entre subsistemas y organismos para conformar una instancia de coordinación nacional de postgrado.

7. Que las subsistemas y las IES refuercen la planta docente, ofreciendo estímulos y condiciones adecuadas de trabajo y promoviendo la profesionalización docente con la ejecución de programas idóneos de actualización y formación.

8. Que las IES refuercen los servicios actuales de apoyo a los estudiantes y desarrollen mejores formas de atención a sus necesidades y problemas.

9. Que las IES establezcan, o en su caso consoliden, mecanismos para evaluar las estructuras de organización y administración académica y de servicios docentes a fin de lograr una mayor congruencia con las necesidades de los estudiantes en el proceso de su formación profesional.

10. Que las IES estimulen la generación de innovaciones metodológicas tendientes a mejorar los modelos de enseñanza-aprendizaje y los criterios y mecanismos de evaluación, incluyendo la utilización de la computadora como instrumento para realizar el seguimiento del proceso de enseñanza-aprendizaje.

11. Que las IES diversifiquen las modalidades de obtención del título profesional, incluyendo acciones concertadas mediante convenios interinstitucionales dando preferencia a la evaluación del desempeño a lo largo de los estudios, y, cuando sea el caso, al desempeño en el medio laboral o al cumplimiento del servicio social.

11. En los casos de sistemas de titulación que incluyen la elaboración de tesis, procurar que los temas de las mismas se fijen periódicamente en forma institucional en función de las necesidades y problemas locales, regionales y nacionales, estableciendo para ella mecanismos permanentes de interacción con los sectores productivos, social y pública.

12. Que las IES amplíen y diversifiquen mecanismos de vinculación entre la investigación y la docencia, de manera tal que los profesores puedan actualizarse en los centros de investigación y que los investigadores, por su parte, comuniquen a estudiantes y profesores los procesos, resultados y perspectivas de sus investigaciones.

Metas:

1. Para 1988, lograr que todas las IES hayan establecido procedimientos y normas institucionales para la revisión y actualización curricular de los estudios de licenciatura y postgrado y, por lo menos, hayan actualizado lo que se imparten en las áreas prioritarias.

2. Para 1987, lograr la integración de un grupo técnico especializado de la CONPES para propiciar la coordinación del postgrado a nivel nacional.

3. Lograr que la CONPES y las COEPES cuenten en 1987 con proyectos que estudien adecuadamente la relación entre formación de profesionales y los requerimientos y los requerimientos que el país tiene de ellos en las áreas prioritarias respectivas.

4. Para 1987, lograr que se realice en las IES una evaluación de programas y actividades de formación y actualización de profesores.
5. Para 1987, lograr que las CORPES, mediante convenios de colaboración interinstitucional, establezcan opciones diversificadas de formación y actualización de profesores.
6. Para 1987, contar con un documento de evaluación de las innovaciones en la educación superior y con un análisis de sus perspectivas, particularmente de los sistemas abiertos y de la organización departamental, elaborada por lo CONPES.
7. Para 1988, que las IES y la CONPES promuevan el uso de lo computadora en la educación superior para explorar sus posibilidades como instrumento de trabajo en la formación de profesionales y realicen evaluaciones sobre dicho uso.
8. Para 1987, lograr que la CONPES integre comités por áreas de conocimiento para establecer una adecuada articulación entre los niveles de bachillerato, licenciatura y postgrado, y determinar criterios académicos y administrativos para la acreditación terminal de esos niveles.
9. En 1987, lograr que la CONPES determine diversas opciones de estudios profesionales mediante un estudio que relacione los perfiles profesionales, los objetivos generales, los habilidades terminales y la nomenclatura de carreras con sus contenidos.
10. Para 1988, lograr que las IES realicen evaluaciones de la organización y administración académica de estudios profesionales y de postgrada, que permitan introducir las modificaciones institucionales necesarias y el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales.
11. Para 1987, reformular los sistemas de becas y otros apoyos económicos a fin de establecer criterios precisos—si es el caso— para su asignación con el fin de facilitar el acceso y la permanencia de estudiantes académicamente competentes y de escasos recursos.
12. Para 1987, realizar estudios sobre eficiencia terminal y deserción y rezago estudiantil en el bachillerato, licenciatura y postgrado, y también estudios sobre las egresados.
13. Para 1987, establecer acciones de coordinación entre las unidades de investigación y las de docencia y que definan procedimientos de interacción mutua.
14. Para 1987, establecer acciones de fomento y de difusión de estudios sobre problemas de docencia en la educación superior.
15. Constituir en 1987, sobre la base de la documentación que las IES hagan llegar a la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES y dentro del Sistema Nacional de Información para la Educación Superior (SINIES), un archivo que contenga los planes y

programas de estudios oficialmente aprobados, de todas las carreras que a nivel de licenciatura y postgrado se imparten en las IES.

3.2.6. Investigación

Objetivo General:

Hacer de la investigación una tarea institucional permanente, de alta nivel y debidamente planeada para lograr que las resultados de esta actividad académica den respuestas satisfactorias a las necesidades sociales, económicas, culturales, científicos y tecnológicas de la sociedad mexicana.

Objetivos Específicos:

3.2.6.1. Definir con mayor precisión los conceptos, métodos, normas y criterios que rigen a las actividades de investigación.

3.2.6.2. Lograr una mayor adecuación e impacto de los productos de la investigación en el desarrollo científico, humanístico y tecnológico de los diversos sectores de la sociedad.

3.2.6.3. Propiciar la consolidación, o en su caso, la creación de grupos de investigación de acuerdo con las necesidades estatales y los principios de desconcentración de la vida nacional.

3.2.6.4. Adecuar las estructuras organizativas institucionales de manera tal que éstas respondan eficaz y eficientemente a las exigencias que plantea la investigación.

3.2.6.5. Mejorar permanentemente la infraestructura material y las condiciones para la realización de las investigaciones en las instituciones de educación superior.

3.2.6.6. Asegurar una mayor vinculación entre la investigación y las otras funciones sustantivas, especialmente con la docencia o nivel de postgrado.

3.2.6.7. Lograr un desarrollo más equilibrado de la investigación en las diversas regiones y entidades federales.

Políticas:

1. Que la CONPES instrumente procedimientos de planeación para definir de manera más precisa la naturaleza, fines y características de la investigación en el sistema de educación superior, tomando en consideración tanto las características institucionales y subsistemas correspondientes, como los lineamientos del PND, los planes estatales y las acciones estratégicas para enfrentar la crisis.
2. Que cada institución de educación superior cuente con un instrumento normativo en el cual se establezcan los principios, criterios y normas que deben orientar la investigación institucional.
3. Que cada institución educativa, con la participación de los investigadores y responsables de la tarea

académica, formule sus respectivos planes de investigación, resaltando los programas y proyectos prioritarios y los mecanismos que servirán para evaluar sus resultados.

4. Que cada institución de educación superior preste mayor atención a las necesidades sociales mediante la concertación de convenios específicos para la prestación de servicios especializados de investigación y desarrollo tecnológico con las diferentes sectores de la sociedad.
5. Que cada institución educativa evalúe la eficacia y adecuación de su estructura organizativa en materia de investigación y lleve a cabo las modificaciones que se requieran para el óptimo desempeño de esta función académica.
6. Que cada COEPES, CORPES y la CONPES propicien la colaboración interinstitucional mediante la gestión de convenios entre las IES y de éstas con otros organismos y centros nacionales de investigación, especialmente o través de apoyos a estancias sabáticas, para la ejecución de proyectos de investigación conjunta o complementaria, relacionados con problemas prioritarios, áreas estratégicas y asuntos de interés general.
7. Que cada institución educativa, COEPES y la CONPES, coadyuven al mejoramiento de la calidad de la investigación mediante el establecimiento de acciones específicas para elevar el nivel académico de los investigadores y adecuar el equipo e infraestructura material a las necesidades de la investigación.
8. Que cada COEPES y la CONPES den a conocer, mediante mecanismos de consulta permanente, información actualizada sobre la capacidad instalada, el equipo, los investigadores y los proyectos de investigación, para propiciar la complementariedad de actividades institucionales en esta materia.
9. Que las IES promuevan la formación de investigadores, de preferencia mediante programas de doctorado que se caractericen por su alto nivel académico y su estrecha relación con las unidades de investigación.
10. Que cada IES, COEPES, CORPES y la CONPES promuevan la consolidación de grupos de investigación, dando preferencia a los áreas más desprotegidas y de interés estratégico o prioritario, y fomenten la creación y consolidación de sociedades científicas a nivel regional y estatal.
11. Que la CONPES promueva ante las autoridades correspondientes el establecimiento de políticas para que todos los organismos que apoyen la investigación propicien una mayor desconcentración y consolidación de esta actividad en las diversas regiones y entidades federativas.

Metas:

1. Para 1987, contar con un documento de normas técnicas, elaborado por la CONPES, que permita de-

finir la naturaleza, fines y características de los diversos tipos de investigación que se llevan a cabo en las IES.

2. Para 1987, que cada institución de educación superior haya formulado y revisado o, en su caso, modificada, sus reglamento de investigación.
3. Para 1986, que todas las instituciones de educación superior y las COEPES hayan formulado sus programas de desarrollo de la investigación dentro de los programas que conforman los planes de desarrollo institucional y estatal.
4. Con el fin de promover las actividades de investigación en las IES, que la CONPES, para 1987, proponga a las autoridades competentes las modificaciones necesarias del Sistema Nacional de Investigadores, previa estudio de sus efectos y posibilidades.
5. Para 1988, que la CONPES proponga a los organismos nacionales que apoyen la investigación, nuevas orientaciones para promover esta actividad en las IES en los estados.
6. Para 1987, que cada IES cuente con un diagnóstico preliminar de su estructura organizativa para la investigación y el desarrollo tecnológico.
7. Para 1987, contar en cada COEPES y en la Zona Metropolitana del D. F., con acuerdos de colaboración interinstitucional en materia de investigación.
8. Para 1987, que cada IES disponga de por lo menos dos convenios de prestación de servicios especializados en investigación o desarrollo tecnológico a organismos sociales y de la producción.
9. A partir de 1987, que la CONPES y las COEPES cuenten con información actualizada sobre infraestructura y proyectos de investigación en proceso y terminados.
10. Para 1987, lograr que la CONPES cuente con un documento en el que se consignan diversas opciones viables o fin de incrementar los recursos para la investigación en las IES.
11. Para 1987, lograr que la CONPES disponga de un catálogo nacional de proveedores, créditos, incentivos y facilidades para la adquisición, mantenimiento y reparación de equipo y materiales relacionados con la investigación en proyectos prioritarios.

3.2.7. Difusión de la cultura y extensión de los servicios

Objetivo General: Mejorar la difusión de la cultura (humanística, científica y tecnológica) y la extensión de los servicios de las IES con el fin de lograr una mayor afirmación social de los valores nacionales y universales y satisfacer con mayor eficiencia a través de la extensión de los servicios, aquellas necesidades sociales relacionadas con la naturaleza y fines de la educación superior.

Objetivos Específicos:

3.2.7.1. Definir con mayor precisión los conceptos, políticos, y la normatividad institucional sobre la extensión cultural y de los servicios.

3.2.7.2. Hacer de esta función sustantiva una función debidamente planeada y articulada con las otras funciones institucionales y con las condiciones y necesidades de cada casa de estudios y de su entorno social.

3.2.7.3. Elevar la calidad de la preparación del personal que se dedica a esta función, sobre todo en lo que a difusión de conocimientos científicos y tecnológicos se refiere.

3.2.7.4. Mejorar la infraestructura necesaria para realizar adecuadamente la extensión de la cultura y de los servicios.

3.2.7.5. Desarrollar las estructuras organizativas que respondan eficazmente a las características de esta función.

3.2.7.6. Aumentar la eficacia, la eficiencia y la cobertura de los programas culturales y de los servicios ofrecidos por las instituciones de educación superior.

3.2.7.7. Lograr una mayor integración entre las funciones de docencia e investigación y difusión de la cultura y extensión de los servicios.

Políticos:

1. Que la CONPES realice las acciones pertinentes para generar un consenso entre las IES sobre los conceptos, categorías y acciones comprendidas en esta función.
2. Que las instancias de planeación estatal, regional y nacional del SINAPPES y las propias instituciones, para elaborar sus planes de extensión, tomen en cuenta las políticas culturales nacionales y den respuesta a las necesidades sociales relacionadas con esta función.
3. Que en la elaboración de los programas institucionales, estatales, regionales y nacionales relativos a esta función se incorporen mecanismos y procedimientos para evaluar la calidad de las actividades, los servicios que le son inherentes, así como su impacto social.
4. Que la CONPES y las IES realicen las acciones pertinentes para lograr una definición sobre los perfiles de los recursos humanos que realiza esta función, con el concurso de esfuerzos de colaboración interinstitucional, desarrollen proyectos de actualización, capacitación y formación de los recursos humanos necesarios para esta función.
5. Que las IES definan o en su caso perfeccionen los criterios, la reglamentación y los procedimientos para el ingreso, permanencia y promoción del personal que realiza esta función, buscando la profesionali-

zación del mismo.

6. Que en las instancias de planeación y financiamiento, así como las propias IES, busquen la optimización de los recursos económicos asignados a esta función explorando de manera particular el desarrollo de algunas actividades culturales y servicios que sean autofinanciables y aun generen ingresos adicionales.
7. Que las IES logren una mayor disponibilidad de equipos, espacios e instalaciones, mediante la utilización intensiva de su capacidad instalada y el uso racional de los primeros; por otra parte, que aumenten la infraestructura de la difusión de la cultura y extensión de los servicios, a través de acciones de colaboración y complementariedad interinstitucional y con otros sectores.
8. Que las IES intensifiquen la producción de materiales educativos de alta calidad, con el fin de divulgarlos con la mayor amplitud posible a través de programas editoriales y de los medios electrónicos y audiovisuales.
9. Que las IES, en conjunción con las instancias de planeación y con otros sectores educativos, amplíen la temática y la cobertura de sus programas de orientación educativa destinados a la población estudiantil de secundaria, media superior y superior, coadyuvando así a la regularización de la matrícula escolar.
10. Que las IES, en conjunción con las instancias de planeación y los sectores productivos y de servicios, perfeccionen y amplíen los programas de educación continua, de modo que éstos respondan oportunamente a las condiciones cambiantes de la sociedad, del conocimiento y la tecnología, y por otra parte, permitan la generación de ingresos económicos adicionales.
11. Que las IES busquen en la elaboración de sus respectivos programas de servicio social, además de la retribución del egresado a la sociedad mexicana por la oportunidad de estudiar profesional, una complementación importante en su formación.
12. Que las IES establezcan mecanismos de comunicación entre las unidades académicas responsables de los programas docentes y de investigación con las de extensión, de modo que las experiencias más significativas sean divulgadas en la sociedad.

Metas:

1. Para fines de 1987, contar con un documento, elaborado por la CONPES, resultado de una amplia participación del conjunto de las IES y que contenga las recomendaciones necesarias para definir los conceptos, la naturaleza y fines de esta función.
2. Durante 1988, la CONPES con la colaboración interinstitucional, realice por lo menos un taller en cada región sobre formación y actualización del personal encargado de las principales tareas de extensión.

3. Que las universidades públicas cuenten, para fines de 1988, con la reglamentación pertinente sobre el ingreso, permanencia y promoción del personal que realiza esta función.
4. Para 1987, que la CONPES disponga de un inventario nacional de programas, proyectos e infraestructura relacionados con esta función.
5. Lograr que para 1988, la CONPES y las IES operen un Programa Nacional Editorial de producción e intercambio interinstitucional, tanto de material bibliográfico como de audiovisuales y programas para procesadores electrónicos.
6. Para 1988, contar con un estudio interinstitucional para que cada institución evalúe el impacto social de esta función.
7. En 1987, diseñar y poner en operación, a cargo de la CONPES un programa de orientación educativa que, en el marco del Sistema Nacional de Orientación Educativa (SNOE), divulgue los objetivos y políticos sobre la regulación de la matrícula de la educación media superior y superior formulados en el PROIDES.
8. Para 1988, que la CONPES cuente con un documento en el que se evalúen diferentes experiencias institucionales de educación continua y que presente alternativas a nivel institucional, estatal, regional y nacional.

3.2.8. Apoyo administrativo

Objetiva General:

Mejorar la normatividad y simplificar la administración de las instituciones de educación superior para que apoyen adecuada y eficientemente el cumplimiento de las funciones sustantivas.

Objetivos Específicos:

3.2.8.1. Consolidar los procesos institucionales de planeación incluyendo en ellos las actividades administrativas, consideradas como apoyo al cumplimiento de las funciones sustantivas.

3.2.8.2. Adecuar y simplificar la organización, los procesos de toma de decisiones y las estructuras administrativas de las IES para incrementar su eficiencia.

3.2.8.3. Mejorar la infraestructura material y de información de las IES para el cumplimiento adecuado de las funciones sustantivas y de apoyo.

3.2.8.4. Mejorar y adecuar la normatividad a nivel institucional, estatal y nacional, para el mejor cumplimiento de las funciones de la educación superior.

3.2.8.5. Mejorar la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos en las tareas de administración de la educación superior, estimulando su profesionalización, otorgancia y desarrollo.

Políticas:

1. Que las IES incluyan en sus planes de desarrollo institucional la parte correspondiente a las dependencias administrativas, considerando su papel de apoyo a las funciones sustantivas.
2. Que las instancias de planeación del SINAPPES promuevan entre las IES el estudio comparado de modelos y estructuras administrativas para fomentar su desarrollo y mejoramiento.
3. Que las IES desarrollen sus servicios de apoyo e infraestructura en la relativa a información y documentación racionalizando su producción y adquisición, a fin de satisfacer adecuadamente sus necesidades en las tareas docentes, de investigación y de extensión.
4. Que las IES dispongan de los servicios de apoyo e infraestructura en informática y computación que sean necesarios para el adecuado desarrollo de sus funciones, fomentando la producción de programas y procedimientos orientados a generalizar el uso de esta tecnología en las funciones de investigación, docencia, difusión y administración.
5. Que las instancias de planeación del SINAPPES apoyen la elaboración de diagnósticos y estudios de caso sobre el personal, estructuras, organización y funcionamiento de la administración de y en las IES, con el fin de contribuir al desarrollo de las mismas y a la profesionalización del personal en estas tareas.
5. Para 1987, que el Secretariado Conjunto de la CONPES promueva un acuerdo con el CAPFCE para la renovación de las normas y criterios en la construcción y mantenimiento de las instalaciones destinadas a las IES.
6. Que en las IES establezcan y actualicen su normatividad para el mejor desempeño de sus funciones, de acuerdo con su plan de desarrollo y con las características del subsistema al que pertenecen.
7. Que las instancias de planeación del SINAPPES fomenten el intercambio de experiencias institucionales desarrolladas en materia de legislación y normatividad administrativa para un mejor aprovechamiento de los recursos y la conjunción de esfuerzos.
8. Que las IES aprovechen mejor sus recursos físicos intensificando su uso y ajustando las nuevas adquisiciones a sus disponibilidades.
9. Apoyar a las IES para el desarrollo de sistemas adecuados de adquisición, reemplazo y mantenimiento de bienes dando prioridad a los proyectos dedicados a la fabricación y diseño de equipo e instrumental de investigación y docencia.
10. Que las instancias de planeación del SINAPPES promuevan la evolución, documentación e intercambio de experiencias en la formación y actualización de recursos humanos para la administración de las IES.

Metos:

1. Para diciembre de 1987, lograr que las IES estén participando en las actividades de colaboración interinstitucional para el desarrollo de la administración de las IES.
2. De 1987 a 1988, realizar al menos un seminario en cada región y cinco reuniones interinstitucionales de formación de recursos humanos sobre los problemas y las necesidades de la administración de las IES.
3. Para 1988, hacer que las IES revisen y adecúen, en su caso, sus modelos de organización y estructuras administrativas a sus necesidades presentes y futuras, buscando la eficiencia de acuerdo con sus características institucionales de operación.
4. Durante 1987, lograr que las IES evalúen las técnicas de programación- presupuestación utilizadas en los últimos 5 años, para intercambiar los resultados obtenidos y mejorar su uso.
5. Para 1987, propiciar que las IES cuenten con un diagnóstico de sus recursos físicos, de equipo y de apoyo informático.
6. Para 1988, lograr que se formule y actualice en las IES la normatividad necesaria y adecuada con miras a un correcto desempeño de sus funciones.
7. Para 1988, lograr que la CONPES y las COEPES formulen las normas necesarias para una adecuada coordinación de la educación superior en sus respectivos niveles.
8. Lograr que a partir de 1987 las IES autoevalúen el uso de sus recursos financieros.

3.3. CONSIDERACIONES FINALES

El presente documento, "Estrategia Nacional", formulado por el Secretariado Conjunto de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior, constituye un marco de reflexión y un instrumento de orientación para el conjunto de las instituciones y subsistemas de este ciclo educativo. Representa el punto de partida del Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior de los próximos años, y es un producto del proceso de planeación permanente del SINAPPES.

Este esfuerzo de planeación cobra una relevancia significativa en la situación de crisis en que está inmerso el país. El PROIDES, "Estrategia Nacional", propicia la formulación de estrategias particulares para la toma de decisiones y la ejecución de proyectos y acciones, por parte de las IES, de las COEPES, de los CORPES y de la CONPES, los objetivos, políticas y metas que se plantean en este documento habrán de orientar los programas operativos anuales de las instituciones que integran el Sistema de Educación Superior, así como de las instancias que lo apoyan y coordinan.

La "Estrategia Nacional", si bien tiene carácter indicativo, en la medida en que se logre la concentración de voluntades por parte de las diversas instituciones, organismos y sectores del SINAPPES, adquiere un nivel de compromiso compartido que deviene en planeación de carácter normativo. Obliga a redoblar esfuerzos por consolidar niveles académicos de mayor calidad en el conjunto de las instituciones de educación superior, esfuerzos en que todas ellas están comprometidas.

La CONPES, en documento separado y con título de "Proyectos Nacionales", presenta un conjunto de propuestas orientadas a coadyuvar en el mejoramiento del quehacer institucional y a reforzar los mecanismos de coordinación y concertación entre las instancias de planeación. Las IES y otros organismos de carácter nacional que apoyan o inciden en el desarrollo de la educación superior. Bajo la orientación general de este marco de referencia, las COEPES, los CORPES y las IES habrán de formular proyectos específicos en sus respectivos planes de desarrollo.

Por sus fines, objetivos y metas el PROIDES se define como un instrumento de planeación destinado a orientar e inducir el cambio de la educación superior mexicana. En su concepción y alcances predominan los propósitos de elevar el nivel académico de las IES en función de las necesidades del país; vencer los obstáculos emergentes de la crisis y consolidar el desarrollo armónico, integral y equilibrado del sistema de educación superior sobre bases firmes de su estabilidad y financiamiento. En el logro de estos propósitos radican las posibilidades de enaltecer la calidad de la educación y alcanzar la autodeterminación científica y tecnológica para afirmar aún más la identidad de nuestra cultura. Por ella, el PROIDES, concebido para el cambio y la planeación participativa, es realización de las instituciones de educación superior y estrategias compartidas de la sociedad mexicana y del Estado.