

## **CUARTA PARTE: ANÁLISIS DE SITUACIONES CONCRETAS**



# LOS MARCOS TEÓRICOS DE LA SOCIOLOGÍA DE LA EDUCACIÓN Y LA EDUCACIÓN NO FORMAL EN EL MEDIO RURAL (MEXICO)

*Félix Cadena \**

## I. Introducción

En los últimos años se han multiplicado, en México y en otros países de América Latina, los proyectos de educación no formal de adultos que intentan dar solución a la problemática que enfrentan los grupos y comunidades que viven en condiciones de marginalidad.

CEESTEM realiza actualmente una investigación que aspira a la consolidación y sistematización de este tipo de experiencias. Nuestra investigación se limita a los proyectos realizados en el medio rural porque consideramos que es allí donde la problemática social se presenta en una forma más aguda, y porque las labores de investigación educativa se han realizado hasta ahora preferentemente en las zonas cercanas a las ciudades, cuando en el campo existen un gran número de comunidades que carecen del tipo de servicios que pueden marcar las pautas para la resolución de la problemática educativa y social.

El objetivo general del proyecto de investigación es identificar, analizar y afinar las metodologías que emplean los proyectos de campo que trabajan en el medio rural, y que se dedican a la educación no formal de adultos. Más concretamente, el proyecto se propone: 1) elaborar instrumentos adecuados para la comprensión y el análisis de las metodologías empleadas en los proyectos de campo; 2) aplicar esos instrumentos a una muestra de proyectos de campo con el objeto de explicitar y explicar su metodología de trabajo; 3) construir algunos modelos metodológicos fundamentales que posibiliten la clasificación de los proyectos de campo; 4) identificar líneas de investigación que lleven a la afirmación de las metodologías empleadas por los proyectos de campo, y 5) diseñar apoyos que los consoliden.

La investigación se concibe como una secuencia de acercamientos progresivos para llegar a una mejor comprensión de la metodología de trabajo de los proyectos de educación no formal que integran la muestra. Estos acercamientos progresivos se han realizado con la participación y continua crítica de las personas que trabajan directamente en los proyectos de campo. Sin ser en sentido

---

\* El presente artículo fue elaborado en colaboración con el equipo de investigación del proyecto de "Educación no formal de adultos rurales", del Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo. Coordinadores: Félix Cadena y Pablo Latapí; Colaboradores: Guadalupe Aguilar, Jorge Arturo Gámez, Guillermo Michel, Magdalena Rubio, Marcela Tovar y Hermelinda Schultz; Asesores: Gilberto Jiménez; María Homeman y Rubén Aguilar

estricto en un proceso de “investigación-acción”, sí procura el contacto, la crítica y la retroalimentación de quienes están en la acción.

A continuación se describirán las actividades realizadas.

La primera fase del proyecto (cuatro primeros meses) se dedicó a construir una muestra de 26 proyectos de campo, de educación no formal rural en México (ver anexo 2). Estos proyectos fueron seleccionados conforme a criterios claramente establecidos<sup>1</sup> que garantizaran que la muestra, aunque no fuese representativa en sentido estricto, cubriera una gama de experiencias lo más amplia posible desde el punto de vista metodológico.

---

<sup>1</sup> 1. Estos criterios fueron los siguientes:

*a. Obligatorios:*

- que fueran proyectos dirigidos a adultos rurales;
- que fueran proyectos promovidos por instituciones serias;
- que tuviesen un cierto nivel de elaboración, en el que se advirtieran claramente, al menos, sus objetivos y métodos;
- que mostraran un grado significativo de avance en su desarrollo, y
- que estuviesen aún en operación o hubiesen terminado, a lo más, un año antes.

*b. Para equilibrar la muestra:*

*1) respecto de la metodología:*

- i) se incluyeron equilibradamente proyectos en los cuales el objetivo educativo era la intención principal, y otros en los que dicho objetivo era uno más dentro de un proceso más amplio;
- ii) se incluyeron tanto proyectos en los que la ayuda externa constituía un elemento indispensable y permanente en el proceso de cambio social, como otros en los que se pretendía que la comunidad fuese asumiendo el control del proceso;
- iii) se incluyeron tanto proyectos que se enfocaban a la adquisición de destrezas y habilidades específicas, como otros que pretendían lograr una creciente conciencia de la realidad;
- iv) se incluyeron proyectos con diferentes tipos de promotores.

*2) respecto a la población:*

- i) se incluyeron proyectos indígenas, cuyos objetivos iban dirigidos a la problemática específica de estos grupos, y también a otros cuyos objetivos no se referían directamente a dicha problemática;
- ii) se incluyeron proyectos dirigidos a usuarios con distintas actividades económicas y diferentes modalidades de tenencia de la tierra;
- iii) se incluyeron proyectos de diferente alcance, tanto geográfico como numérico;
- iv) no se consideró relevante, para equilibrar la muestra, el sexo de los usuarios, pero se procuró que hubiese algún proyecto dirigido específicamente a mujeres.

*3) respecto a la institución promotora:*

- i) se incluyeron proyectos de instituciones públicas y privadas, pero la proporción de unos y otros quedó subordinada al interés de los métodos que usaban;
- ii) no se incluyeron proyectos realizados como labor de servicio social de universitarios;
- iii) no se consideró relevante, para equilibrar la muestra, la procedencia del financiamiento.

*3) respecto a la institución promotora:*

Si la problemática con que se enfrentaba algún proyecto resultaba de especial interés, se podría incluirlo en función de esto, aunque no cumpliera alguno de los requisitos señalados.

*4) respecto a la concepción del cambio social:*

Se buscó que estuviesen representados equilibradamente proyectos con diferentes concepciones de cambio social.

Los datos fundamentales de cada proyecto de campo, obtenidos de documentos y de una primera visita de información, se concentraron en una ficha de sistematización.

Se efectuó un primer seminario con representantes (directivos en su mayoría) de los proyectos seleccionados, para discutir la composición de esta muestra y la orientación general del proyecto.

Durante la segunda fase (dos meses siguientes) se trabajó en dos direcciones: por un lado, se hizo un intento de establecer una primera clasificación de los proyectos a partir de algunas categorías que parecían relevantes para la metodología;<sup>2</sup> por otro lado, se preparó un “esquema formal de análisis” (EFA) que guiaría el estudio de la metodología de cada proyecto, y las guías de entrevista y observación necesarias. Estos instrumentos se aplicaron a algunos proyectos seleccionados con base en la clasificación hecha, en visitas que oscilaron entre tres y seis días por proyecto.

Tanto los instrumentos como los resultados de estas visitas fueron discutidos en un segundo seminario con los representantes de los proyectos de la muestra.

La tercera fase, en la cual se encuentra actualmente el proyecto, ha consistido en reformular el EFA y las guías de entrevista y observación, y visitar todos los proyectos de la muestra.

A la fecha, se han visitado 13 proyectos de campo, y con los resultados ha sido posible definir los criterios de agrupación de los proyectos para la formulación de modelos metodológicos. Una vez establecidos éstos, se intentará identificar las líneas de investigación que resulten de importancia para la afinación de cada “modelo metodológico fundamental” (MMF), así como el diseño de los apoyos que algunos proyectos específicos requieran, buscando la generalización de resultados de los que pertenezcan al mismo MMF.

Parece conveniente explicar primero cuál ha sido el esquema formal de análisis en que se ha apoyado el examen de cada proyecto de campo. Éste será el objeto de la primera parte de este trabajo; en la segunda se expondrán tanto los criterios que permitieron la primera agrupación en familias de los trece proyectos de campo visitados, como un avance de los MMF resultantes.

## II. El esquema formal de análisis

Este esquema tiene como finalidad captar y explicar la metodología de cada nuevo proyecto y su dinámica interna, es decir, sus congruencias e incongruencias, aciertos y errores, favorecedores y obstáculos.

### *5) respecto a la fecha de terminación:*

Quedó abierta la posibilidad de incluir algún proyecto con más de un año de terminado, si se requería para equilibrar la muestra en algún aspecto metodológico, con tal de que aún pudiese obtenerse la información necesaria.

<sup>2</sup> De hecho, la primera clasificación que se intentó consistió en reducir los 16 proyectos de la muestra a cuatro escuelas o corrientes de pensamiento prevaeciente en la sociología de la educación: modernización pedagógica, estructural-funcionalismo, “incrementalismo” y marxismo. Debe advertirse que esta clasificación no pareció adecuada a los directivos de los proyectos, porque, a su juicio, desvirtuaba la realidad y el dinamismo de los proyectos. Se trabajó entonces en una clasificación de éstos conforme a la concepción de cambio social que sustentaban, que resultó más satisfactoria.

Se pretende que este instrumento, además de servir a los objetivos de proyecto, pueda ser utilizado posteriormente por los propios proyectos y esto de dos maneras: ya sea para el autoanálisis ya también para la planeación de nuevas experiencias.

Convencionalmente definimos metodología como el conjunto de concepciones, principios, estilos organizativos, estrategias y acciones que adopta un proyecto explícita o implícitamente.

El EFA consta de siete categorías: ideología teorizante, estrategia ideológica, estrategia afectiva, ideología práctica, contexto institucional, naturaleza del proyecto y contexto local-nacional. Las cuatro primeras permiten captar la metodología, en tanto que las tres últimas pretenden explicar las congruencias e incongruencias entre el discurso teórico y la práctica real, los obstáculos o favorecedores y los aciertos o errores en cuanto a la concretización de la metodología. En otras palabras, estas últimas categorías pretenden captar las condiciones internas y externas que influyen en la dinámica del proyecto y afectan, en la práctica, su metodología (ver diagrama No. 1).

### *A) Categorías que se refieren al discurso del proyecto*

A continuación se describen los elementos que integran el EFA.<sup>3</sup>

Las primeras dos categorías que se presentan constituyen el discurso manifestado por los directivos del proyecto, es decir, se refieren a la metodología que pretende desarrollar el proyecto.

Estas categorías se explicitan mediante la realización de entrevistas a los directivos de los proyectos.

#### *I. Ideología teorizante*

Una característica distintiva de los proyectos de educación no formal en el medio rural es que proclaman que persiguen transformar la realidad, con un notorio énfasis en lo social. Por esto, la línea fundamental de análisis la constituye la ideología que sustenta el proyecto respecto al cambio social.

Por ideología entendemos cualquier modo de representar o esquematizar la realidad, socialmente procesado, socialmente eficaz e implícito no sólo en el discurso, sino en cualquier tipo de práctica social.

Se designa aquí a la ideología como “teorizante” por cuanto refleja una concepción teórica o preteórica de la sociedad y su funcionamiento.

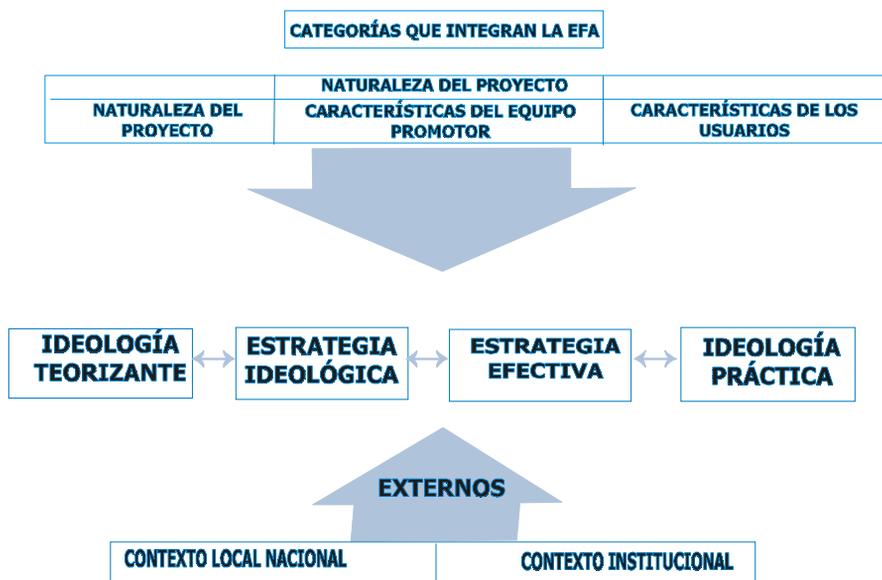
Los elementos de la ideología que resultan relevantes para explicar la metodología de los proyectos de educación no formal rural que integran la muestra son fundamentalmente tres: la visión de la sociedad actual, que comprende el diagnóstico de la sociedad mexicana, el papel de la educación en la sociedad actual y el papel del Estado; la visión de la sociedad deseable, que está formada por el modelo de sociedad deseable, el tipo de hombre deseable y el papel de los campesinos en

---

<sup>3</sup> En el Anexo I se presenta el cuadro detallado de todos los elementos del EFA.

la sociedad civil, y finalmente la concepción de cambio social, la cual se evidencia a partir de la visión de los obstáculos que se oponen al logro de la sociedad ideal, la definición del cambio social, el papel de la educación en el cambio social, y el papel del Estado en el cambio social. Para nuestros fines, resulta importante evidenciar el esquema de la realidad que se sustenta en el proyecto en cuanto a estos elementos, porque consideramos que, en el trabajo en comunidades concretas y con usuarios reales, se reflejan estas concepciones ideológicas, y en general, subyacen en el planteamiento de la estrategia ideológica.

**DIAGRAMA 1**



## 2. Estrategia ideológica

La estrategia ideológica<sup>4</sup> es un plan elaborado en función de los obstáculos que hay que vencer; es producto de un razonamiento y un diseño de objetivos, de una selección de recursos y procedimientos de acción, y se elabora con objeto de defender o promover un interés, tomando en cuenta los intereses que se le oponen y las posibilidades de defensa y resistencia que tienen los demás intereses. Esta estrategia imaginada puede ser calificada de ideal, no solamente porque se constituye en el plano del discurso, sino porque no contiene consecuencias inmediatas que afecten la realidad.

<sup>4</sup> Tomamos este número de Pierre Ansart, “Idéologie strategique et stratégie politique”, en *Cahiers Internationales de Sociologie*, Vol. LXVIII, 1977, p. 223, ver p. 213.

En la estrategia ideológica se consideran los objetivos generales y específicos del proyecto, así como los principios tácticos <sup>3</sup>/<sub>4</sub>pautas de actuación que se aplican al presentarse ciertos momentos coyunturales en el proceso seguido por el proyecto <sup>3</sup>/<sub>4</sub> que orientan o reorientan las acciones, principalmente en función de los obstáculos que hay que superar.

Con objeto de alcanzar los objetivos se seleccionarán determinados aspectos de la sociedad actual para modificarlos, determinados procesos sociales que se consideran necesarios para la transformación de la sociedad, y se definirá el papel que la educación, la organización y la promoción desempeñan en el cambio social. Otro elemento importante será la posición que se considera que el proyecto debe guardar frente al Estado.

Además, en todo proceso estratégico se realiza una evaluación de los elementos y fuerzas, tanto de aquellos con los que se cuenta inicialmente, como de los que, proviniendo de fuentes externas, pueden contribuir u oponerse al logro de los objetivos que se persiguen y de los obstáculos que se pretende superar.

El análisis de la estrategia ideológica comprende también la organización del proyecto, o sea la disposición de sus recursos humanos y materiales y la determinación de sus procedimientos y actividades. Es obvio que estos aspectos deberán relacionarse con los objetivos y metas que se proponen, con los aspectos de la realidad social sobre los que pretende incidir, y con los procesos sociales que se consideran necesarios para transformar la realidad.

Una sección más del EFA complementa el análisis de la estrategia ideológica: la que se refiere al modelo de las actividades educativas que el proyecto se propone; es decir, a la representación del proceso educativo atendiendo sólo a sus líneas o caracteres más representativos. Las líneas que se consideran más representativas son: la concepción de lo educativo que sustenta el proyecto, las concepciones de educando y educador, los objetivos educativos que se persiguen, la concepción de la relación entre educando-educador, el ambiente educativo en el cual se desempeña el trabajo, así como los procedimientos y el instrumental necesario.

El conjunto de los elementos descritos constituye la estrategia ideológica.

### *B) Categorías que se refieren a la práctica del proyecto de campo*

La puesta en práctica de lo proclamado por el proyecto se concreta en una estrategia efectiva de la cual se puede inferir una ideología práctica. Para la explicitación de estas dos categorías, resulta indispensable la delimitación de una unidad de análisis.

La unidad de análisis se define convencionalmente como el mínimo espacio geográfico en el cual se llevan a la práctica la mayor proporción de actividades comprendidas en la estrategia ideológica; en este espacio interactúan, frecuentemente, un equipo promotor y uno o varios grupos de usuarios. A la unidad de análisis así definida se la denomina también “proyecto de campo”.

Para la selección de las comunidades en las cuales se observará la metodología que se está llevando a la práctica, se consideran todas aquellas en las que, de acuerdo con los directivos del proyecto, se realizan la mayor proporción de las

actividades. Una vez hecho esto, se clasifican en dos grupos: 1) comunidades en las que las actividades se han visto obstaculizadas por las características del medio en que se desarrollan; es decir, aquellas que se insertan en un contexto desfavorable, y 2) comunidades en las que las actividades son favorecidas por las características del medio en el que se desarrollan, o sea, que se insertan en un contexto favorable. Enseguida se seleccionan, de ser posible, cuatro comunidades, dos del primer grupo en las cuales actúe un equipo promotor diferente en cada comunidad, y dos del segundo en las cuales actúe, de ser posible, el mismo equipo promotor anterior, u otro; esto puede resumirse de la siguiente forma:

<b>EQUIPO PROMOTOR</b>	<b>COMUNIDADES CON</b>	
	<b>CONTEXTO FAVORABLE</b>	<b>CONTEXTO DESFAVORABLE</b>
<b>No.1</b>	<b>USUARIOS (1)</b>	<b>USUARIOS (2)</b>
<b>No. 2</b>	<b>USUARIOS (3)</b>	<b>USUARIOS (4)</b>

Una vez definidos los proyectos de campo y los equipos promotores que llevan a la práctica las actividades del proyecto, se observará la realización cotidiana de las mismas; durante la observación el investigador planteará un conjunto de hipótesis tentativas, en relación con la manera como se está dando la estrategia efectiva y la ideología práctica que subyace en las actividades, y, con base en ellas, orientará el proceso de observación hacia la recolección de información que las valide o las refute. Aquellas que resulten validadas se reportarán como la estrategia efectiva y la ideología práctica del proyecto de campo.

### *1. Estrategia efectiva*

Las categorías utilizadas para analizar la estrategia efectiva corresponden, en general, a las de la estrategia ideológica, aunque conviene hacer algunas aclaraciones.

Como ya fue señalado, de la observación de las actividades realizadas se infiere la estrategia efectiva del proyecto. En primer lugar, las actividades observadas se agrupan en torno a los objetivos generales y específicos y a los principios tácticos. De esta agrupación se infiere la congruencia entre actividades y objetivos generales y específicos, así como también con los principios tácticos. De las actividades observadas se infieren los aspectos de la realidad social sobre los que

inciden los procesos sociales, en los cuales se encuentra inserto el proyecto, el papel de la promoción en el cambio social y la posición que el proyecto guarda frente al Estado, así como los elementos y fuerzas favorables y antagonicas a los propósitos del proyecto. Con esto se persigue, fundamentalmente, perfilar la dinámica del proyecto de campo en la cual se encuentran insertos tanto los usuarios como el equipo promotor.

La detección de la manera como el proyecto de campo organiza sus recursos humanos y sus procedimientos y acciones permite formular inferencias en cuanto a: la incidencia de la organización en el logro de los objetivos; las posibilidades de afectar los aspectos de la realidad social que se desean transformar, a partir de la forma como se da esa organización, y el papel de la organización como facilitador de los procesos sociales que se consideran necesarios para transformar la realidad social.

Un aparato más de la estrategia efectiva lo constituye el modelo de las actividades educativas, el cual será inferido a partir de la observación de las actividades que, con un propósito educativo, realiza el proyecto.

En esta parte educativa se considerarán las actividades que se refieren a lo educativo, las actividades que responden a los objetivos educativos, las concepciones de educando, educador y de la relación educando-educador, el ambiente educativo, los procedimientos y el instrumental.

El investigador orientará sus observaciones a partir de los objetivos educativos proclamados, los cuales le permitirán establecer una correspondencia entre las actividades que se realizan y el logro de aquéllos. Así, quedarán señaladas tanto las actividades que tienden al alcance de los objetivos, como las que se dirigen en un sentido opuesto.

De las actividades educativas observadas se inferirán las concepciones de educando, educador y de la relación educando-educador que sustenta el proyecto en la práctica. Así, también se describirá el ambiente en el que se desarrolla el proceso educativo, los procedimientos y el instrumental empleados.

## *2. Ideología práctica*

Uno de los supuestos que fundamenta el EFA es aquel que establece que en toda acción subyace una concepción ideológica que le da sentido y que es posible detectar mediante la observación de las actividades de un proyecto.

Puesto que la línea fundamental de análisis de la metodología de los proyectos de campo la constituye la concepción de cambio social, la ideología que nos interesa poner de relieve es la que resulta al aplicar las siguientes categorías de análisis: el modelo social (micro) al que se tiende, el tipo de hombre que se persigue formar, el papel que se asigna a los campesinos en el modelo social al que se tiende, y la concepción de cambio social. Por el hecho de que esta ideología es inferida de la práctica del proyecto de campo, se denomina ideología práctica.

Como ya fue señalado, las actividades que se observan en el proyecto de campo son aquellas que se dan en una, dos, tres o cuatro comunidades concretas, de allí que el modelo social al que se tiende hará referencia al modelo social que se está perfilando en esas comunidades específicas. Para formular dicho modelo, se explica cómo se están dando las relaciones entre los habitantes de la comunidad o de ésta con otras comunidades, los mecanismos de comercialización de la región, la forma como se distribuyen los beneficios sociales, la manera como se distribuye el poder, los mecanismos de control, el tipo de organización y la forma de producción.

Con la explicación del tipo de hombre que se tiende a formar <sup>3</sup>/<sub>4</sub> conocimientos, habilidades y valores que está adquiriendo <sup>3</sup>/<sub>4</sub> se persigue establecer cuáles serán las características que el proyecto busca plasmar en los individuos.

Resulta importante la ubicación que se da a los campesinos en cuanto al papel que juegan en el modelo social al que se tiende, porque permite formular inferencias acerca de la tendencia de cambio que se da en el proyecto respecto de ese sector concreto de la población.

La concepción de cambio social que subyace en el proyecto de campo se infiere a partir de los obstáculos reales que se están superando, del papel de la educación en el cambio social y de la relación entre el proyecto y el Estado, ya que esto permite captar elementos para delinear la dinámica real del proceso que se da en el proyecto de campo.

Las cuatro categorías anteriormente especificadas permiten describir la metodología empleada por cada uno de los proyectos de campo.

Al cubrir la información en las categorías de la metodología es de gran interés captar también los obstáculos, facilitadores, aciertos y errores que han afectado al desarrollo de las actividades, a fin de ir comprendiendo la dinámica de los proyectos.

### *C) Categorías explicativas de la metodología*

Otro supuesto importante del EFA es que existe la posibilidad de que en la metodología de los proyectos se presenten incongruencias entre lo que se proclama y lo que efectivamente se hace. Se considera, entonces, que la metodología puede ser congruente o incongruente, facilitada u obstaculizada, acertada o errónea, refiriéndonos a la distancia entre lo proclamado y lo efectivo, al desarrollo práctico y a los resultados obtenidos. La siguiente cuestión a resolver sería señalar cuáles son las condiciones en las que se dan estas situaciones.

Hemos incluido en el esquema de análisis tres categorías con carácter explicativo que, para mayor claridad, se desglosan en subcategorías, tres de ellas internas al proyecto y las otras tres externas. La distinción entre lo interno y lo externo se hace por el supuesto de que los factores internos son los que definen la dinámica del proyecto, y los factores externos los que actúan sobre tal dinámica, pero cuya forma de intervención depende de las condiciones internas del momento concreto. Estas categorías explicativas son: naturaleza del proyecto, que incluye la naturale-

za misma del proyecto, las características del equipo promotor y las características de los usuarios; contexto institucional, y contexto local-nacional (ver diagrama No. 2).

### *1. Naturaleza del proyecto de campo*

Comprende aquellas características específicas que se refieren a la forma como se estructuran las diferentes instancias organizativas que posibilitan su existencia como proyecto en una comunidad concreta. Estas características se agrupan de la siguiente forma:

- a) la historia del proyecto de campo se refiere a todos aquellos sucesos que dieron como resultado la existencia de éste en su forma actual y con su dinámica propia: la coyuntura en que se inicia, la concretización inicial, su evolución ideológica y sus perspectivas;
- b) el financiamiento con que cuenta el proyecto de campo se pone de relieve con el objeto de analizar las fuentes de las cuales proviene, la suficiencia o insuficiencia del mismo, la distribución que se hace entre las actividades y los mecanismos de control que introducen quienes lo proporcionan;
- c) la institucionalización del proyecto de campo se dirige a establecer el grado de rigidez o espontaneidad de las acciones, las líneas de control y de autoridad establecidas entre quienes participan en él, y la relación que guardan con el proyecto.

### *2. Equipo promotor*

Uno de los elementos que se consideran básicos para el logro de sus objetivos lo constituye el equipo promotor. Bajo este rubro se reúne información acerca de la forma como se dan las relaciones entre los miembros del equipo, las características personales de los promotores —motivación, procedencia social, calificación, arraigo—, y su cosmovisión y características culturales, pero no de una manera descriptiva, sino en cuanto aportan elementos para interpretar las congruencias o incongruencias, los aciertos o errores, o los facilitadores u obstáculos que presenta la metodología.

### *3. Usuarios*

Otro de los elementos que integran el proyecto de campo lo constituyen los usuarios del mismo. En cuanto a ellos, se persigue delinear sus características, su cosmovisión, sus características culturales, su percepción del proyecto y la manera como establecen las relaciones dentro de la comunidad. Nuevamente el énfasis se hace en estos aspectos, en cuanto pueden resultar variables explicativas de la metodología.

### *4. Contexto institucional*

El proyecto de campo se inscribe, en general, en un proyecto más amplio, del cual se responsabiliza una institución o grupo conformado de una manera determinada, y cuyas características específicas pueden influir en el trabajo que se realiza en el

proyecto de campo. A estas características se les denomina contexto institucional y se refieren a la historia del proyecto: coyuntura en que se inicia, concretización inicial, evolución ideológica y perspectivas; al financiamiento del proyecto en cuanto a las fuentes y suficiencia y a la institucionalización del proyecto, señalando la predeterminación o espontaneidad de las acciones, las líneas de autoridad y de control y las relaciones entre programa y proyecto cuando exista una instancia que marque lineamientos generales para varios proyectos.<sup>5</sup>

### 5. Contexto local-nacional

El contexto local comprende todas aquellas características que presenta la comunidad en la que se ubica el proyecto, y que siendo externas al proyecto mismo lo influyen determinantemente al interrelacionarlo con los demás actores de la escena local. Interesa captar estas características, principalmente en cuanto aportan una explicación de la dinámica que ha seguido la metodología en la práctica.

Por otra parte, el contexto local tiene que ser relacionado con el contexto nacional para que se capte la repercusión de los problemas nacionales en la localidad.

En concreto se analizarán, en el aspecto político, las correlaciones de fuerzas y la estructura de poder, destacando la ubicación del proyecto ante esas fuerzas; y en el aspecto económico, los mecanismos de explotación, dominación y dependencia que afectan a los campesinos de la localidad. También se hará referencia a los conflictos que hayan surgido en la localidad y que hayan afectado el desarrollo de las actividades del proyecto de campo, y por último la existencia o no de otros proyectos y la relación que se establezca con el proyecto de campo.

## III. Las “familias” de proyectos

Uno de los objetivos que se plantearon al inicio de la investigación se relacionaba con la posibilidad de agrupar los proyectos de la muestra en “familias”, es decir, formar grupos de proyectos que estuvieran trabajando con metodologías similares. Para ello, resultaba indispensable la definición de las categorías que podrían permitir dicha agrupación.

La finalidad que perseguía la agrupación de los proyectos en familias era la de generalizar, tanto las líneas futuras de investigación, como los apoyos a ofrecer a los proyectos, por lo que, además de las familias, era necesario abstraer de cada una las características metodológicas más relevantes y representativas, y constituir con ellas modelos metodológicos, los cuales serían en cierta forma “fundamentales”, es decir, de ellos ya no resultaría posible definir otro modelo. A estos últimos los hemos denominado *modelos metodológicos fundamentales*.

---

<sup>5</sup> En los casos en que de una institución dependan varios proyectos de campo (ya sea con objetivos diferentes, ya con los mismos pero realizados en distintos lugares), es útil adoptar la distinción entre proyecto y programa. Este último designaría los elementos metodológicos institucionales, que son por lo general meramente discursivos. Es obvio que la unidad de análisis del EFA es el proyecto de campo y no el programa.

A la fecha se ha aplicado el EFA a 12 proyectos, y con base en el análisis del trabajo de campo se han seleccionado aquellas categorías que permiten la formación de familias.

#### *A) Limitaciones del análisis*

Los resultados que se presentan constituyen un primer acercamiento para el agrupamiento de los proyectos de campo, ya que falta aún incorporar los resultados de las visitas a 10 proyectos más. Por otra parte, el trabajo realizado hasta ahora presenta las siguientes limitaciones:

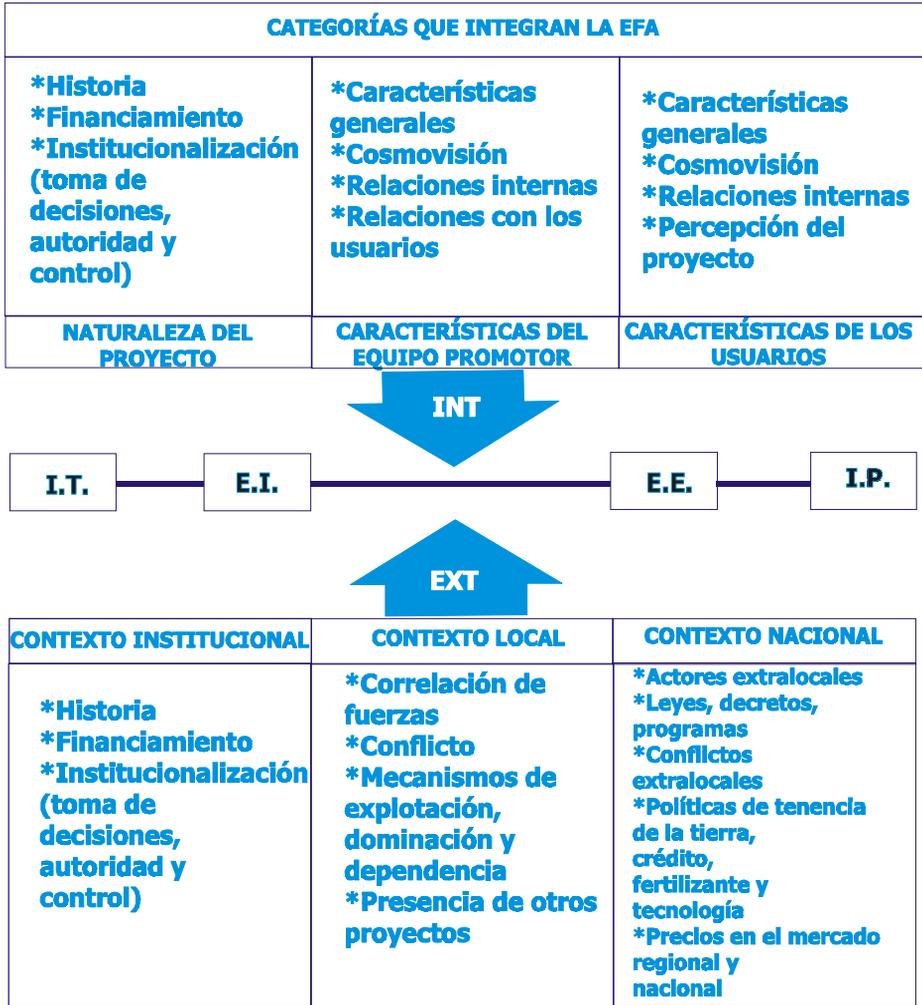
- a) El análisis de la metodología se centró en los resultados de las visitas a los proyectos de campo, por lo que las tendencias inferidas no pueden ser generalizadas a la totalidad del proyecto cuando éste abarca a un gran número de comunidades.
- b) Algunos proyectos se encuentran insertos en procesos contradictorios que no se presentan en este análisis, pero que resulta importante tomar en cuenta para comprender la dinámica de la metodología del proyecto de campo.

#### *B) Las categorías de agrupación de proyectos de campo en familias*

Las categorías de análisis que permiten clasificar los proyectos son las siguientes:

- a. Ideología teorizante:
  - i. diagnóstico de la sociedad actual.
- b. Estrategia efectiva:
  - i. obstáculos que se oponen al cambio social,
  - ii. aspectos de la realidad social que se están transformando,
  - iii. procesos en los que se inscribe el proyecto,
  - iv. concepción de lo educativo.
- c. Ideología práctica
  - i. modelo social micro al que se tiende,
  - ii. concepción de cambio social,

Del total de categorías que integran el EFA, se seleccionaron éstas porque permiten identificar elementos muy globales dentro de la metodología del proyecto y reflejan con cierta nitidez la dinámica del mismo. Se prefirió utilizar algunas categorías tanto de la estrategia efectiva como de la ideología práctica en lugar de la estrategia ideológica y la ideología teorizante debido a que es en las primeras donde se reflejan las modificaciones que el contexto institucional, la naturaleza del proyecto, las características del equipo promotor y usuarios y el contexto local-nacional ejercen sobre un diseño metodológico proclamado. Además, se sostiene la hipótesis de que no hay práctica sin teoría; es decir, que subyacente en las acciones emprendidas por un proyecto se encuentra una teoría que le da sentido y coherencia a dichas acciones



*C) Las familias de los proyectos de campo*

La aplicación de las categorías de análisis enunciadas anteriormente se realizó de la siguiente manera:

El diagnóstico de la sociedad mexicana actual y el modelo social micro al que se tiende constituyeron las bases de la primera clasificación de los proyectos en dos grupos:

1. *Grupo A*: Incluye los proyectos que en su diagnóstico identifican la existencia de una distribución inequitativa del poder político y económico y de los beneficios sociales. Esto significa que la estructura de la sociedad es una pirámide donde unos pocos detentan el poder económico y político para su beneficio. Señalan que la existencia de esta estructura piramidal se debe a que en el sistema social se encuentran elementos o componentes que no funcionan bien, principalmente porque intervienen en ellos individuos o grupos que inducen las fallas. Entonces, para corregirlas, es necesario incidir sobre las personas o sobre los grupos, con lo cual se corregirá indirectamente el sistema social.

Quienes se encuentran ubicados en la cúspide de la pirámide son generalmente individuos cuyos méritos les han permitido ascender, pero no son responsables de la existencia de una base desfavorecida. Por tanto, la estrategia a seguir no es eliminar a quienes se encuentran en la cúspide, sino mejorar las condiciones de vida de quienes se ubican en la base.

Los proyectos de este grupo, al concretar sus acciones, propician la configuración de relaciones en la comunidad con las siguientes características:

- a) refuerzan la estructura de poder existente en la comunidad y no tienden a modificar, sustancialmente, los mecanismos de distribución de los beneficios sociales que se dan en la misma;
- b) no tienden a fortalecer la organización solidaria, y
- c) tienden al reforzamiento de las relaciones de producción existentes en el sistema social actual, aunque desarrollan actividades que les permiten incidir en el nivel de ingresos como una estrategia para mejorar las condiciones de vida.

2. *Grupo B*: El segundo grupo también identifica, en su diagnóstico, una estructura piramidal de la sociedad, y señala que quienes se encuentran en la cúspide detentan el poder y se han apropiado de los medios de producción mediante una relación de dominación y explotación sobre quienes se encuentran en la base y, como consecuencia, la distribución de los beneficios sociales es inequitativa. Todo esto sucede porque el sistema vigente permite y facilita que unos pocos concentren el poder y la toma de decisiones, por lo que la solución consiste en transformar el sistema. Y como las relaciones que se dan entre la cúspide y la base son de dominación y explotación, están basadas en intereses antagónicos, la transformación de la estructura piramidal se dará necesariamente mediante la desaparición de la clase que detenta el poder.

En cuanto al modelo social micro al que se tiende, los proyectos de este grupo presentan las siguientes características:

- a) las actividades que realizan están dirigidas a cambiar las actuales estructuras de poder y los mecanismos de distribución de los beneficios sociales, y
- b) se hace énfasis en las relaciones de dominación y de producción, lo cual implica que se está intentando establecer en la comunidad un sistema social diferente del actual.

Algunos proyectos suscriben el diagnóstico de los proyectos del grupo B, pero el modelo social micro que tratan de plasmar en las comunidades corresponde al del grupo A. En estos casos, los proyectos se integran al grupo A en virtud de que el diagnóstico corresponde al discurso que sustenta el proyecto, y el modelo social se infiere de las actividades que está realizando efectivamente.

A partir de los aspectos de la realidad social sobre los que inciden, de los procesos sociales en los cuales se encuentran insertos los proyectos, de la concepción de lo educativo y de la concepción de cambio social, así como también de los obstáculos que se tienden a superar para lograr el cambio social, es posible definir “familias” en las cuales resulten relevantes las características que, para lectura más fácil, se presentan en los cuadros siguientes.

<b>CUADRO 1 FAMILIA Nº 1 - GRUPO "A" (2 proyectos)</b>	
<b>ASPECTOS</b>	Las actividades que realizan inciden en los conocimientos y habilidades de los usuarios. Uno de los proyectos promueve, además, actividades tendientes a la creación de obras de infraestructura y servicios. Los conocimientos y habilidades en los que inciden son diferentes para cada proyecto. Uno de ellos actúa sobre los conocimientos en cuanto al proceso productivo de los usuarios, y el otro en aspectos de sanidad y alimentación. Esta diferencia se debe a la naturaleza de la institución que se responsabiliza de cada uno de los proyectos.
<b>PROCESOS</b>	Los procesos a través de los cuales se actúa sobre la realidad social son la capacitación y el mejoramiento de las condiciones de vida.
<b>CONCEPCIÓN DE LO EDUCATIVO</b>	El proceso educativo consiste en la transmisión de conocimientos.
<b>CONCEPCIÓN DE CAMBIO SOCIAL</b>	Subyace la idea de que la adquisición de conocimientos y el desarrollo de habilidades llevarán al mejoramiento de las condiciones de vida de los usuarios.
<b>OBSTÁCULOS A SUPERAR</b>	Los obstáculos que se tiende a superar son la ignorancia y el tradicionalismo.

<b>CUADRO 2 FAMILIA 2 - GRUPO "A" (2 proyectos)</b>	
<b>ASPECTOS</b>	Sus actividades están incidiendo en el nivel de producción, en los conocimientos y habilidades productivas, en las actitudes y valores tradicionales respecto a la producción y en el nivel de ingresos del núcleo familiar.
<b>PROCESOS</b>	Los procesos fundamentales que desarrolla son la diversificación y modernización de las actividades productivas y la constitución de grupos para la obtención de créditos. Uno de los proyectos tiende a la formación de pequeños empresarios.
<b>CONCEPCIÓN DE LO EDUCATIVO</b>	Es posible inferir que el proceso educativo consiste en la transmisión de conocimientos y en el cambio de las actitudes y valores tradicionales que obstaculizan el proceso de modernización.
<b>CONCEPCIÓN DE CAMBIO SOCIAL</b>	Mediante la capacitación en actividades productivas, la modernización de las prácticas agropecuarias a través del uso de insumos, se eleva la producción y por tanto el nivel de ingresos. Esto permitirá el mejoramiento de las condiciones de vida.
<b>OBSTÁCULOS A SUPERAR</b>	Los obstáculos a superar son la ignorancia y el tradicionalismo.

**CUADRO 3  
FAMILIA 3 - GRUPO "A"  
(1 proyecto)**

<p align="center"><b>ASPECTOS</b></p>	<p>Inciden en conocimientos, capacidad de abstracción, autoestima, expresividad y comunicación; en las relaciones sociales comunitarias, en la visión religiosa estática de los usuarios, en todas aquellas actitudes sociales negativas que impiden la humanización y en el nivel de ingresos.</p>
<p align="center"><b>PROCESOS</b></p>	<p>Los procesos en los que se inscribe el proyecto son capacitación, diversificación de la producción, humanización, dinamización de la cultura, formación de grupos de crédito y, en lo que respecta a comercialización, venta grupal de confecciones, colectivización del saber y toma de conciencia en todo lo que impide el proceso de humanización</p>
<p align="center"><b>CONCEPCIÓN DE LO EDUCATIVO</b></p>	<p>Concibe lo educativo como un proceso de adquisición de conocimientos, capacidades y habilidades, actitudes y valores.</p>
<p align="center"><b>CONCEPCIÓN DE CAMBIO SOCIAL</b></p>	<p>A través del cambio de actitudes y valores se humanizan las relaciones comunitarias, factor indispensable para mejorar las condiciones de vida.</p>
<p align="center"><b>OBSTÁCULOS A SUPERAR</b></p>	<p>Los obstáculos a superar son la ignorancia, el tradicionalismo religioso y la deshumanización.</p>

**CUADRO 4**  
**FAMILIA 4 - GRUPO "A"**  
**(3 proyectos)**

<b>ASPECTOS</b>	Los tres proyectos coinciden en los siguientes aspectos: conocimientos y habilidades en lo que respecta a las actividades productivas y nivel de ingresos. Los dos primeros proyectos de esta familia inciden en infraestructura, nivel de producción y participación. El primero y el tercer proyectos coinciden en la comercialización. Sólo el segundo proyecto proporciona cursos específicos para la mujer y asesoría legal en cuestiones agrarias. Por otro lado, sólo el tercer proyecto incide en la propiedad al colectivizar el apiario, y proporciona asesoría legal en cuestiones concretas.
<b>PROCESOS</b>	Los tres proyectos realizan procesos de capacitación, diversificación de la producción y formación de grupos para la obtención de créditos. En dos de ellos se promueve la participación en la determinación de las actividades y la toma de decisiones. En uno de estos dos y en el tercero se promueve la venta organizada de productos y la propiedad colectiva del medio de transporte o de los apiarios. En uno sólo se hace especial énfasis en la introducción de tecnología e insumos modernos para las prácticas agropecuarias.
<b>CONCEPCIÓN DE LO EDUCATIVO</b>	En los tres proyectos el proceso educativo tiende principalmente a la transmisión de conocimientos; en dos de ellos se tiende a promover la participación de los usuarios en la determinación de las actividades y en la toma de decisiones.
<b>CONCEPCIÓN DE CAMBIO SOCIAL</b>	En todos subyace la idea de que el nivel de ingresos conducirá al mejoramiento de las condiciones de vida, pero se distinguen en la forma como tratan de elevar el nivel de ingresos: uno enfatiza la modernización y la diversificación de las prácticas agropecuarias, y los otros dos la comercialización organizada y la diversificación de la producción. Los tres desarrollan la capacitación en actividades de producción como apoyo al proceso de cambio.
<b>OBSTÁCULOS A SUPERAR</b>	Los obstáculos a superar son la ignorancia, el tradicionalismo y la explotación, en lo que respecta a las relaciones de comercialización, además de las condiciones ecológicas desfavorables.

**CUADRO 5  
FAMILIA 5 - GRUPO "B"  
(3 proyectos)**

<b>ASPECTOS</b>	Actúan sobre los siguientes aspectos: servicios, actitudes y valores, conocimientos y habilidades, rol social de la mujer, relaciones de dominación y relaciones de producción. Uno de los proyectos incide, además, en el nivel de producción; en las relaciones sociales comunitarias y en la cultura indígena. Este mismo proyecto, y otro de esta familia, inciden en la visión religiosa aunque de manera diferente.
<b>PROCESOS</b>	Todos desarrollan procesos de capacitación y de organización. En cuanto a la organización fomentan la participación solidaria, la regionalización y la compra de productos básicos para el consumo familiar. Coinciden, además, en la colectivización del poder, del saber y de la propiedad, esto último a través de la formación de cooperativas. En apoyo a estos procesos promueven la concientización. Dos de los proyectos llevan a cabo actividades para la dinamización de la cultura; además, uno de estos dos proyectos incide en la diversificación y modernización de la producción así como en la venta organizada de sus productos, y fomenta y fortalece los valores y costumbres que considera positivos, tanto de la cultura indígena como de la cultura occidental.
<b>CONCEPCIÓN DE LO EDUCATIVO</b>	Lo educativo está basado fundamentalmente en un proceso de concientización que conlleva la transformación de las relaciones de dominación y de producción. El proceso educativo apoya a la organización solidaria.
<b>CONCEPCIÓN DE CAMBIO SOCIAL</b>	Transformación de las relaciones de producción mediante la propiedad cooperativa de los medios de producción, colectivización del saber, distribución equitativa de los beneficios obtenidos. Se tiende a la eliminación de las relaciones de dominación mediante la participación solidaria y la denuncia y reivindicación, además de que, en un nivel más amplio, se enfatiza el proceso de regionalización como una estrategia para la adquisición de poder.
<b>OBSTÁCULOS A SUPERAR</b>	Relaciones de dominación económicas, políticas y sociales (personas o grupos que detentan el poder político, económico y/o social, y que ven afectados sus intereses).

<b>CUADRO 6 FAMILIA 6 - GRUPO "B" (1 proyecto)</b>	
<b>ASPECTOS</b>	Incide en servicios, conocimientos y habilidades, visión religiosa, rol social de la mujer, y en las relaciones de dominación y producción.
<b>PROCESOS</b>	Desarrolla procesos de capacitación, diversificación y modernización de la producción, sentido comunitario que trata de transmitir a los demás. Orientan el proceso de organización hacia la producción colectiva, la participación solidaria, y la regionalización e intercambio de productos con otros grupos. Las actividades se inscriben en procesos de colectivización del poder, del saber y de la propiedad. Para apoyar lo anterior, desarrollan procesos de concientización, fundamentándose en la reflexión bíblica.
<b>CONCEPCIÓN DE LO EDUCATIVO</b>	Lo educativo está basado fundamentalmente en un proceso de concientización que conlleva la transformación de las relaciones de dominación y de producción. El proceso educativo apoya la organización solidaria.
<b>CONCEPCIÓN DE CAMBIO SOCIAL</b>	Transformación de las relaciones de producción mediante la propiedad cooperativa de los medios de producción, la colectivización del saber, y la distribución de los beneficios obtenidos según las necesidades de los usuarios. Se tiende a la eliminación de las relaciones de dominación mediante la participación solidaria y la denuncia y reivindicación.
<b>OBSTÁCULOS A SUPERAR</b>	Relaciones de dominación económicas, políticas y sociales (personas o grupos que detentan el poder político, económico y/o social, que ven afectados sus intereses).

## IV. Conclusiones

Después de haber descrito el proceso que ha seguido esta investigación sobre la educación no formal de adultos rurales, y de señalar los avances que hasta este momento se han alcanzado, presentamos, a manera de conclusiones, las siguientes conjeturas que hacen referencia a diversos aspectos del estudio.

### *A) Objetivos de la investigación*

- a) Con relación al objetivo “elaborar instrumentos adecuados para la comprensión y el análisis de las metodologías empleadas en los proyectos de campo”:
  - i) Las guías de entrevista, observación e inferencia fueron elaboradas a la luz del EFA.
  - ii) Con los instrumentos elaborados se ha podido realizar el análisis de las metodologías empleadas por los proyectos de campo y nos hemos acercado a la comprensión de ellas.
  - iii) Se ha planteado como una perspectiva la posibilidad de que las guías elaboradas para captar la dinámica de las metodologías de los proyectos de campo puedan ser empleadas como instrumentos de evaluación y/o de planeación de experiencias en educación no formal.
  
- b) En cuanto a “aplicar esos instrumentos en una muestra de proyectos de campo con el objeto de explicitar y explicar su metodología de trabajo”:
  - i) Hemos explicitado la metodología de trabajo de los proyectos de campo visitados mediante los instrumentos surgidos del EFA.
  - ii) Se han inferido, a partir de la información obtenida en el trabajo de campo, las congruencias e incongruencias que presentan las metodologías empleadas por los proyectos de campo; también se han registrado los obstáculos, facilitadores, aciertos y errores que las afectan.
  - iii) Con las categorías explicativas del EFA nos hemos acercado a la aclaración de la dinámica que presenta la metodología de los proyectos de campo.
  - iv) Una perspectiva con respecto a este objetivo sería la búsqueda de la solidez y la firmeza de las explicaciones sobre las congruencias, incongruencias, aciertos, errores, obstáculos y facilitadores que afectan a las diferentes metodologías.
  
- c) En relación con “construir algunos modelos metodológicos fundamentales que posibiliten la clasificación de los proyectos de campo”:
  - i) En la etapa actual nos acercamos, mediante la formación de las “familias”, a la abstracción de varias metodologías tendiendo hacia la reducción a un modelo metodológico.
  - ii) Como una perspectiva señalamos que la construcción de estos modelos metodológicos fundamentales podría dar luz sobre las tendencias que presenta la educación no formal en México.

- d) En cuanto a “identificar líneas de investigación que lleven a la afinación de las metodologías empleadas por los proyectos de campo”.

Del contacto con los proyectos ha surgido la idea de que una posible estrategia de afinación de la metodología consistiría en que, una vez explicitadas las congruencias e incongruencias, y contando con la información suficiente para explicarlas, se indujera una etapa de reflexión grupal entre los proyectos de campo y el equipo de investigadores, que conduciría a un proceso de reconstrucción que permita delinear alternativas de acción.

- e) En relación con “diseñar apoyos que consoliden a las metodologías”:
  - i) Un resultado previsto del contacto entre equipo de investigación y proyectos de campo ha sido la realización de intercambios que se han dado entre los diversos proyectos de la muestra.
  - ii) El proceso de investigación ha facilitado la comunicación entre los proyectos de la muestra y se han establecido servicios entre ellos.
  - iii) La incorporación a la práctica de las posibles alternativas de acción que surjan de la reflexión y acompañamiento del proceso de construcción, podría constituirse en un apoyo que consolidara las metodologías.

### *B) Esquema formal de análisis*

- a) En lo referente a su proceso de elaboración:
  - i) Tanto el EFA como las guías de entrevista y observación se han ido afinando en la práctica, de tal manera que algunas de las categorías incluidas han sido sugeridas por la práctica misma. En un primer acercamiento se diseñaron instrumentos para captar información, basados en una visión del equipo de investigación sobre la manera como se daba el proceso de educación no formal y, al aplicarlos, se puso de relieve la necesidad de un análisis más detenido de los proyectos de la muestra. Así, los proyectos han sido visitados por lo menos 3 veces en lapsos de un día, 3 a 5 días, y 15 días. Esto ha permitido que tanto el EFA como las guías, al ser aplicadas, sobrepasen el nivel de información sobre el proceso que se consideró indispensable inicialmente.
  - ii) Sin embargo, tanto el EFA como las guías de entrevistas y observación son susceptibles de ser mejorados.
  
- b) En cuanto a los resultados de su aplicación:
  - i) Una de las características más interesantes es la inclusión en el EFA de categorías de análisis que captan el discurso y la práctica, porque permiten examinar la posibilidad de que lo proclamado no corresponde exactamente con lo efectivo, dando lugar a incongruencias.
  - ii) Otra aportación del EFA radica en la inclusión de categorías explicativas, distinguiendo los factores internos al proyecto de campo de los externos. En

los 12 proyectos visitados hasta la fecha puede observarse que los factores internos resultan mucho más relevantes para la dinámica del proyecto que los externos.

- iii) En relación con el punto anterior, resulta muy esclarecedora la sistematización de los aciertos, errores, limitantes y favorecedores de la metodología, porque permiten acercarse al análisis y explicación de la incidencia de la realidad sobre un modelo metodológico conceptual.
- iv) Puesto que el énfasis del EFA está en los procesos que se están dando en los proyectos, ha sido posible detectar en los proyectos la coexistencia de procesos contradictorios que, además de permitir comprender la dinámica del proyecto, hacen posible conjeturar las perspectivas de evolución que éste tiene.
- v) La detección de los principios tácticos que sustentan el proyecto permiten captar el proceso de una manera más nítida, ya que posibilitan la comprensión de la actuación del equipo en ciertos momentos específicos.

### *C) Las familias y su utilidad*

La agrupación de los proyectos en familias ha puesto de relieve algunas tendencias importantes en cuanto a los proyectos de campo, mismas que se señalan enseguida.

- a) Dado un diagnóstico de la sociedad mexicana y un modelo social micro al que se tiende, puede emprenderse más de una estrategia para alcanzar dicho modelo. Así, las diferencias más sobresalientes entre varios proyectos de un mismo grupo se dan en la estrategia (aspectos que se considera necesario transformar, procesos en los que se inserta el proyecto, y concepción de lo educativo).
- b) No obstante las diferencias en la estrategia, todos los proyectos de cada uno de los grupos coinciden en el modelo social micro al que tienden.
- c) Todos los proyectos inciden sobre los conocimientos y habilidades de los usuarios.
- d) Ningún proyecto del grupo A tiende a la transformación de las relaciones de producción y/o de dominación, si bien algunos de ellos inciden en ciertos aspectos específicos, tales como la distribución de la riqueza, el énfasis en la participación, mecanismos de comercialización. Sin embargo, todos los proyectos del grupo B intentan transformar las relaciones de producción y suprimir las relaciones de dominación, aunque las estrategias concretas tendientes a ello adoptan diversos matices.
- e) En cuanto a la organización, se presentan varios matices que llevan implícitos diferentes grados de participación solidaria, siendo los del grupo A quienes menor grado manifiestan.
- f) En el grupo B es clara la presencia de lo político, lo cual parece ser una consecuencia del énfasis en la participación solidaria.

- g) Se ha encontrado que a partir de un proceso de reinterpretación de los principios doctrinarios, lo religioso puede constituirse en un elemento conservador de las estructuras sociales, o ser un elemento transformador de las mismas.

#### *D) Posibilidades de la educación para el cambio social*

- a) En los proyectos de campo visitados se pudo distinguir que lo educativo presenta tres roles: transmisión de conocimientos e información; cambio y/o reforzamiento de patrones culturales, y concientización para y en la acción.
- b) Estos resultados dan apoyo a la idea de que la educación no formal presenta dos funciones: una como reforzadora del sistema, en cuanto se limite a la transmisión de conocimientos y/o a provocar cambios de actitudes y valores, y otra como transformadora del sistema social actual en cuanto que además de transmitir conocimientos y provocar cambios de actitudes y valores, propicie el desarrollo de procesos de concientización para y en la acción.

#### *E) Teoría y práctica de los proyectos visitados*

- a) En determinados proyectos del grupo B puede apreciarse la presencia de personas con conocimientos teórico-sociales, que se constituyen en un eje que guía algunas acciones de los proyectos de campo.
- b) Por otra parte, se ha encontrado que en algunos equipos promotores no siempre existe homogeneidad en cuanto a las concepciones que sustentan los proyectos de campo. Generalmente hay ciertos principios en los cuales coinciden, y que son los que guían la mayoría de las actividades; cuando esto no se da crean tensiones dentro del equipo, lo que puede provocar incongruencias.

## V. Anexo I

### Elementos del esquema formal de análisis

1. Ideología teorizante
  - 1.1. Visión de la sociedad actual.
    - 1.1.1. Diagnóstico.
    - 1.1.2. Papel de la educación.
    - 1.1.3. Papel del Estado.
  - 1.2. Visión de la sociedad deseable.
    - 1.2.1. Modelo de sociedad deseable.
    - 1.2.2. Tipo de hombre deseable.
    - 1.2.3. Papel de los campesinos en la sociedad ideal.
  - 1.3. Concepción de cambio social.
    - 1.3.1. Visión de los obstáculos a vencer.
    - 1.3.2. Definición de cambio social.
    - 1.3.3. Papel de la educación en el cambio social.
    - 1.3.4. Papel del Estado en el cambio social.
2. Estrategia ideológica
  - 2.1. Objetivos generales y específicos del proyecto.
  - 2.2. Principios tácticos.
  - 2.3. Aspectos, procesos y elementos para alcanzar los objetivos.
    - 2.3.1. Aspectos de la sociedad actual por transformar.
    - 2.3.2. Procesos sociales que se consideran necesarios para transformar la sociedad actual.
    - 2.3.3. Definición del papel de la educación en el cambio social.
    - 2.3.4. Definición del papel de la organización en el cambio social.
    - 2.3.5. Concepción de promoción y su papel en el cambio social.
    - 2.3.6. Posición del proyecto frente al Estado.
  - 2.4. Elementos y fuerzas favorables y antagónicos.
  - 2.5. Organización del proyecto.
    - 2.5.1. Recursos humanos y materiales.
    - 2.5.2. Procedimientos y acciones (pasos, actores, técnicas).
  - 2.6. Modelo de las actividades educativas.

- 2.6.1. Concepción de “lo educativo”.
  - 2.6.2. Objetivos.
  - 2.6.3. Concepción del educando.
  - 2.6.4. Concepción del educador.
  - 2.6.5. Concepción de la relación educando-educador.
  - 2.6.6. Ambiente educativo.
  - 2.6.7. Procedimientos.
  - 2.6.8. Instrumental.
3. Estrategia efectiva
- 3.1. Actividades que responden a los objetivos generales y específicos.
  - 3.2. Actividades que responden a los principios tácticos.
  - 3.3. Aspectos, procesos y elementos para alcanzar los objetivos.
    - 3.3.1. Aspectos de la realidad social sobre los que inciden.
    - 3.3.2. Procesos sociales en los cuales se encuentra inserto el proyecto.
    - 3.3.3. Papel que tiene lo educativo en la estrategia global.
    - 3.3.4. Papel que tiene la organización en la estrategia global.
    - 3.3.5. Concepción y papel de la promoción en el cambio social.
    - 3.3.6. Posición del proyecto frente al Estado.
  - 3.4. Elementos y fuerzas favorables y antagonicos.
  - 3.5. Organización.
    - 3.5.1. Recursos humanos y materiales.
    - 3.5.2. Procedimientos y acciones (pasos, actores, técnicas).
  - 3.6. Modelo de las actividades educativas.
    - 3.6.1. Actividades que se refieren a “lo educativo”.
    - 3.6.2. Actividades que responden a los objetivos educativos.
    - 3.6.3. Concepción del educando.
    - 3.6.4. Concepción del educador.
    - 3.6.5. Concepción de la relación educando-educador.
    - 3.6.6. Ambiente educativo.
    - 3.6.7. Procedimientos.
    - 3.6.8. Instrumental.
4. Ideología práctica
- 4.1. Modelo social (micro) al que se tiende.
  - 4.2. Tipo de hombre que se persigue formar.

- 4.3. Papel de los campesinos en el modelo social al que se tiende.
- 4.4. Concepción del cambio social.
  - 4.4.1. Visión de los obstáculos a vencer.
  - 4.4.2. Definición de cambio social.
  - 4.4.3. Papel de la educación en el cambio social.
  - 4.4.4. Relación del proyecto con el Estado.
5. Contexto institucional
  - 5.1. Historia del proyecto.
    - 5.1.1. Coyuntura en la que se inicia.
    - 5.1.2. Concretización inicial.
    - 5.1.3. Evolución ideológica.
    - 5.1.4. Perspectivas.
  - 5.2. Financiamiento del proyecto.
    - 5.2.1. Fuentes.
    - 5.2.2. Suficiencia.
    - 5.2.3. Líneas de control.
    - 5.2.4. Relaciones entre programa y proyecto.
6. Naturaleza del proyecto de campo
  - 6.1. Historia del proyecto de campo.
    - 6.1.1. Coyuntura en la que se inicia.
    - 6.1.2. Concretización inicial.
    - 6.1.3. Evolución ideológica.
    - 6.1.4. Perspectivas.
  - 6.2. Financiamiento del proyecto de campo.
    - 6.2.1. Fuentes.
    - 6.2.2. Suficiencia.
  - 6.3. Institucionalización del proyecto de campo.
    - 6.3.1. Predeterminación o espontaneidad de las acciones.
    - 6.3.2. Líneas de autoridad.
    - 6.3.3. Líneas de control.
    - 6.3.4. Relación entre programa y proyecto de campo.
  - 6.4. Equipo promotor.

- 6.4.1. Características (motivación, procedencias social, calificación, arraigo, etc.).
- 6.4.2. Cosmovisión.
  - 6.4.2.1. Diagnóstico de la sociedad actual.
  - 6.4.2.2. Visión de la sociedad deseable.
  - 6.4.2.3. Concepción de cambio social.
  - 6.4.2.4. Características culturales.
- 6.4.3. Relaciones internas.
- 6.4.4. Relación equipo promotor-usuarios.
- 6.5. Usuarios.
  - 6.5.1. Características (edad, sexo, características étnicas, tenencia de la tierra, organización, medios de producción).
  - 6.5.2. Cosmovisión.
    - 6.5.2.1. Diagnóstico de la sociedad actual.
    - 6.5.2.2. Visión de la sociedad deseable.
    - 6.5.2.3. Concepción de cambio social.
    - 6.5.2.4. Características culturales.
  - 6.5.3. Relaciones internas.
  - 6.5.4. Percepción del proyecto que tiene el usuario.
- 7. Contexto local-nacional
  - 7.1. Correlación de fuerzas.
    - 7.1.1. Actores relevantes en los principales procesos sociales.
    - 7.1.2. Alianzas y oposiciones.
    - 7.1.3. Situación del proyecto de campo en la correlación de fuerzas.
  - 7.2. Conflictos.
  - 7.3. Mecanismos de explotación, dominación y dependencia.
    - 7.3.1. Organización productiva.
    - 7.3.2. Tenencia de la tierra.
    - 7.3.3. Crédito y tecnología.
    - 7.3.4. Mecanismos de comercialización.
    - 7.3.5. Venta de fuerza de trabajo.
  - 7.4. Presencia de otros proyectos.
  - 7.5. Repercusiones del contexto nacional en el proyecto de campo.

## VI. Anexo 2

### Lista de los proyectos de campo seleccionados

1. Programa Nacional de Organización y Capacitación de Productores Rurales. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).
2. Industrias del Pueblo.
3. Educación para la Salud. Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA).
4. Programa Nacional de Capacitación Agraria. Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).
5. Subsecretaría de Planeación. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Programa de Desarrollo Integral de Autogestión de los Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo.
6. Programa de Animación y Desarrollo, A. C. (PRADE).
7. Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, A. C. (FMDRAC).
8. Fundación Yucatán para el Desarrollo Rural, A. C. (FYDRAC).
9. Central para el Desarrollo y la Participación Social (CEDEPAS).
10. Asociación Nacional de Equipos de Promoción y Ayuda Rural (ANEPAR).
11. Instituto Nacional de Capacitación Rural.
12. Centro Nacional de Productividad (CENAPRO).
13. Instituto Nacional Indigenista-Centro Coordinador Indigenista Tzeltal-Tzotzil (INI-CCITT).
14. Cooperativa de Solidaridad Mixteca.
15. Red Móvil Nacional de Promotores Rurales.
16. Centro de Educación de Adultos (CEDA).
17. Montaña de Guerrero SEP.
18. Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo (PRODERITH).
19. Plan Puebla COLEGIO DE POSTGRADUADOS.
20. Camino a Tierra Nueva, S. de S.S.
21. Programa de Desarrollo de los Altos de Chiapas.
22. Alfabetización Laubach Mexicana, A. C. (ALMAC).
23. Instituto de Investigación para la Integración Social de Oaxaca (IIISEO).
24. Centro de Desarrollo Agropecuario, A. C. (CEDESA).
25. Misiones Culturales y Brigadas para el Desarrollo Rural.
26. Centro Conasupo de Capacitación Campesina (CECONCA).



# ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: EL CASO DE MÉXICO (1930-1980)

*Carlos Muñoz Izquierdo*

## Introducción

Los objetivos de este estudio consisten, por un lado, en identificar las principales políticas educativas que fueron instrumentadas por los gobiernos de México durante el periodo 1930-1980 y, por otro, en interpretar dichas políticas a la luz de un marco teórico que permita distinguir las funciones que el Estado propuso que desempeñara el sistema educativo, a través de las políticas detectadas. Estas funciones son: la de carácter académico, la de carácter sociopolítico, la de carácter distributivo y la de carácter ocupacional. El marco normativo al cual referiremos el análisis partirá de los objetivos manifiestos del sistema educativo que, para cada una de estas áreas, define la legislación vigente del país, especialmente el artículo 5o. de la Ley Federal de Educación.

Para lograr los propósitos de este estudio dividiremos el trabajo en dos partes: en la primera analizaremos la evolución del sistema educativo y señalaremos las acciones representativas de los enfoques que, en distintos momentos, fueron aplicados para orientar el sistema educativo hacia el cumplimiento de sus funciones manifiestas. En la segunda interpretaremos dichas acciones, al referirlas al marco teórico que hemos mencionado.

## PRIMERA PARTE: REVISIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

### I. Política educativa en el nivel primario

#### *A) Aspectos cuantitativos*

Durante el periodo a que se refiere este estudio, la matrícula de la educación primaria se expandió sustancialmente, ya que pasó de 1.3 millones de alumnos en 1930, a 15 millones en 1980. Por tanto, la proporción de niños de 6 a 14 años de edad que, no habiendo terminado todavía su educación primaria, pudieron inscribirse en este nivel educativo llegó al 98.1%. Cincuenta años antes, sólo había sido posible inscribir en las escuelas al 38.1% de esos niños (véase cuadro 1). Según los datos divulgados por el Estado, el sistema educativo fue capaz de ofrecer inscripción, en 1980, a todos aquellos niños comprendidos en estas edades que solicitaron lugar en las escuelas, ya que fueron instrumentadas diversas disposiciones tendientes a asegurar que los habitantes de todas las localidades del país tuvieran acceso a alguna escuela primaria. Con esto, según se dice, ha concluido la primera etapa de un proceso encaminado a garantizar el cumplimiento del precepto constitucional que declara la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria.

Sin embargo, sólo se podría afirmar que ha concluido la primera etapa de este proceso si ya se estuvieran cumpliendo, por lo menos, las siguientes condiciones:

- a) Que todos los niños inscritos tengan las edades necesarias para poder alcanzar el sexto grado antes de rebasar los 14 años de edad.
- b) Que todos los niños inscritos puedan cursar la educación primaria, sin repetir un mayor número de grados del que sea compatible, para cada alumno, con la meta de cursar el sexto grado antes de cumplir los 15 años de edad.
- c) Que todos los niños puedan ingresar a las escuelas primarias y permanecer en ellas el tiempo necesario para acreditar el sexto grado antes de alcanzar la edad arriba señalada.
- d) Que la enseñanza que se imparta en las escuelas alcance efectivamente los objetivos señalados por los planes de estudios de este nivel educativo. Ello exige que los maestros lleven a cabo las actividades propuestas por los programas de estudios y que los alumnos adquieran los conocimientos, las actitudes, los valores y las habilidades necesarios para acreditar esta enseñanza.

En otras palabras, la extensión del nivel primario hasta hacer accesible esta educación a todas las localidades del país, sería suficiente para garantizar la universalidad de esta enseñanza, sólo:

- a) Si ya hubiera sido posible resolver los problemas que —más allá de la escasez de plazas escolares, o de la inadecuada distribución geográfica de las mismas— impiden a los niños el oportuno acceso a esta educación.
- b) Si ya hubiera sido posible reducir la repetición de grados a un nivel que no impida a los alumnos terminar su educación primaria antes de cumplir los 15 años de edad.
- c) Si ya se estuviera haciendo todo lo necesario para eliminar la deserción escolar, así como para asegurar que el aprovechamiento escolar de los alumnos alcance, en promedio, los niveles mínimos exigidos por los planes de estudios respectivos.

Los datos disponibles (SEP, 1979) indican, empero, que ninguna de estas condiciones se está cumpliendo. Se sabe, por ejemplo, que al menos un 22% de los niños que se inscriben en este nivel educativo cursa grados escolares inferiores a los que corresponderían a sus respectivas edades. Este problema se acentúa en el primer grado de primaria, pues afecta a más del 40% de los niños que lo cursan. Por otra parte, alrededor de un 10% de los matriculados repiten algún grado escolar. Esto afecta, por tanto, a un millón y medio de alumnos y, como el problema anterior, se acentúa en el primer grado de primaria. Se estima, además, que cada año, alrededor de un millón de alumnos abandonan las escuelas primarias. Este fenómeno se acentúa, como los anteriores, en el primer grado de primaria. Por esta razón, el sistema educativo adopta una forma piramidal, sensiblemente distinta de la que sería necesaria para retener a los alumnos hasta el sexto grado (la matrícula de dicho grado sólo representa el 50.6% de aquella que, teóricamente, correspondería al mismo). Por tanto, los “coeficientes de satisfacción de la demanda” (o relaciones porcentuales entre los alumnos matriculados y los que tienen derecho a la inscripción), que alcanzan niveles aceptables —cercanos al 100%— en las edades comprendidas entre los 7 y los 10 años, descienden bruscamente cuando se refieren a

niños que se encuentran entre los 11 y los 14 años de edad (sólo el 51% de los niños de 14 años que no habían terminado su educación primaria estaban inscritos en el sistema en 1977/78). Correlativamente, la “eficiencia terminal de la educación primaria” sólo representa el 46% de la cohorte que inicia sus estudios (dato de 1978/79). Este coeficiente (de eficiencia terminal) mejoró muy lentamente durante la década pasada. Al ritmo observado, alcanzará el nivel de 75% (que la SEP se fijó como meta para la generación 80/81-85/86) hasta el año de 1995, es decir, cuando termine su primaria la generación que ingrese al sistema educativo en septiembre de 1989. Por último, diversas mediciones que se han hecho para evaluar el aprendizaje de los alumnos de las escuelas primarias, han encontrado que, en promedio, los alumnos promovidos no alcanzan los niveles de aprovechamiento exigidos para acreditar los grados anteriores. Este problema se acentúa dramáticamente en las zonas rurales.

Así, pues, aunque haya sido posible incorporar ya al sistema educativo a todos los niños que solicitaron inscripción en el nivel primario, hay diversas y sólidas indicaciones de que lo que se ha logrado se aleja, considerablemente, de la meta consistente en garantizar que toda la población acredite efectivamente este nivel educativo. El paso que se ha dado ni siquiera significa, necesariamente, que podrá permanecer en la escuela el 75% de los niños que iniciaron su primaria en 1980. Tampoco significa que la mayoría de los niños que acrediten esa educación adquirirán los conocimientos, las habilidades y actitudes que exigen los planes de estudios.

Con todo, lo más importante de este análisis no consiste en detectar que el sistema escolar padece una serie de limitaciones cualitativas, que deberían ser superadas paulatinamente. Esa conclusión sólo podría ser deducida lógicamente de los datos mencionados, si los aspectos cualitativos de la educación fuesen independientes de la expansión del sistema escolar. Disponemos, empero, de evidencias indicativas de que la expansión del sistema está condicionada —entre otras cosas— por la calidad de la educación que se imparte en el mismo. De hecho, los problemas de la reprobación y repetición de cursos, de que algunos alumnos se inscriban en grados correspondientes a edades inferiores de las suyas, y de que los niveles de aprovechamiento no alcancen en general niveles adecuados son las causas más inmediatas de la deserción del sistema educativo. Por tanto, una política —como la que se ha adoptado en México— que se propone resolver, en primer término, los problemas cuantitativos de la educación, para pasar después a otra etapa en la que se haría frente a las deficiencias cualitativas de la misma, no podrá alcanzar su primer objetivo —ya que no garantizará que todos los niños terminen su educación primaria antes de cumplir los 15 años de edad—. Por tanto, dicha política sólo podrá lograr, en el mejor de los casos, una ampliación de la base de la pirámide escolar; pero la calidad de la educación que se imparte en el sistema impedirá —junto con otros factores, de diversa índole— que la pirámide se regularice a través del tiempo.

Es necesario advertir, por otra parte, que los problemas mencionados no afectan en la misma medida a los integrantes de todos los estratos sociales del país. Por esta razón, las oportunidades educativas no se distribuyen equitativa-

mente. Quienes más se benefician de la expansión escolar son los grupos colocados en los niveles intermedio y superior de la escala social, los que viven en comunidades urbanas y, en especial, en las que corresponden a regiones de un mayor grado de desarrollo relativo. Asimismo, los niveles de rendimiento académico tienden a ser directamente proporcionales a la posición que ocupan los alumnos en la estratificación social, o en el *continuum* de urbanización y desarrollo regional. Además de esto, la calidad de los recursos educativos (maestros, sistemas pedagógicos, recursos didácticos, etc.) también está positivamente correlacionada con los niveles socioeconómicos de los alumnos.

Como se ha podido comprobar (Muñoz Izquierdo *et al.*, 1979.), la deserción escolar —y, por tanto, la injusta distribución de oportunidades educativas— ocurre después de que se han presentado diversos problemas de atraso pedagógico. Estos problemas son más frecuentes entre los estudiantes que pertenecen a los niveles socioeconómicos inferiores. Además, la forma en que funcionan las escuelas primarias no les permite amortiguar los desniveles culturales que ya existen desde que los alumnos se inscriben en ellas. Por tanto, la educación primaria no sólo funciona con mayor eficiencia en las zonas urbanas de mayor desarrollo, sino que, al interior de las mismas, beneficia preferentemente a los individuos colocados en las posiciones superiores de la escala de estratificación.

### *B) Reformas educativas*

En el periodo 1930-34 se llevó a cabo una campaña anticlerical, que se relacionó estrechamente con la educación socialista. Para poner en práctica esa campaña, se expidió un reglamento para las escuelas primarias particulares. En él se señalaba, entre otras cosas, que sólo podrían funcionar dichas escuelas cuando contaran con la autorización del Ejecutivo. Éste la otorgaría sólo si las escuelas llenaban ciertos requisitos. Con ello no sólo se trataba de evitar que las escuelas hicieran propaganda religiosa, sino también se procuraba que la explicación de la vida se basara en conceptos y actitudes alejados de toda creencia religiosa.

En el sexenio del Presidente Cárdenas (1934-40) se acentuó la tendencia socialista. Se propuso que la educación primaria tuviera, por tanto, las siguientes características:

*Obligatoria.* Para que todos los alumnos recibieran los beneficios de la escuela gratuita.

*Única.* Porque se inspiraba en una sola doctrina social y seguía el mismo método en todos sus grados.

*Coeducativa.* Ya que pretendía facilitar las relaciones normales entre los hombres y las mujeres, ofreciendo las mismas oportunidades de capacitación a los dos sexos.

*Integral.* Porque atendía los aspectos físico, intelectual y social del niño.

*Vitalista.* Porque intentaba armonizar las enseñanzas teóricas con las actividades prácticas.

*Científica.* Porque quería dar una noción del universo que se basaba en los principios de causalidad y evolución sin recurrir a afirmaciones dogmáticas.

*Desfanatizante.* Ya que pretendía liberar al pueblo de cualquier superstición e idolatría; y

*Emancipadora.* Al enaltecer al niño, a la mujer y a las clases productoras y desposeídas.

Durante ese sexenio se trató de organizar el ciclo primario de tal manera que pudieran impartirse todos los grados —ya que, en términos generales, las escuelas rurales sólo abarcaban hasta el cuarto grado—. Se pretendió también que todas las escuelas ofrecieran educación nocturna. Asimismo, se crearon las escuelas primarias fronterizas, para acentuar el sentimiento de nacionalidad, en aquellas zonas en donde la penetración cultural extranjera se presentaba con mayor facilidad.

Es importante mencionar que, según los planes de estudios de la época cardenista, la educación primaria constaba de tres ciclos con dos grados cada uno; los programas de actividades, aun cuando eran uniformes en sus principios normativos, contenían diferencias relacionadas con el medio en que actuaba cada escuela.

En los años posteriores al cardenismo se revirtieron diversas tendencias que en dicho sexenio se había tratado de impulsar. El Presidente Ávila Camacho, por ejemplo, estimuló a la iniciativa privada para que ésta ofreciera educación primaria a través de sus propias escuelas, e introdujo la reforma constitucional que suprimió el carácter socialista de la educación. Sin embargo, en 1946 fue creada la Dirección General de Alfabetización y Educación Extra-escolar, con la cual se pretendía “dar unidad al esfuerzo educativo que realiza el Estado en favor de la población del país que no tuvo la oportunidad de recibir en su tiempo los beneficios de las instituciones formales de la educación, particularmente del nivel primario”.

El Presidente López Mateos, al poner en marcha un plan para el mejoramiento y la expansión de la educación primaria, encomendó al Consejo Nacional Técnico de la Educación la revisión de los programas vigentes hasta entonces. Con ello se pretendía dar a la educación primaria un carácter más activo. Los nuevos programas ordenaron sus contenidos en áreas del conocimiento.

Durante su sexenio de gobierno, el Presidente Díaz Ordaz trató de orientar la educación hacia el trabajo productivo. Por ello introdujo, en el nivel primario, el método pedagógico que se conoce como “aprender haciendo”. Sin embargo, al evaluar estas acciones, un grupo de expertos que coordinó el Instituto Nacional de Pedagogía señaló que “aun cuando (los métodos mencionados) eran altamente convenientes porque unían la teoría con la práctica, fueron insuficientemente experimentados y no se llegó a emplearlos plenamente, debido a la falta de guía y orientación a los maestros, así como a la carencia de recursos suficientes para su aplicación” (Instituto Nacional de Investigaciones Científicas, 1970).

En el sexenio 1970-76 el Presidente Echeverría introdujo importantes reformas que, en el nivel primario, adoptaron los libros de texto como instrumentos de implementación. Los criterios que orientaron estas reformas consisten en que la educación debe fomentar una actitud científica, que desarrolle la capacidad de registrar, examinar y formular juicios ajenos a todo dogmatismo; así como una conciencia histórica y de la relatividad, por lo cual todo debe verse como estando sujeto a revisión y reelaboración. Sin embargo, estas reformas no fueron apoyadas

por los necesarios cambios en la educación normal ni por sistemas efectivos de apoyo al personal docente. Echeverría creó también los Centros de Educación Fundamental, cuyo objetivo consiste en impartir educación primaria acelerada y enseñanza ocupacional a adolescentes de 12 a 15 años. Asimismo, introdujo la Ley Federal de Educación para Adultos, la cual otorga reconocimiento oficial al aprendizaje que se obtiene en forma autodidacta.

Durante el sexenio actual (1976-82) se ha puesto en marcha el “Programa de Educación para Todos”, que pretende, entre otras cosas, ofrecer la educación básica a toda la población del país. Asimismo, fueron introducidos, en los primeros grados de las escuelas primarias, libros de texto que pretenden integrar, en forma coherente, los conocimientos que corresponden a diversas áreas. Por otra parte, se pusieron en marcha diversos proyectos experimentales —basados en investigaciones impulsadas por el Estado durante este mismo sexenio— a través de los cuales se pretende desarrollar sistemas, métodos y procedimientos educativos que contribuyan a superar algunas de las limitaciones cualitativas de la educación, a que aludimos más arriba. Sin embargo, todavía no se dispone de información que permita predecir si las innovaciones que se están desarrollando a través de dichos proyectos serán capaces de cumplir, efectivamente, sus diversos cometidos; y si ellas podrán ser difundidas ampliamente —o si, por el contrario, se presentarán diversos obstáculos para que el sistema educativo sea capaz de adoptarlas efectivamente.

## II. Política educativa en el nivel medio

### *A) La década 1931-40*

En 1932, el entonces secretario de Educación, Narciso Bassols, introdujo diversas reformas en la enseñanza media (Bassols, 1964). Éstas partieron del supuesto de que la educación técnica se refiere a aquellas disciplinas científicas o artísticas que se ejercen para realizar obras materiales, cuyo fin es satisfacer diversas necesidades humanas. En contraste con este concepto, la enseñanza universitaria consistía, fundamentalmente, en impartir el conocimiento de las humanidades.

De estas premisas, Bassols derivaba las siguientes conclusiones: los universitarios debían necesariamente convergir en un último escalón. En cambio, los técnicos debían seguir líneas de conocimiento que no se confunden en una síntesis superior. Por tanto, las escuelas técnicas producirían siempre hombres que por necesidad quedarían subordinados al pensamiento director que, a su vez, sería engendrado en el seno de la universidad.

Las implicaciones que estas ideas tuvieron para la política educativa, consistieron en considerar que la universidad necesitaba elaborar en sus educandos un pensamiento filosófico de la generalidad. Por ello se impuso una educación preparatoria de tipo peculiar, pues reclamaba el conocimiento de todas las ciencias. En cambio, según Bassols, las escuelas técnicas no debían someterse a esta necesidad, pues su fin capital no era el de producir hombres de pensamiento general, sino individuos con especialidades concretas y definidas. Por tanto, Bassols consideró que el agrupamiento de las instituciones de enseñanza técnica y de

enseñanza universitaria fue perjudicial tanto para unas como para otras. El error había consistido en querer hacer servir una misma institución —la escuela preparatoria— para todos los fines diversos e igualmente necesarios.

Además de estas consideraciones filosóficas, había otras de carácter económico que también señalaban la necesidad de reformar la enseñanza técnica. Se pensaba, en efecto, que “si la educación industrial y comercial que imparte el Estado no corresponde a las exigencias y necesidades de la vida económica, los recursos gastados en ella significan un despilfarro absoluto”. Por tanto, las escuelas técnicas no debían ser centros que educaran para el consumo de las clases acomodadas, creando necesidades artificiales; pues los recursos del Estado debían emplearse con el fin de que el mayor número posible de mexicanos fuese apto para intervenir en la producción de la riqueza, y no en su consumo superfluo y desorientado. Con fundamento en esas ideas se creó, en 1932, la preparatoria técnica de cuatro años. Para ingresar a ella sólo era necesario haber terminado la educación primaria elemental superior.

Durante el sexenio presidencial del General Lázaro Cárdenas (1934-40) se dio un nuevo impulso a la educación de los campesinos y de los obreros. Unas dos terceras partes de los incrementos que  $\frac{3}{4}$ según estimamos $\frac{3}{4}$  experimentó la matrícula en educación media durante la década de 1931-40, fue atribuible al establecimiento de escuelas expresamente destinadas a la educación de los obreros y a la preparación de maestros rurales (véase cuadro 2). A los argumentos filosóficos y económicos que ya había esgrimido Bassols en favor de la educación técnica, el Presidente Cárdenas añadió otro, de naturaleza estrictamente política. Dicho argumento fue claramente expuesto cuando Cárdenas expresó su renuencia a ofrecer educación universitaria a los hijos de los trabajadores:

Cada obrero que pasa a formar parte de las filas universitarias, no es, por lo general, el líder que lleva cultura y orientación a los suyos, sino el hombre que les vuelve la espalda y se entrega sin escrúpulos a la burguesía. En estas condiciones, cada hijo de obrero que penetra en las escuelas de educación superior, es un líder en potencia que pierde el sindicato o la organización campesina, y un técnico más que irá a rendirse al servicio de los poseedores (SEP, 1940: 171).

Por las razones anteriores, el General Cárdenas desarrolló una importante labor, tendiente a consolidar un sistema de enseñanza técnica especialmente destinada a los hijos de los trabajadores. Ello exigió emprender, a partir de 1935, una nueva reorganización del sistema de educación técnica. Como consecuencia de esto, se creó el Instituto Politécnico Nacional, al cual se le encomendó impartir esta educación, dividida en tres ciclos: el pre-vocacional, el vocacional y el correspondiente a la enseñanza superior.

## B) El periodo 1941-70

Como es sabido, la llegada del General Manuel Ávila Camacho a la Presidencia de la República trajo consigo importantes cambios en el modelo de sociedad que el Esta

do consideraba deseable y, consecuentemente, en el estilo de desarrollo que el mismo Estado estaba dispuesto a impulsar. Las concepciones de la sociedad y del desarrollo nacional que introdujo el Presidente Ávila Camacho fueron cualitativamente semejantes a las que sirvieron de fundamento a las políticas adoptadas, posteriormente, por los Presidentes Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz.

En contraste con las tesis que habían sido aceptadas durante el régimen cardenista, los gobiernos subsecuentes se caracterizaron por el propósito de lograr la “conciliación nacional”, de manera que “la inevitable oposición de intereses de grupo y de clase se resolviese y superase por el trabajo que crea y la cooperación que enlaza” —según lo interpretó uno de los secretarios de Educación que estuvieron en funciones durante ese periodo— (Ceniceros, 1955: 78). En este contexto se inició un periodo de expansión escolar, orientado a satisfacer las aspiraciones de las clases medias urbanas y las necesidades de un incipiente desarrollo económico del país. Como se puede inferir de los cuadros 3 y 4, durante los sexenios 1940-46 y 1946-52, la enseñanza media creció a una tasa geométrica de 10.1% anual y, durante los sexenios siguientes, lo hizo a tasas de 15.5%, 14.6% y 12.9%, respectivamente. Estas velocidades de crecimiento superaron el ritmo de crecimiento de la población del país que se encontraba entre los 13 y 18 años de edad. Por tanto, aumentaron constantemente los coeficientes de satisfacción de la demanda potencial por educación media (los cuales representan las proporciones de la población de 13 a 18 años que pueden matricularse en este nivel educativo). En 1940, sólo fue posible matricular al 1.7% de dicha cohorte demográfica; y en 1980 se alcanzó un coeficiente de 45.5% (véase cuadro 3). Es importante destacar que este crecimiento no sólo se atribuyó a una ampliación horizontal de la enseñanza media, sino que también fue ocasionado por un crecimiento vertical de la misma, toda vez que las ramas de este nivel educativo que no tienen un carácter terminal, se expandieron con mayor rapidez.

Por otra parte, durante este periodo se dictaron diversas medidas con el objeto de:

- a) mejorar la funcionalidad de la enseñanza media;
- b) diversificar las instituciones que la imparten; y
- c) utilizar tecnologías educativas más intensivas de capital.

### *1. Funcionalidad del currículo*

Las medidas de mayor importancia, en este apartado, correspondieron a las reformas educativas implantadas durante el sexenio 1964-70. En el ciclo inferior de la enseñanza media se intentó introducir las metodologías de enseñanza-aprendizaje que se conocen como “enseñar produciendo” cuyo propósito consiste, obviamente, en vincular los conocimientos teóricos con la aplicación de los mismos. Sin embargo, a estos métodos también fueron aplicables las observaciones de los expertos que citamos al evaluar el método de “aprender haciendo” en las escuelas primarias, ya que dichos métodos tampoco llegaron a ser plenamente empleados.

Desde el sexenio 1958-64 se tomó la determinación de unificar los *currícula* de las diversas ramas que integran el ciclo básico de la enseñanza media, de tal manera que todas ellas tuviesen al mismo tiempo la calidad de la enseñanza propedéutica y de educación terminal. Sin embargo, tal determinación no fue llevada a la práctica en todo el país. Por eso, varios años después (1974) el Consejo Nacional Técnico de la Educación entregó al Presidente de la República las así llamadas “Resoluciones de Chetumal”, entre las cuales aparecía, una vez más, la insistencia en la necesidad de unificar los planes de estudio vigentes en las distintas ramas que integran este ciclo de enseñanza.

Durante este periodo también se introdujeron reformas en el ciclo superior de la enseñanza media. Desde 1957, casi la totalidad de las escuelas preparatorias adoptaron el plan de estudios propuesto por la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) con el objeto de implantar el “bachillerato único”. Con él se buscaba eliminar la prematura especialización de estudios. más adelante (durante el sexenio 1964-70) fue propuesta la unificación de los planes de estudio de las escuelas preparatorias técnicas, así como los de las de carácter académico. Sin embargo, sólo se llegó a introducir algunas materias de carácter humanístico en las preparatorias técnicas, y determinadas actividades tecnológicas en las escuelas preparatorias tradicionales.

## *2. Cambios en la tecnología de la enseñanza*

En este aspecto, sobresale la creación de la enseñanza secundaria impartida a través de la televisión. Algunas evaluaciones parciales de este sistema de enseñanza indicaron que ella estaba generando una educación comparable a la que se obtenía por medio de la enseñanza directa, y que funcionaba con mayor efectividad de costos que la enseñanza tradicional (Mayo *et al.*: 1972).

## *3. Diversificación institucional*

A través de estos sexenios se crearon diversas instituciones educativas, que se propusieron mejorar la correspondencia entre las características de los egresados del sistema educativo, y las exigencias del desarrollo económico del país.

En efecto, hacia el fin de la década de los años cuarenta se fundaron los dos primeros Institutos Tecnológicos Regionales. Dichos institutos se proponen preparar y reentrenar trabajadores calificados, impartir la educación secundaria de carácter técnico, la educación vocacional, la enseñanza subprofesional y profesional, así como el desarrollo de actividades de investigación industrial. En 1962 fue creado el Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial, cuyo objetivo consiste en preparar profesores de educación técnica de nivel medio. En 1963 se establecieron los primeros Centros de Capacitación para el Trabajo Agrícola y para el Trabajo Industrial. La función de estos Centros consiste en preparar a jóvenes que han terminado su educación primaria y a trabajadores adultos, para desempeñar trabajos de carácter industrial y agrícola. Finalmente, en 1964 fueron establecidas

las Escuelas Normales para la Capacitación en el Trabajo Industrial y para la Capacitación en el Trabajo Agropecuario, respectivamente.

### *C) El periodo 71-80*

Durante el primer año de la administración del Presidente Echeverría, éste renovó la convocatoria que tres años antes había lanzado el Presidente Díaz Ordaz para analizar el sistema educativo nacional, con el fin de proponer las reformas que se considerasen necesarias. Las propuestas recogidas de este modo por el gobierno de Echeverría dieron lugar a la implantación de diversas medidas, las cuales también se manifestaron en la enseñanza media. La fundamentación jurídica de estas reformas fue proporcionada por la Ley Federal de Educación que se promulgó el 29 de noviembre de 1973 —mediante la cual fue abrogada la Ley Orgánica de la Educación Pública que había sido expedida el 31 de diciembre de 1941.

Los objetivos de las reformas introducidas durante el régimen de Echeverría quedaron definidas en las “Resoluciones de Chetumal” a que ya hemos hecho referencia. A partir de las mismas, se introdujeron nuevas modalidades de educación secundaria de carácter técnico —las secundarias tecnológico-pesqueras y las tecnológico-forestales—, mismas que se sumaron a las secundarias técnicas de carácter industrial, comercial y agropecuario, que ya existían con anterioridad. En el mismo periodo fueron creadas, también, nuevas modalidades en el ciclo superior de la enseñanza media. Las de mayor importancia fueron los Colegios de Ciencias y Humanidades (que estableció la Universidad Nacional Autónoma de México) y el Colegio de Bachilleres (que fue establecido como organismo descentralizado del Estado). También se creó, en el ciclo básico, el Sistema Nacional de Educación de Adultos, que ofrece la posibilidad de acreditar la educación secundaria (así como la primaria) a quienes no pudieron hacerlo a través del sistema de educación regular.

Al finalizar el sexenio de Echeverría la educación nacional reflejaba los efectos generados por el conjunto de reformas e innovaciones que se intentó introducir durante ese periodo. No es posible, sin embargo, determinar con precisión la intensidad con que tales reformas penetraron en el conjunto de instituciones que integran el sistema escolar, o el grado en que cada una de ellas contribuyó a conseguir las metas que se propusieron alcanzar quienes las diseñaron. Ello se debió a dos razones: la primera consiste en que nunca se precisaron los objetivos que concretamente perseguía cada reforma —ya que no se formularon programas específicos que permitieran establecer las relaciones entre las actividades emprendidas, la filosofía a que respondían las mismas, los recursos necesarios para desarrollar las actividades propuestas y las metas que en cada caso se debían alcanzar—. La segunda razón consiste en que tampoco fueron establecidos los mecanismos de evaluación que eran necesarios para medir el alcance efectivo de las reformas implantadas.

### III. Política educativa en la enseñanza superior

#### A) *Expansión de la matrícula*

Durante la década de los años treinta, la matrícula total de la educación superior aumentó a una tasa geométrica de 4% anual; y durante la década siguiente se incrementó a un ritmo de 3.7% anual. Por este motivo, el coeficiente de satisfacción de la demanda potencial (obtenido al relacionar la matrícula con la población total que se encuentra entre las edades de 19 y 24 años) permaneció prácticamente en el mismo nivel (1%) hasta 1950. A partir de 1952, la matrícula se expandió más rápidamente que la población de estas edades. En efecto, entre 1952 y 1958, aquélla creció al 10.1% anual; entre 1959 y 1964 lo hizo al 10.6% anual; entre 1965 y 1970, aumentó al 15.1% anual; entre 1970 y 1976 se expandió al 13.2%, y entre 1976 y 1980 lo ha venido haciendo al 9.6% anual.

Consecuentemente, la satisfacción de la demanda ascendió al 2.1% en 1960; al 6.3% en 1970; al 9.6% en 1976 y al 13.4% en 1980 (véase cuadro 4). Esto significó que las inscripciones totales en este nivel educativo pasaran de 15 600 alumnos en 1930, a 825 500 en 1980.

Por lo que hace a la distribución de la matrícula (*ibid.*) entre las diferentes áreas de estudios, se advierte que, entre 1959 y 1967, las carreras de ingeniería, arquitectura, medicina y odontología cedieron terreno a las que se relacionan con las ciencias sociales y administrativas. Por otra parte, al comparar los datos de 1959 con los de 1975 se observa que la proporción representada por las carreras de medicina y odontología disminuyó casi en la misma medida en que aumentó la que se refiere a las carreras de humanidades; y que la participación de las carreras de ingeniería y de arquitectura disminuyó casi en la misma medida en que aumentó la de las carreras en ciencias sociales y administrativas. Ello se debe, probablemente, a las restricciones que han impuesto las universidades para admitir alumnos en algunas carreras, en tanto que han fijado normas más flexibles al aceptar estudiantes en las áreas de humanidades, derecho y administración.

La expansión de la educación superior se debe, en parte, a que cada vez ha sido más difícil obtener empleos adecuadamente remunerados cuando se adquiere una educación de menor duración, ya que los empleos van siendo cada vez menos adecuados a la preparación que se ha adquirido. De este modo, la educación preuniversitaria difícilmente conduce a categorías ocupacionales que confieran el estatus social a que aspiran, en general, los alumnos. Esto ha provocado una reducción en el costo de oportunidades implícito en la adquisición de determinados grados adicionales de escolaridad, lo que se traduce, obviamente, en mayores demandas de admisión a las universidades y a otros centros de educación superior.

Sin embargo, el crecimiento de la matrícula resultante de este comportamiento no se sujetó a procesos de planificación adecuados. En consecuencia, las universidades e institutos de educación superior no dispusieron oportunamente de los recursos humanos ni de las tecnologías de enseñanza que hubieran sido indispensables para garantizar que la educación, así ofrecida, alcanzara los niveles cualitativos que hubieran sido deseables.

Una vez constatado lo anterior, se generalizó la opinión de que el crecimiento demográfico del país había sido “el causante” del deterioro cualitativo de la enseñanza que imparten algunas universidades, así como del desajuste existente entre el número de egresados de los sistemas educativos y el de las personas que pudieron conseguir la ocupación que buscaban. En realidad, sin embargo, el deterioro cualitativo de la enseñanza debe atribuirse, en todo caso, a que las políticas de expansión educativa no fueron acompañadas de las medidas necesarias para desarrollar y asignar los recursos que hubieran permitido impartir educación de buena calidad. Asimismo, el desajuste observado entre la oferta y la demanda de trabajo con determinados niveles de educación —y, en el caso de la enseñanza superior, entre la oferta y la demanda correspondientes a determinadas profesiones— tampoco puede ser atribuido, simplemente, a la así llamada “explosión demográfica” del país. Dicho problema tiene sus raíces, más bien, en un modelo de desarrollo económico que no ha sido capaz de convertir nuestras necesidades sociales en demandas efectivas, lo cual, a su vez, ha impedido que se desarrolle una demanda de trabajo realmente adecuada al perfil de los recursos humanos de que disponemos.

A pesar de que los problemas planteados por la expansión del sistema escolar tienen causas más profundas, la percepción del impacto que el crecimiento de la enseñanza de nivel superior tuvo sobre la calidad de la educación en algunas instituciones —sumada a la constante observación de que los egresados de las carreras de nivel superior permanecen subempleados, por tener que desempeñar ocupaciones de nivel subprofesional— hizo pensar, a los administradores de la educación, en la necesidad de rectificar las políticas expansionistas que se implantaron durante los últimos años. Por este motivo, se decidió desarrollar escuelas de nivel medio que no ofrezcan a los alumnos oportunidades de realizar estudios superiores, sino que los conduzcan a las llamadas “salidas terminales” de nivel medio superior.

Esta política fomentará el desarrollo de universidades cada vez más elitistas, cuyo funcionamiento acentuará aun más nuestra ya desigual distribución del ingreso. Aunque sabemos que las pautas con que actualmente se distribuyen las oportunidades educativas no bastan para mejorar la distribución del ingreso, podríamos esperar una mayor concentración del mismo, si se opta —con plena conciencia— por una distribución educativa todavía más desigual. Además, esta decisión neutralizaría las escasas posibilidades que ofrece el sistema actualmente para que los alumnos procedentes de las clases proletarias experimenten alguna movilidad intergeneracional en sentido ascendente.

Existen, pues, diversos argumentos en favor de la expansión de la educación superior. Sin embargo, hay que señalar, al respecto, que la justicia social exige ofrecer a todos los mexicanos las mismas oportunidades de terminar la educación elemental (entendiendo por esto una igualdad en los rendimientos académicos), y no sólo reclama ofrecer, a los pocos que alcanzan la educación preparatoria, las mismas oportunidades de ingresar a la enseñanza superior.

De lo anterior se concluye que la fundamentación de una política educativa que verdaderamente contribuya a la justicia, debe partir de otros criterios. Éstos, a su vez, deberán desprenderse de una visión del desarrollo nacional que garantice la

vinculación de las universidades e institutos de educación superior con las necesidades reales de los grupos mayoritarios del país y asegure, también, la igualdad de oportunidades educativas desde el nivel elemental. De no ser así, la política educativa estaría fundamentada en criterios deformados, pues ello implicaría renunciar al propósito de que el país se oriente, efectivamente, hacia una mayor libertad y justicia, ya que el desarrollo educativo se ajustaría a las condiciones que en el corto plazo imponen las características de un sistema económico a todas luces injusto.

### *B) El problema de la autonomía universitaria*

Apenas iniciada la década de los treinta, se suscitaron diversos problemas en la Universidad Nacional <sup>3</sup>/<sub>4</sub> a la cual se le había otorgado la autonomía en 1929<sup>3</sup>/<sub>4</sub>. Esto llevó al gobierno a revisar los términos conforme a los cuales se había reconocido este carácter a la Universidad. En 1933, el entonces Secretario de Educación, Narciso Bassols, defendió una nueva iniciativa de Ley Orgánica de la Universidad Nacional. Con este fin, dicho secretario criticó el régimen que había sido creado en la Ley de 1929, por haber mantenido algunos puntos de contacto entre la Universidad y el poder público, los cuales quedaron eliminados mediante la nueva iniciativa.

Hacia 1939, se había extendido el régimen autónomo de la Universidad a las escuelas universitarias particulares que obtuvieran reconocimiento oficial; y en 1942, se dispuso que todas las universidades e institutos universitarios del país se rigieran por sus propias leyes o estatutos, por lo cual quedaron exentos de la aplicación de la Ley Orgánica de la Educación Pública. Esa misma ley preveía, con todo, la expedición de un ordenamiento especial para la enseñanza de tipo universitario, el cual estaría destinado a coordinar esta enseñanza en toda la República y a regular la actividad de la Federación y los estados en esta materia. Sin embargo, cabe advertir que dicho ordenamiento sólo pudo ser promulgado hasta el 31 de diciembre de 1978.

Es necesario señalar que, en virtud de la autonomía absoluta que se le había concedido a la Universidad Nacional en 1933, dicha Institución quedó privada de los recursos indispensables para su propio desarrollo. Tal situación, sumada a otros factores de carácter más propiamente circunstancial, provocó la necesidad de buscar la promulgación de una nueva Ley Orgánica. Ésta se obtuvo en 1945 y todavía se encuentra en vigor. Las características más sobresalientes de esta Ley son dos: por un lado, define la personalidad jurídica de la Universidad en los términos de un organismo descentralizado del Gobierno Federal; por otro, establece una Junta de Gobierno, entre cuyas funciones se encuentra la elección del rector de la propia Universidad. La creación de este organismo ha sido fuertemente objetada por algunos ex-rectores de la Universidad. Según el Dr. Ignacio García Téllez “la Junta va en contra de todas las tendencias democráticas que deben orientar la composición del Consejo Universitario”. Este criterio fue también compartido por el Dr. Mario de la Cueva, quien comparó dicha Junta con el “Supremo Poder Conservador” de las leyes, llamadas constitucionales, de 1836 y con el

conjunto de “Príncipes Electores encargados de designar al Sacro Emperador Romano-Germánico” (CEE, 1969).

En 1962, un especialista opinaba que la actual Ley Orgánica “había impuesto (a la UNAM) ciertamente algunas limitaciones, creando incluso organismos del todo ajenos a nuestra tradición; pero que, a fin de cuentas, se había revelado que el traslado de las funciones electorales de una Junta... contribuyó notablemente a la pacificación de la Universidad” (Muñoz Ledo, 1962: 121).

Sin embargo —como lo observa Castrejón (1976: 23)— a partir de ese mismo año (de 1962) los conflictos que se manifestaron en la Universidad Nacional, y en otras instituciones de enseñanza superior, adquirieron mayor trascendencia y mayores grados de violencia, hasta llegar a su nivel más dramático en 1968. Tales conflictos originaron diversas acciones del Estado —el cual con frecuencia utilizó la fuerza pública para restaurar el orden en las universidades—. Esas acciones fueron consideradas, por algunos, como violatorias de la autonomía universitaria. Para otros sectores, sin embargo, la autonomía sólo se refiere a diversos aspectos de la vida universitaria, considerada ésta en sentido estricto; de lo cual se deduce que esta facultad no concede a los recintos universitarios el carácter de extraterritorialidad que negaría al Estado la posibilidad jurídica de utilizar la fuerza pública en los mismos recintos.

Durante el actual sexenio de gobierno fue aprobada una reforma constitucional, propuesta por el Presidente López Portillo, que eleva la autonomía universitaria al rango constitucional. Cabe anotar, sin embargo, que —según se desprende de los acontecimientos ocurridos en el país durante la última década— los conflictos universitarios son, en el fondo, independientes de las leyes que regulan las relaciones formales entre el Estado y nuestras casas de cultura superior. No es probable, por tanto, que el simple perfeccionamiento de estas regulaciones constituya una condición suficiente para conservar el orden en las instituciones universitarias. Lo que parece, en cambio, más probable es que los conflictos universitarios sólo serán menos frecuentes hasta que ocurran determinados cambios en nuestra organización social y en el régimen interno de las propias universidades e institutos de educación superior. Por un lado, será necesario avanzar hacia la solución de los conflictos sociales que sólo se reflejan  $\frac{3}{4}$ pero no se originan $\frac{3}{4}$  en las universidades del país. Por otro lado, será necesario que las mismas universidades logren establecer los sistemas de autogobierno democrático, que les permitan encontrar, en cada caso, las soluciones a diversos conflictos que sí son generados en el seno de las mencionadas instituciones.

## Principales acciones encaminadas a cumplir las diversas funciones del sistema educativo

### ENSEÑANZA PRIMARIA

	<i><b>FUNCIÓN DISTRIBUTIVA (Cobertura)</b></i>	<i><b>FUNCIÓN ACADÉMICA (Calidad de la Educación)</b></i>	<i><b>FUNCIÓN OCUPACIONAL</b></i>
1930-1934	Se impulsan las escuelas nocturnas (para obreros y campesinos adultos).	La Dirección de Misiones Culturales y Escuelas Normales Rurales asume la tarea de preparar nuevos maestros y de mejorar a los que están en servicio. Esta Dirección controla también los cursos por correspondencia para maestros. La enseñanza normal rural requería 3 años de estudios, consecutivos a la primaria.	
1934-1940	Se pretende que todas las escuelas ofrezcan servicios nocturnos. <ul style="list-style-type: none"><li>• Se establecen 2 calendarios.</li><li>• Se crean las primarias “Hijos del Ejército”.</li></ul>	Las Escuelas Normales Rurales se vinculan con las Escuelas Prácticas de Agricultura, con lo cual se integran las Escuelas Regionales Campesinas. Estas escuelas preparaban maestros rurales en 4 años: el primero permitía completar la primaria; los dos siguientes se dedicaban a la enseñanza agrícola e industrial y, el último, a la enseñanza normal. <ul style="list-style-type: none"><li>• El currículum de las escuelas primarias considera las diferencias existentes entre las ecologías de las escuelas.</li></ul>	Enseñanza “vitalista” (intenta armonizar las enseñanzas teóricas con las actividades prácticas).
1940-1946	Las primarias originalmente destinadas a los hijos de los miembros del ejército, se convierten en internados para niños muy pobres. Se crea el CAPFCE.	Las Misiones Culturales (que habían sido fundadas en 1926 y suprimidas en 1938) son restablecidas. Dos de ellas se dedican a capacitar maestros en servicio. Otras capacitan “maestros misioneros”.	

***FUNCIÓN  
DISTRIBUTIVA  
(Cobertura)***

Las Misiones Especiales Agrícolas se convierten en Escuelas Rurales de Organización Completa.

***FUNCIÓN ACADÉMICA  
(Calidad de la Educación)***

- A las Normales Rurales se les añaden 2 años de estudios (con lo que éstos llegan a 6), y se organizan en 2 ciclos, como las urbanas. El primer ciclo adopta el plan de estudios de las escuelas secundarias.
- Se sugiere, desde este sexenio, que la enseñanza normal sea de nivel profesional (precedida por el bachillerato).
- Se crea el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, para facilitar la titulación del Magisterio, para facilitar la titulación de los maestros rurales. [En este Instituto quedan incluidas la Escuela por Correspondencia y la Escuela Oral (que hasta entonces funcionaba como Escuela Normal para Maestros no Titulados)].

Se acuerda “revisar... todos los aspectos de la educación Normal”.

Se inicia la aplicación de la reforma de los planes y programas de estudio en las normales. Se agrega un “año preparatorio” y otro de “Servicio Social”.

Se implanta un nuevo plan de estudios en las escuelas primarias: se pretende que la educación tenga un sentido activo.

***FUNCIÓN  
OCUPACIONAL***

El Plan de estudios, en el 5°. y 6°. grados, intensifica las actividades prácticas.

1952-1958

1958-1964

Se aprueba el Plan de Once Años: (aumento en el número de maestros). Se introducen los libros de texto gratuitos.

***FUNCIÓN  
DISTRIBUTIVA  
(Cobertura)***

1964-1970 Se restablece el calendario único.

1970-1976 Los internados de primaria se convierten en Centros de Educación Fundamental (Primaria acelerada y enseñanza ocupacional a adolescentes).  
Coexisten escuelas de organización completa e incompleta, escuelas de concentración y escuelas unitarias. Se aprueba la Ley Federal de Educación para Adultos, que reconoce formalmente la validez del aprendizaje de los autodidactas.

***FUNCIÓN ACADÉMICA  
(Calidad de la Educación)***

El Plan de estudios de enseñanza normal es estructurado en 8 áreas.

El secretario de Educación reconoce la necesidad de introducir la enseñanza preparatoria, como antecedente de la educación normal.

El Plan Nacional de Mejoramiento Profesional del Magisterio comprende cursos sistemáticos para directores de escuelas primarias.

Nuevos planes de estudios y modificación de los libros de texto de las escuelas primarias. Esta vez se pretende, sobre todo, que el alumno sepa pensar en sí mismo y que desarrolle una conciencia crítica de su realidad.

- También se reforman los planes de estudio de las escuelas normales: se reduce el número de materias y se consideran las diferencias existentes entre las regiones del país. Se vuelve a insistir en la necesidad de profesionalizar la educación Normal.
- Se establece la Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio, “con el fin de ofrecer asesoría permanente a los maestros”. Esta dependencia establece las licenciaturas abiertas en educación preescolar y primaria.

***FUNCIÓN  
OCUPACIONAL***

Métodos pedagógicos conocidos como “aprender haciendo” (los internados adoptan la práctica del trabajo productivo).

***FUNCIÓN DISTRIBUTIVA***  
***(Cobertura)***

1976-1982 Programa de Primaria para todos los Niños: ofrece diversas alternativas para la atención de la demanda (según las características de cada localidad).

***FUNCIÓN ACADÉMICA***  
***(Calidad de la Educación)***

Se funda la Universidad Pedagógica Nacional, a la cual se trasladan las “licenciaturas abiertas” que había establecido la Dirección General de Mejoramiento Profesional. A través de su “sistema escolarizado”, esta universidad ofrece 5 licenciaturas en Ciencias de la Educación y algunas maestrías. La Comisión de Contenidos y Métodos de la Educación inicia un proceso para modificar, una vez más, los programas de estudios y los libros de texto de las escuelas primarias.

***FUNCIÓN***  
***OCUPACIONAL***

**Principales acciones encaminadas a cumplir  
Las diversas funciones del sistema educativo  
ENSEÑANZA MEDIA**

	<i><b>FUNCIÓN DISTRIBUTIVA (Cobertura)</b></i>	<i><b>FUNCIÓN ACADÉMICA (Calidad de la Educación)</b></i>	<i><b>FUNCIÓN OCUPACIONAL (Especialidad Laboral)</b></i>
1930-1934	Se ordena que las escuelas técnicas adapten sus planes de estudios, de tal manera que puedan ofrecer a los trabajadores oportunidades educativas adecuadas a sus respectivas capacidades y posibilidades de estudiar.	Se asigna a la preparatoria general la tarea de elaborar el pensamiento filosófico de la generalidad (acorde con la concepción que establece la diferenciación entre el trabajo intelectual y el manual).	Se ordena que las escuelas técnicas preparen hombres con especialidades concretas y definidas, acordes con las exigencias y necesidades de la economía. Para esto se crea la preparatoria técnica de 4 años y la Escuela de Altos Estudios Técnicos.
1934-1940	Las escuelas vocacionales desempeñan funciones propedéuticas (al mismo tiempo que capacitan para el trabajo). <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establecen los centros nocturnos de 9 años para los sectores proletarios del D.F., así como las secundarias obreras por cooperación, en poblaciones lejanas a las capitales de los estados.</li> <li>• Se establecen los internados mixtos de enseñanza secundaria, para los trabajadores organizados. Se logra matricular al 1.7% de los jóvenes de 13 a 18 años.</li> </ul>	Las escuelas vocacionales se proponen eliminar “el intelectualismo típico” de los bachilleratos. En el ciclo básico se introduce un plan de estudios que intenta conciliar los intereses de la educación obrera con los de la enseñanza técnica y los de las escuelas secundarias. Se funda el Instituto Nacional del Magisterio de Segunda Enseñanza.	Se funda el IPN, según el modelo de la “institución politécnica”. La enseñanza media se divide en prevocacional y vocacional. Las vocacionales se diversifican, de acuerdo con las ramas profesionales hacia las que orientaban sus enseñanzas. Al finalizar este sexenio, las ramas del sistema que ofrecían alguna educación vocacional absorbían el 55% del alumnado de la enseñanza media.
1940-1946	La enseñanza media se expande a tasas geométricas de 10.1% anual.	El ciclo prevocacional se extiende a 3 años y se transforma en educación secundaria. La Dirección General de Segunda Enseñanza transforma el plan de estudios de las escuelas secundarias “para crear un tipo único de esta	

***FUNCIÓN DISTRIBUTIVA  
(Cobertura)***

***FUNCIÓN ACADÉMICA  
(Calidad de la Educación)***

***FUNCIÓN OCUPACIONAL  
(Especialidad Laboral)***

blecimiento de segunda enseñanza, que integre las orientaciones teóricas de las secundarias, con las prácticas de las escuelas técnicas”.

El Instituto de Magisterio de Segunda Enseñanza se convierte en Escuela Normal Superior.

1946-1952

Se fundan los dos primeros Institutos Tecnológicos Regionales (en Celaya y Durango, respectivamente).

1952-1958

Casi todas las escuelas preparatorias adoptan el plan de estudios propuesto por la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), cuyo objetivo consiste en eliminar la prematura especialización de estudios.

1958-1964

Se insiste en la necesidad de uniformar las ramas del ciclo básico, para que todas desempeñen funciones propedéuticas y, simultáneamente, preparen para el trabajo.

Se establecen los “Centros de capacitación para el Trabajo Industrial” y los “Centros de Capacitación para el Trabajo Agropecuario” (CECATI y CECATA). Se crea el Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial, para preparar profesores de educación técnica a nivel medio. Se crean las Escuelas Normales para la Capacitación en el Trabajo Industrial o Agropecuario para preparar al personal docente de los CECATI'S y CECATA'S.

***FUNCIÓN DISTRIBUTIVA  
(Cobertura)***

***FUNCIÓN ACADÉMICA  
(Calidad de la Educación)***

***FUNCIÓN OCUPACIONAL  
(Especialidad Laboral)***

1964-1970 Se establecen las telesecundarias. La unificación de las preparatorias pretende que los egresados de las escuelas técnicas puedan proseguir estudios de nivel superior, y los de las preparatorias generales estén en condiciones de incorporarse al mercado de trabajo.

Se propone unificar también los planes de estudios de las preparatorias técnicas y los de las de carácter académico (aunque sólo se introducen algunas asignaturas de carácter general en las primeras, y de carácter técnico en las segundas).

Se ordena que todas las escuelas que impartan el ciclo básico adopten los planes aprobados por el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CNTE).

Se cancelan los cursos intensivos que se impartían en las Normales Superiores, “por la desproporción que había entre quienes se inscribían en ellos y quienes acudían regularmente a dichas escuelas”.

En el ciclo básico, se intenta introducir las metodologías de aprendizaje conocidas como “enseñar produciendo”.

Se crean los “Centros de Estudios Tecnológicos” (CET), que no desempeñan funciones propedéuticas.

El plan de estudios de las secundarias propone al mismo número de horas semanales actividades tecnológicas en las escuelas técnicas y en las de carácter general.

<b><i>FUNCIÓN DISTRIBUTIVA</i></b> <b><i>(Cobertura)</i></b>	<b><i>FUNCIÓN ACADÉMICA</i></b> <b><i>(Calidad de la Educación)</i></b>	<b><i>FUNCIÓN OCUPACIONAL</i></b> <b><i>(Especialidad Laboral)</i></b>
---	--	---

1970-1976	<p>Se crea el Sistema Nacional de Educación de Adultos, el cual ofrece oportunidades de acreditar la secundaria a través de la enseñanza abierta.</p>	<p>Resoluciones de Chetumal: una vez más se insiste en la necesidad de unificar los planes de estudio vigentes en ciclo básico (aunque, todavía en 1975, se pudo observar que dicha Resolución no se había plasmado en un currículo realmente comprensivo). Se crean los Colegios de Ciencias y Humanidades y los Colegios de Bachilleres. Se aceptan en las secundarias los planes de estudios por áreas y por asignaturas.</p>	<p>Se introducen nuevas modalidades de educación secundaria (tecnológico-agropecuarias, pesqueras, forestales). Los CCH y los CB ofrecen “opciones terminales” en el ciclo superior de este nivel. La ANUIES recomienda adoptar cursos semestrales en las preparatorias, con salidas laterales a diferentes niveles. Las vocacionales se convierten en CECYT que ofrecen los títulos de bachiller y de técnico profesional de nivel medio.</p>
1976-1982			<p>Se crea el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), que sólo ofrece educación técnica de carácter terminal.</p>

## SEGUNDA PARTE: INTERPRETACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL SISTEMA EDUCATIVO

En este estudio hemos revisado diversas fuentes de información relacionadas con la evolución del sistema educativo nacional. Nos hemos propuesto, de este modo, identificar las respuestas que dicho sistema ha querido dar a los requerimientos que le fueron planteados por los sistemas político, económico y de estratificación social del país. El cuadro anexo recoge, en forma sumaria, las principales tendencias detectadas a través del análisis, y, al mismo tiempo, las refiere al marco teórico del cual partimos al iniciar la recopilación de los datos.

### I. Función sociopolítica del sistema educativo

Los datos recopilados sustentan la hipótesis de que el sistema educativo pretendió responder, en primer lugar, a la necesidad de apoyar la consolidación de los gobiernos posrevolucionarios. Desde aquellos que se establecieron inmediatamente después de la fundación del partido que asumió el poder en 1929, hasta los gobiernos más recientes, mostraron interés en utilizar a la educación para obtener los apoyos políticos indispensables para su propio sostenimiento <sup>3</sup>/<sub>4</sub> a través de la distribución de los recursos educativos como instrumentos de negociación política<sup>3</sup>/<sub>4</sub>, y en utilizarla también para combatir ideologías contrarias a las suyas. Al mismo tiempo, en cada momento histórico, se propusieron difundir a través de la educación, las ideologías que consideraron convenientes para obtener la legitimidad para su posición hegemónica. El acopio de datos que se hizo en este capítulo ha dejado ver con claridad, por ejemplo, que durante los primeros años de la década de los treinta los pasos que se dieron para establecer la educación socialista eran un reflejo de la campaña que los regímenes correspondientes al maximato del General Calles emprendieron contra las clases que fueron derrotadas por el movimiento revolucionario. En esa época, el Estado necesitaba asegurar su propia supervivencia. Por tanto, su interés en la educación no tenía, en un primer término al menos, la finalidad de promover el desarrollo nacional ni la igualdad social, sino la de controlar los procesos de socialización, de tal manera que éstos le garantizaran el consenso de las generaciones más jóvenes. Posteriormente, el régimen cardenista logra consolidarse mediante el apoyo de los campesinos y de los obreros organizados. Es entonces cuando se propone abiertamente la tesis de que la educación desempeña una función emancipadora, al enaltecer a las clases

desposeídas.<sup>1</sup> Para ello era necesario que la educación formara a los dirigentes de la clase proletaria, por lo cual el gobierno se declaró opuesto a que los hijos de los trabajadores ingresaran a las universidades. Si lo hicieran, decía Cárdenas, los trabajadores perderían a sus líderes potenciales, ya que los egresados de las universidades “irían a rendirse al servicio de los poseedores”. Al mismo tiempo, el régimen de Lázaro Cárdenas extiende visiblemente los servicios educativos destinados a los obreros y campesinos, con lo cual refuerza la sustentación política que le era indispensable para afianzar su poder y así lograr los objetivos que se había propuesto.

A partir del régimen de Ávila Camacho, el gobierno necesitó contar con el apoyo de las clases sociales cuyos intereses habían sido afectados por las políticas cardenistas, o simplemente habían sido amenazadas por la retórica de dicho régimen. A partir de entonces, el control de los campesinos y de los obreros queda asegurado a través de otras acciones; y la tesis de la *Unidad Nacional*<sup>3/4</sup> que el Estado propone como alternativa a la lucha de clases<sup>3/4</sup> es reforzada por el mismo modelo de desarrollo económico que, desde entonces, adoptan los gobiernos y reflejan claramente en sus respectivas retóricas. Por esta razón es modificada la Ley Orgánica de Educación Pública, en cuya exposición de motivos se arguye que el precepto constitucional que declaraba el carácter socialista de la educación del país, no debía generar actitudes que combatieran las actividades religiosas de los mexicanos. En diciembre de 1946 es, finalmente, reformado el aludido precepto. En esa ocasión se sustituye el carácter socialista de la educación del país, por una concepción acorde con el espíritu de colaboración (*Unidad Nacional*) que preside la filosofía educativa de los gobiernos consecutivos al del General Cárdenas. Al mismo tiempo, las pautas de expansión educativa fueron siendo determinadas por la necesidad de satisfacer las aspiraciones de las clases medias urbanas, y los requerimientos del incipiente desarrollo industrial del país.<sup>2</sup>

## II. Función distributiva del sistema educativo

### A) Educación primaria

El análisis de las pautas de distribución de la educación primaria a través de estos cincuenta años revela tres tendencias divergentes. La primera de ellas refleja las alianzas que los gobiernos de la década de los años treinta establecieron con los campesinos, los obreros y los militares. La segunda tendencia refleja una especial

---

<sup>1</sup> Aunque esto ya se había señalado con anterioridad, a partir de este régimen se ubica en un marco de referencia muy distinto del de los gobiernos precedentes. Para Cárdenas, la educación debía contribuir a la consolidación del socialismo, y no sólo debía proponerse “disminuir la ignorancia” de los sectores populares.

El Estado percibió, a partir de 1968, que la funcionalidad de estas políticas, con respecto a su contribución a asegurar la lealtad de las clases medias, mostraba un relativo agotamiento. A partir de 1971, tomó diversas medidas con el objeto de recuperar la lealtad de esos grupos sociales. Un análisis de las mismas puede encontrarse en Latapi, 1980.

preocupación por favorecer la movilidad educativa y social de las clases medias. A esto se atribuye la forma en que fue ejecutado el Plan de Once Años, la cual neutralizó el efecto compensatorio que, en otras condiciones, hubiera podido generar el ofrecimiento generalizado de los libros de texto gratuitos. Por fin, la tercera tendencia —que inicia en 1971— si bien refleja una acentuación de la que se acaba de señalar, estuvo sin embargo acompañada de otra preocupación por extender, aún más, el papel certificador y la cobertura general del sistema educativo. Por esta razón se establecieron las bases para acreditar el aprendizaje de los autodidactas, por una parte, y se instrumentaron diversas modificaciones tecnológicas tendientes a inscribir en las escuelas primarias (de acuerdo con las declaraciones oficiales) a todos los niños del país que efectivamente demanden ese servicio. Esto no quiere decir, sin embargo, que de ese modo se haya podido asegurar que las clases económicamente débiles ingresen en efecto al sistema educativo, o que permanezcan en él hasta la terminación de su educación primaria.

### *B) Ciclo básico de la enseñanza media*

Las pautas conforme a las cuales se pretendió desempeñar la función distributiva de este ciclo de enseñanza reflejan dos tendencias divergentes. La primera de ellas (que corresponde a la década de los treinta) denota la intención de adaptar la morfología del sistema escolar a las posibilidades de las clases trabajadoras, al orientar la educación más directamente hacia el trabajo, aunque esto pudiera limitar la movilidad educativa y social de esos sectores. En cambio, a partir de 1940, las políticas instrumentadas en ese ciclo de enseñanza <sup>3</sup>/<sub>4</sub>al inspirarse en la concepción de la sociedad que desde entonces asume el Estado <sup>3</sup>/<sub>4</sub> se proponen, precisamente, favorecer la movilidad social y educativa de aquellos grupos sociales que están en condiciones de concluir su educación primaria. De ahí la insistencia en buscar la unificación de las diversas ramas de este ciclo, de tal manera que todas ellas desempeñaran funciones propedéuticas, sin abandonar el objetivo de preparar a los alumnos para su inserción eficaz en el mercado de trabajo.

### *C) Ciclo superior de la enseñanza media*

En este ciclo se aprecia, con mayor claridad, la tendencia que señalamos en el epígrafe anterior. Por una parte, se procura extender la cobertura de esta enseñanza de tal manera que sea posible abarcar a los sectores proletarios. Por esto se agrega, a la enseñanza preparatoria tradicional, la enseñanza técnica de nivel subprofesional. Por otra parte, se procura favorecer la movilidad social de los alumnos de las escuelas técnicas de este nivel. Con este objeto se dispone que las instituciones que ofrecen carreras profesionales de nivel medio asuman, también, el desempeño de funciones propedéuticas. Hay que anotar, sin embargo, que en el sexenio 1976-82 el Estado decidió impulsar nuevamente la educación técnica que no desempeña funciones propedéuticas, al crear con este fin un organismo público independiente de los que habían sido establecidos con anterioridad.

### III. Función académica del sistema educativo

#### *A) Enseñanza primaria*

##### *1. Formación de maestros*

Los datos recabados en relación con este tema reflejan, en primer lugar, una constante preocupación por mejorar la calidad de la educación primaria, a partir de la preparación de mejores maestros y de la superación de la calidad de los que ya están en servicio. En este sentido, sin embargo, se advierten dos tendencias que, como las que comentamos anteriormente, también encuentran su punto de inflexión en 1940. En efecto, las políticas de formación de maestros que fueron aplicadas durante los años treinta, partían del criterio de que era necesario preparar, en el menor tiempo posible, al mayor número de profesores, pues sólo así se podrían ejecutar los planes que entonces se habían trazado —en especial, los encaminados a satisfacer la demanda por educación primaria en las zonas rurales—. En cambio, las políticas que se aplicaron a partir del sexenio 1940-46 procuran dar una educación equivalente a los maestros urbanos y a los rurales (sin duda, esto facilitó la migración de maestros de origen rural hacia las zonas urbanas). A partir de ese sexenio, la preocupación central de los responsables de la educación del país consistió en facilitar la titulación de los maestros, en especial de los que trabajan en el campo. Así pues, desde ese momento se empezó a aceptar la validez de la tesis que relaciona la calidad de los maestros, no con la calidad de la educación que ellos recibieron —ni con sus conductas o actitudes ante la docencia—, sino con la escolaridad absoluta que los profesores logran acreditar ante las autoridades correspondientes. Esta tesis tuvo repercusiones, indudablemente, en el escalafón del magisterio; pero, como ya se ha demostrado, la escolaridad acreditada por los maestros no forma parte necesariamente de las variables explicativas de la calidad de los mismos. Esta tendencia que, por tener implicaciones escalafonarias, fue constantemente apoyada por el sindicato de maestros, dio lugar, por una parte, a diversas negociaciones encaminadas a establecer la equivalencia entre la enseñanza normal y la preparatoria; por otra parte, dio lugar a la fundación de la Universidad Pedagógica Nacional. Sin embargo, el impacto que esto pueda tener en la calidad de la educación primaria está todavía por demostrarse.

Por otra parte, se ha tratado de introducir reformas educativas a través de diversos cursos de capacitación para los maestros. Así por ejemplo, durante el sexenio 1970-76 fueron instrumentadas diversas acciones que pretendían “vigorizar (en los alumnos) los hábitos intelectuales que permiten el análisis objetivo de la realidad”; “desarrollar (en ellos) la capacidad y las aptitudes de los educandos para aprender por sí mismos”; “desarrollar (en ellos) la capacidad de observación, análisis, interrelación y deducción”, así como “promover el ejercicio de la reflexión crítica” (Ley Federal de Educación, arts. 50 y 45). Estos objetivos reflejan una filosofía que no concibe la educación como una simple transmisión de conocimientos y valores, sino como un factor de cambio social, orientado a colaborar con otros procesos tendientes a la transformación de las estructuras determinantes de la organización social del país.

De hecho, y al contrario de lo que se esperaba, se pudo observar que los maestros siguieron utilizando algunos de los métodos educativos que habían empleado tradicionalmente. Más aún, aunque algunos mentores se inclinaron hacia los comportamientos acordes con las reformas mencionadas, ellos siguieron aceptando otros principios y conductas que bien podrían ser considerados como antagónicos a las mismas. Por esta razón se insistió tanto, durante el periodo analizado, en que ninguna reforma educativa podía ser eficaz si no se originaba en los sistemas y procedimientos mediante los cuales se prepara al personal docente. Sin embargo, durante dicho sexenio se aceptó erróneamente el supuesto de que aquellos maestros que habían ejercido su profesión un determinado número de años  $\frac{3}{4}$  durante los cuales habían concebido la pedagogía en determinada forma  $\frac{3}{4}$  modificarían radicalmente sus conductas y actitudes si se les ofrecían cursos de capacitación de pocas semanas de duración.

Conviene recordar, sin embargo, que varias reformas introducidas en los planes de estudio de las escuelas normales pretendieron proporcionar respuestas de mayor alcance del de los cursos de capacitación. El que no hayan obtenido los resultados esperados obedece, pues, a otros factores que sólo se reflejan en el comportamiento de los docentes y en las políticas de selección de los mismos. Debemos advertir que las deficiencias en la preparación de los maestros no son homogéneas ni se distribuyen aleatoriamente, ya que afectan en mayor grado a los maestros que desempeñan sus labores en las condiciones sociales y ecológicas más hostiles —en las cuales sería necesario contar con profesores mejor calificados, para poder contrarrestar las dificultades que en esas regiones plantea la docencia—. Por otro lado, y en forma paradójica, los maestros que cuentan con mayor experiencia y calificación fueron canalizados hacia localidades que disponen de mayores facilidades para el aprendizaje, ya porque la población en general ha recibido una educación más amplia y de mejor calidad, o bien, porque la población de esas regiones disfruta en general de mejores condiciones de vida.

Por este motivo, puede predecirse que la simple elevación de la enseñanza normal al rango universitario producirá, más bien, una dinámica que, a la larga, seguirá llevando los mejores recursos docentes hacia las clases sociales más favorecidas del país —lo cual también ofrecerá algunas oportunidades al magisterio para ascender en la escala de la estratificación social—. Por tanto, dicha medida sólo contribuirá a consolidar aún más la precaria situación en que se encuentran las escuelas rurales y suburbanas del país.<sup>3</sup>

Creemos, en consecuencia, que las oportunidades que se están ofreciendo a los maestros para cursar las licenciaturas en educación deberán conciliar dos objetivos que hasta ahora han sido antagónicos, a saber: contribuir a mejorar la calidad de la educación que se ofrece a las clases mayoritarias de la sociedad, y satisfacer las aspiraciones de movilidad social y superación académica que ha expresado el magisterio.

---

<sup>3</sup> Conviene mencionar que la Universidad Pedagógica Nacional, a través de su “Sistema de Educación a Distancia” está ofreciendo oportunidades de cursar la Licenciatura en Educación a un número considerable de maestros rurales. Sin embargo, existen algunas indicaciones, según las cuales el rendimiento académico de dichos maestros no está siendo satisfactorio. Además, subsiste la posibilidad de que dichos maestros decidan solicitar su cambio hacia zonas urbanas o más desarrolladas.

Lo anterior sólo será posible si las instituciones que ofrecen estas oportunidades integran sus acciones en políticas que pretendan remodelar, radicalmente, las estructuras y procedimientos conforme a los cuales se desarrolla en la actualidad la educación del país. Esto exige, por ejemplo, sustituir la “educación artesanal” y “mecanicista” por otra, más compleja, que tendría que ser desarrollada por personas de diferentes niveles y tipos de calificación, las cuales desempeñarían, en forma racionalmente organizada, un conjunto de tareas de diversas clases. Esta complejidad se reflejaría tanto en las categorías ocupacionales, como en las especializaciones profesionales. Así, por ejemplo, se requeriría personal altamente calificado para planificar la docencia en función de las características de cada una de las regiones geográficas y grupos sociales existentes —o bien, para desarrollar, instrumentar y supervisar su aplicación de metodologías adecuadas para el desempeño de esta función—. Asimismo, se necesitaría personal de alto nivel para diseñar procedimientos de evaluación de los resultados obtenidos a través del proceso de enseñanza-aprendizaje, así como para detectar los problemas pedagógicos existentes en cada uno de los grupos escolares. Se requeriría también personal de distintos niveles de calificación para supervisar y dirigir los procesos educativos, y para orientar el desarrollo de los alumnos. Además, se debería contar con personal con una calificación equivalente a aquella que en la actualidad se obtiene en las escuelas primarias, para ejecutar las labores docentes relacionadas con las distintas áreas de los planes de estudio.

Estructuras como la anterior permitirían proporcionar, aun a las escuelas ubicadas en las zonas más remotas, una serie de apoyos técnicos y académicos que son indispensables para que los maestros desempeñen sus tareas en forma adecuada y eficiente. Además de favorecer una mayor especialización en las diversas áreas del currículo, y una mejor adaptación de la enseñanza a las condiciones ambientales y sociales de la educación, dichas estructuras capacitarían al magisterio para desarrollar actividades extracurriculares que, a su vez, incidirían favorablemente en la educación ofrecida en las diversas escuelas.

## *2. Apoyo a los docentes*

Otra de las políticas que se instrumentaron para mejorar la calidad de la educación primaria, consistió en prestar diversos apoyos a los maestros en ejercicio (y, en algunos casos, a los directores de las escuelas). Destacan en este sentido las misiones culturales (que funcionaron entre 1926 y 1938, y fueron restablecidas durante el sexenio del General Ávila Camacho). Sin embargo, estas acciones cedieron ante las presiones de quienes exigían la certificación de la escolaridad de los profesores, hasta el punto de que una dependencia que fue establecida para “ofrecer asesoría permanente” a los maestros, generó posteriormente las licenciaturas abiertas en educación.

## *3. Planes y programas de estudio*

También con el propósito declarado de mejorar la calidad en la educación primaria fueron modificados, en varias ocasiones, los planes, programas y libros de texto de

este nivel educativo. Sin embargo, estas modificaciones no fueron coordinadas con los necesarios cambios en los programas de las escuelas normales, ni fueron gradualmente difundidas, ni tampoco hay constancia de que la introducción de las mismas haya sido evaluada con finalidades formativas.

#### *4. Resumen*

De lo anterior se desprende que, si intentásemos aprehender en una hipótesis explicativa (que todavía estaría sujeta a comprobación por medio de investigaciones posteriores), las dinámicas que han determinado la situación en que se encuentra la calidad de la educación primaria del país, tendríamos que considerar la relación dialéctica que ha existido entre los administradores del sistema educativo, por una parte, y el magisterio organizado del país, por la otra. Así tendríamos entonces, por una parte, una Secretaría de Educación que, si bien ha dado a conocer frecuentemente su preocupación por la calidad de la enseñanza que se imparte en el sistema, no siempre ha sido capaz de remunerar el trabajo de los maestros en las condiciones que a éstos les han parecido deseables. Por otra parte, tendríamos un magisterio que constantemente ha exigido el establecimiento y la observación de normas escalafonarias, basadas en criterios tales como la experiencia magisterial y la educación formal de los mentores, los cuales no corresponden realmente a la calidad de la docencia que se imparte. La resolución de esta dialéctica ha estado, muy probablemente, mediatizada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, a través del cual los gobiernos han negociado la distribución de los beneficios que se han otorgado a los maestros, procurando que dicha distribución contribuyera a obtener los apoyos políticos que en cada momento al Estado consideró necesarios. De esto se seguirá que las remuneraciones de los maestros se han administrado, más en función de garantizar el apoyo político que la estructura del Estado ha requerido, que en función de establecer la necesaria correspondencia entre dichas remuneraciones, por una parte, y el comportamiento y la eficiencia de los maestros, por la otra. Parecería, entonces, muy difícil que otras medidas que se dicten en lo futuro, con el fin de mejorar la calidad de la docencia, resulten efectivas, mientras éstas no puedan escapar del círculo vicioso al que estamos haciendo referencia. Indudablemente, sigue siendo necesario mejorar las condiciones de trabajo de los maestros; pero aun si esto no se logra, no se reflejará en la calidad de la enseñanza, si las remuneraciones se siguen basando en criterios tradicionales, y si la docencia se sigue desarrollando a partir del esquema artesanal y mecanicista que hasta ahora le ha servido de base.

#### *B) Enseñanza media*

El análisis de las medidas de carácter académico que fueron adoptadas por los responsables del desarrollo de la enseñanza media, durante el periodo analizado, revelan la existencia de frecuentes desacuerdos sobre los fines que debe perseguir este nivel educativo. A ello se debe que con relativa insistencia se haya tratado de revisar la estructura morfológica de esta enseñanza, así como los modelos curriculares que en diversos momentos se consideraron adecuados para lograr los fines que se trataba de alcanzar.

Hasta 1940 se aceptó la validez de una estructura morfológica, plenamente compatible con la concepción de la división del trabajo que polariza las actividades intelectuales, en un extremo, y las manuales, en el otro. Por esta razón, se impulsó el desarrollo de escuelas preparatorias que, presumiblemente, se especializarían en el pensamiento filosófico —de carácter general—, al mismo tiempo que se creaban las escuelas vocacionales, tendientes a eliminar el “intelectualismo típico” de las primeras. Sin embargo, a través del tiempo, las escuelas preparatorias se fueron orientando hacia la educación propedéutica que era necesaria para cursar estudios profesionales de diversos géneros.

Por lo anterior, las escuelas preparatorias perdieron su carácter de instituciones dedicadas a la “educación general” que se les quiso imprimir durante los años treinta y, poco a poco, se dedicaron a impartir una educación que también se orientaba hacia la preparación para el trabajo. Ya en la década de los cincuenta la educación media superior se dividía en dos ramas que impartían, simultáneamente, algún tipo de educación de naturaleza ocupacional. Una de dichas ramas —a la cual corresponden las preparatorias técnicas— formaba técnicos de nivel medio; y la otra preparaba a quienes más tarde cursarían estudios profesionales de nivel superior.

El hecho de que paulatinamente se haya gestado un sistema educativo de nivel medio superior, compuesto por dos ramas que perseguían el mismo objetivo general —como es la formación profesional— y sólo se distinguían entre sí en lo que hace a sus objetivos específicos ya que la formación que ofrecían dichas ramas estaba dirigida a niveles ocupacionales diferentes, planteó, más adelante, la conveniencia de fusionar ambos tipos de educación en uno solo. De ese modo, aquellos estudiantes que aspiraran a ingresar a la universidad, y que por diversos motivos se vieran impedidos para hacerlo, adquirirían una preparación para el trabajo profesional de nivel medio. Al mismo tiempo, quienes desde el momento de ingresar a la enseñanza media superior tuvieran la necesidad de adquirir una formación profesional de ese nivel, podrían, posteriormente, ingresar a alguna institución de nivel superior. Con ello se esperaba, entonces, mejorar la distribución de oportunidades de ingresar a la enseñanza superior, y contribuir a elevar la eficiencia extrema de la enseñanza media superior.

Por otro lado, los responsables del desarrollo del ciclo básico de esta enseñanza, mostraron, desde la década de los treinta, su preocupación por lograr que dicho ciclo conciliara los intereses de la educación para el trabajo, con los fines propedéuticos de la enseñanza secundaria. Por esta razón, con frecuencia insistieron en la necesidad de que las escuelas secundarias generales ofrecieran algún tipo de precapacitación para el trabajo, sin que ello impidiera a los alumnos continuar sus estudios en el nivel medio superior. Al mismo tiempo, se proponía que las escuelas vocacionales impartieran, también, los conocimientos y habilidades necesarios para ingresar al ciclo superior del nivel medio.

Después de varios señalamientos que se hicieron en este sentido, dicha inquietud dio lugar a las “Resoluciones de Chetumal” (de 1974), las cuales sirvieron de base a la creación de un conjunto de escuelas secundarias técnicas orientadas hacia diversas actividades productivas. Por otra parte, los currícula de las escuelas secundarias fueron revisados; como consecuencia de ello, se propuso

hacerlos más congruentes con los de la enseñanza primaria. Así se procuraba que en el país funcionara una “enseñanza básica” de nueve grados, similar a la que existe en varios países del Norte del Atlántico y de América del Sur. Por tanto, se intentó reemplazar el currículo de la enseñanza secundaria que se dividía en asignaturas, por otro que se estructuraba a partir de áreas del conocimiento.

Resulta interesante advertir que, si bien es cierto que todas estas medidas estaban sólidamente fundamentadas en criterios aceptables, como son el de obtener currícula desarrollados con mayor eficiencia, una distribución más justa de las oportunidades educativas, y una mayor eficiencia externa de la enseñanza media, también es cierto que el resultado neto de tales medidas consistió en generar un sistema educativo que sólo sincréticamente introdujo algunas de esas reformas. En primer lugar, se puede observar que un considerable número de instituciones educativas siguieron funcionando de acuerdo con los modelos que trataban de superar las medidas propuestas —ya que no desaparecieron las secundarias por asignaturas ni las preparatorias generales—. En segundo lugar, las escuelas que hasta entonces sólo habían impartido educación de carácter propedéutico, y que intentaron responder a las nuevas exigencias curriculares, introdujeron en sus planes de estudios un cierto número de actividades tecnológicas, pero no lograron vincular funcionalmente sus diversas asignaturas (o áreas) con la precapacitación para el trabajo. En tercer lugar, las escuelas que ofrecían alguna educación directamente orientada hacia el trabajo, sólo yuxtapusieron a las asignaturas que ya se encontraban en sus planes de estudio algunas otras que pretendían tener un carácter humanístico. No lograron, sin embargo, que la preparación para el trabajo sirviera de eje a la reflexión científica y filosófica que subyace en el modelo curricular que, supuestamente, dichas escuelas estaban tratando de aplicar.

De todo lo anterior se deduce que las reformas propuestas produjeron resultados bastante distintos del esperado. A ello se debe, en cierta medida, que durante el actual sexenio se haya optado por impulsar nuevamente el desarrollo de escuelas técnicas que no persiguen finalidades propedéuticas. Esto significa, sin embargo, que en lugar de revisar a fondo las causas a las que pudieron haberse atribuido los resultados obtenidos, se prefirió retroceder en el tiempo, al insistir, tardíamente, en el desarrollo de un modelo curricular que por diversas razones se había procurado abandonar desde la década de los sesenta. El análisis que no se hizo sobre los factores que determinaron los resultados obtenidos, soslayó algunos hechos que, a simple vista, hubiera sido posible detectar. Entre ellos se encuentra, por ejemplo, el que las medidas paulatinamente adoptadas fueron propuestas, introducidas e instrumentadas al margen de un verdadero plan que, a su vez, hubiese permitido articular un conjunto de programas —como los de formación de profesores y de investigación educativa— que eran indispensables para que las medidas mencionadas penetraran eficiente y eficazmente en el sistema educativo del país.

#### IV. Función ocupacional del sistema educativo

Durante el periodo analizado, se hicieron diversos intentos con el objeto de vincular la enseñanza que se imparte en el sistema educativo, con las actividades

productivas del país. Por eso se insistió en que, desde el nivel primario, la educación armonizara la teoría con la práctica y, posteriormente, en que los educandos obtuvieran sus aprendizajes a partir de las mismas actividades productivas. En el nivel medio, también se advierte una temprana preocupación por introducir la enseñanza técnica de diversos niveles, la cual originó la creación de una “institución politécnica” similar a las que ya existían en otros países. Posteriormente, como lo señalamos en el epígrafe anterior, se trató de introducir una educación comprensiva que fuese propedéutica y terminal al mismo tiempo. Por último, se dio un nuevo impulso al modelo de enseñanza técnica que no ofrece a los estudiantes la oportunidad de ingresar al nivel superior del sistema educativo.

Las medidas anteriores se apoyaron, indudablemente, en la teoría económica del capital humano y en la corriente estructural-funcionalista de la sociología. Diversas investigaciones llevadas a cabo en varias partes del mundo fueron proporcionando evidencias que, aparentemente, apoyaban la validez de dichas teorías, ya que interpretaban en una forma de causalidad directa, las relaciones que se observaban entre la escolaridad de la fuerza de trabajo, las categorías ocupacionales a que tienen acceso los trabajadores que adquieren distintas dosis de escolaridad, y los niveles salariales correspondientes. Esta interpretación se derivó, a su vez, de la comprobación de que el crecimiento económico no podía ser explicado exclusivamente por los aumentos en las inversiones de capital físico, ya que también interviene, en el mismo proceso, el así llamado “factor residual”—que debe su nombre a la forma en que fue descubierto.

El caso de México fue también investigado en diversas ocasiones. Al respecto, se publicaron trabajos efectuados por Martin Carnoy (1963) sobre las “tasas de rendimiento” de las inversiones educativas; por Marcelo Selowsky (1967), sobre la contribución de la educación al crecimiento económico; por Jorge Balán y otros investigadores de las Universidades de Texas y de Nuevo León (1967-1968), sobre la relación existente entre la escolaridad, la ocupación y la movilidad social; por Clara Jusidman (1970) quien examinó la escolaridad de la población económicamente activa, según las ocupaciones y grupos de edades de la misma; por Leopoldo Solís (1970) y por Aurelio Montemayor (1980) quienes aplicaron este enfoque al relacionar la desigualdad en la distribución de la educación con la desigualdad en la distribución del ingreso. Asimismo, desde el punto de vista del criterio aplicado al interpretar la relación entre la educación formal y la ocupación—por cuanto se señala que escasas dosis de escolaridad sólo permiten acceder a ocupaciones de baja productividad— también puede incluirse en este grupo la investigación publicada por la Dirección General del Servicio Público del Empleo, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que fue llevada a cabo por investigadores adscritos al Proyecto Regional del Empleo para América Latina y El Caribe (1976).

Esta interpretación de las relaciones señaladas dio lugar, en segundo término, a una preocupación por obtener un balance cuantitativo y cualitativo entre los flujos de egresos del sistema escolar y el perfil de los requerimientos de personal que plantearía el desarrollo económico del país. Por eso se hicieron otros trabajos, con el fin de estimar dichas necesidades, mediante la aplicación de métodos desarrollados por la Organización para la Cooperación Económica del Desarrollo. Algunos

de esos intentos tuvieron un alcance nacional (como el de Ramírez Izquierdo, 1970) y otros se refirieron a determinadas regiones del país (Cfr. Universidad Autónoma de Nuevo León, 1970).

Otros estudios se propusieron, a su vez, examinar el desempeño de diversas ocupaciones existentes en el mercado laboral, con el fin de identificar las necesidades de capacitación y entrenamiento que deberían ser satisfechas, para una adecuada ejecución de las funciones exigidas por dichas ocupaciones. Esto exigió, como prerequisite, revisar las calificaciones ocupacionales que habían sido desarrolladas en otros países, para generar clasificaciones más adecuadas a la realidad de México. Estas líneas de investigación fueron seguidas, por ejemplo, por la Unidad Coordinadora del Empleo y la Capacitación, de la Secretaría del Trabajo.

La interpretación teórica a que estamos aludiendo parte del supuesto de que los problemas de concentración del ingreso, desempleo y subempleo, podrían corregirse eventualmente mediante una expansión más rápida (y/o más adecuada) del sistema educativo. Sin embargo, se ha podido constatar que las relaciones entre la escolaridad, la ocupación y el salario no tienen un carácter directamente causal, pues entre ellas interviene un conjunto de factores de diversos géneros que se asocian, por una parte, con diversas características de la organización del mercado laboral y, por otra, con la distribución asimétrica del poder entre los diversos grupos sociales.

Si las relaciones a que nos estamos refiriendo fuesen directamente causales, no se hubieran observado fenómenos como los siguientes:

a) Si bien es cierto que quienes adquieren más escolaridad perciben, en promedio, mayores salarios, también lo es que no todos los egresados del sistema escolar tienen las mismas probabilidades de obtener empleos adecuadamente remunerados, y que esto no sólo es atribuible a desajustes cualitativos entre los contenidos de la capacitación y los requerimientos del mercado laboral. En efecto, las relaciones existentes entre la educación formal y las categorías ocupacionales no son constantes, sino que se modifican a través del tiempo en función de las relaciones existentes entre las características de la fuerza de trabajo y la demanda del mismo. Esto se pudo comprobar cuando la hipótesis que atribuye causalidad a la relación ocupación-salario fue examinada con mayor profundidad. Los cortes metodológicos de naturaleza sincrónica cedieron el turno a las primeras exploraciones longitudinales (o diacrónicas) que se hicieron sobre el mismo tema. Asimismo, las investigaciones centraron su atención en todos aquellos que egresan del sistema escolar, y no sólo en quienes lograban incorporarse productivamente al mercado de trabajo (Muñoz-Lobo, 1974).

b) Por lo anterior, si bien es cierto que las nuevas generaciones de mexicanos están recibiendo más educación que la que adquirieron las generaciones anteriores, esta educación permite obtener empleos que desempeñaron, con una menor escolaridad, los padres de quienes ahora egresan del sistema educativo (Muñoz Izquierdo, 1973; Muñoz Izquierdo *et al.*, 1978).

c) También se ha observado que México atravesó por periodos de rápido crecimiento económico, sin haber preparado con anterioridad —mediante sistemas escolarizados o de capacitación extraescolar— los recursos humanos que

“hubieran sido indispensables” para lograr tal crecimiento. No es probable, por ejemplo, que un sistema de educación primaria —desarrollado conforme a las pautas que estuvieron en vigor con anterioridad a las que introdujo el Plan de Once Años— ni que un sistema de educación superior que, de hecho, se empezó a desarrollar en 1960, hayan podido preparar al personal que se incorporó a la economía entre 1939 y 1959. Por otra parte, el país pasó por etapas de crecimiento acelerado, sin aprovechar más que una fracción de los recursos humanos que egresaron del sistema escolar. Mientras la tasa de crecimiento del sistema escolar fue del 6%, entre 1960 y 1970, la del crecimiento de la mano de obra fue inferior al 2% anual. Esto provocó una concentración del ingreso contraria a lo que predice la teoría del capital humano (Muñoz-Lobo, *op. cit.*).

d) El fenómeno anterior no afectó por igual a todos los grupos sociales, ni a las personas de distinto sexo. Así, por ejemplo, dentro del segmento de la población económicamente activa que cursó educación superior se desarrolló, durante la década del sesenta, una élite que no representa más del 3% de dicho segmento. Por otra parte, las personas de sexo femenino tienen, con la misma educación, diferentes oportunidades ocupacionales de las que tienen las personas del sexo opuesto (Muñoz *et al.*, 1978).

e) Algunas mediciones directas que se hicieron de la productividad generada por personas que ocupan los mismos puestos, pero que obtuvieron diferente escolaridad, no encontraron diferencias en favor de quienes cursaron un mayor número de grados escolares (Brook, 1978).

f) Se comprobó también que después de controlar la cantidad y tipo de educación adquirida, la edad, el sexo y la clase social de los sujetos, el ingreso que éstos obtienen depende del segmento del mercado ocupacional en que se insertan (Muñoz Rodríguez, 1980).

g) Por último, se comprobó que, en igualdad de condiciones (en cuanto a los antecedentes sociales, la edad, el sexo y la educación adquirida), los ingresos y las oportunidades están asociados con características actitudinales que no son compatibles con los objetivos manifiestos del sistema educativo (Muñoz *et al.*, 1978).

Todas estas evidencias fueron generando la necesidad de desarrollar otras teorías, que fueran capaces de interpretar correctamente las relaciones a que nos estamos refiriendo. Entre las que se hicieron en México se encuentran las que atribuyen la correlación existente entre la escolaridad y el salario, a factores subjetivos o actitudinales de la fuerza de trabajo; otras, que atribuyen dicha correlación al credencialismo, y otras, en fin, que la atribuyen a la segmentación estructural de los mercados de trabajo. Así, por ejemplo, los factores subjetivos —en la oferta de mano de obra— fueron analizados en una investigación que publicamos en 1978 (Muñoz Izquierdo *et al.*, 1978). Otro estudio, realizado por Nigel Brooke (1978) examinó los mismos factores subjetivos, pero del lado de la demanda laboral, pues se basó en una encuesta entre los patrones y quienes deciden sobre la admisión de los trabajadores a las empresas. La hipótesis del credencialismo fue también examinada por el propio Brooke; y la de la segmentación de los mercados (en diversas versiones de la misma) fue también corroborada por los estudios que publicamos en 1978, pues en ellos detectamos el importante peso que tiene —en

igualdad de condiciones— la primera ocupación de los individuos, como determinante del puesto que ellos desempeñan actualmente. La segmentación de los mercados fue también confirmada en un trabajo que dio a conocer la Fundación Javier Barros Sierra en 1980 (véase Gómez y Munguía, 1980), y por otro más que publicamos nosotros en ese mismo año (Muñoz Izquierdo y Rodríguez, 1980).

Así, pues, podemos concluir, en primer lugar, que los intentos hechos a través del tiempo con el objeto de impulsar el desarrollo económico y la movilidad social a través del desarrollo educativo, se apoyaron en una errónea interpretación de las relaciones existentes entre el sistema educativo y la estructura económica del país. De hecho, tales relaciones son de una naturaleza sociopolítica y no pueden caracterizarse —ni ser controladas— como si tuvieran un carácter meramente técnico.

El crecimiento y la configuración de la demanda educativa sólo pueden ser interpretados a la luz de la teoría del “bien posicional”. Cada individuo adquiere la mayor escolaridad que sea compatible con las condiciones sociales y económicas que lo rodean, con el fin de tener acceso al empleo que le ofrezca la remuneración más alta que pueda alcanzar. Así, cada grupo social procura maximizar la escolaridad que adquiere, tomando en cuenta el conjunto de restricciones impuesto por el contexto socioeconómico en que se encuentra inmerso. A su vez, los demandantes de trabajo prefieren asignar los diversos puestos a quienes, habiendo recibido las mayores dosis de escolaridad disponibles en el mercado, demuestren contar con determinadas características complementarias. Por tanto, la demanda laboral puede ser representada mediante una función, en la cual los patrones tratan de maximizar la escolaridad de quienes desempeñan las ocupaciones existentes. En otras palabras, mientras cada persona trata de obtener la mayor escolaridad que sea compatible con el ingreso de que disponga y con sus posibilidades de aprender, el mercado de trabajo funciona de tal manera que los puestos son asignados a quienes, en cada situación histórica, alcanzaron la escolaridad más alta —y no la que sería técnicamente necesaria para desempeñar cada puesto.

En segundo lugar, podemos concluir que, si bien es cierto que la educación formal no puede proponerse el desarrollo de habilidades ocupacionales en sentido estricto, sí debería vincularse con el mundo del trabajo en diversas formas. Por un lado, la educación debería desarrollar actitudes favorables para el trabajo (tales como la disciplina, la austeridad, la disposición para postergar la gratificación correspondiente al esfuerzo realizado, la solidaridad, la creatividad, la valoración del propio trabajo, etc.). Por otro lado, las experiencias educativas deberían recurrir continuamente a las actividades productivas (especialmente las más cercanas a los educandos), con la finalidad de demostrar principios y de aplicar las habilidades adquiridas, en el análisis y la solución de los problemas cotidianos, así como en la transformación de las condiciones sociales, económicas y políticas que no sean deseables. De ese modo, el sistema escolar no sólo contribuiría a la preparación de los recursos humanos que el país necesita, pues también proporcionaría a los alumnos los medios que les permitirían aprovechar dialécticamente sus intercambios con el ambiente, para que así los estudiantes pudieran sacar provecho de los estímulos que les ofrece el propio ambiente, y dominar los obstáculos que en él encuentren al tratar de realizar sus propios fines. Sin embargo, como lo hicimos

notar en este estudio, las reformas educativas que se intentó introducir durante el periodo analizado, no fueron capaces de lograr —y tal vez ni siquiera se llegaron a plantear— estos objetivos. Mientras tanto, la “educación general” siguió funcionando al margen de la “educación técnica”; y ésta, a su vez, se propuso preparar trabajadores para ocupar puestos que, de hecho, desempeñan quienes han obtenido una escolaridad de mayor duración que aquella que se adquiere en las escuelas que ofrecen educación de carácter terminal.

## V. Conclusiones

### *A) En relación con la función sociopolítica del sistema educativo*

Como lo hicimos notar, al desempeñar su función sociopolítica, el sistema educativo ha contribuido a lograr la relativa estabilidad que ha caracterizado a los gobiernos posrevolucionarios. Sin embargo, en términos más generales, dicho sistema ha sido utilizado —como en todos los países del mundo— para garantizar la cohesión social que es necesaria para el funcionamiento del Estado. Entre los canales que han hecho posible el desempeño de esta función se encuentran las formas en que se enseña y se estudia la Historia, así como las interpretaciones que se hacen de los fenómenos artísticos y culturales.

Como ya ha sido demostrado (Vázquez de Knauth, 1970), a través de la enseñanza de la historia se difunden tesis e interpretaciones del pasado que tienden a fomentar el sentimiento de la nacionalidad. Esto implica, sin embargo, recuperar sólo los procesos que han permitido el desarrollo de la formación social dominante, sin considerar en forma adecuada otras corrientes que, bajo circunstancias históricas distintas, podrían modificar las condiciones existentes.

En realidad, si se quiere promover las condiciones que favorezcan la gestación de una sociedad más justa —como lo exige nuestra Legislación—, es necesario impulsar la educación histórica de tal manera que, a través de ella, los distintos grupos sociales descubran su pasado, y sean así capaces de explicarse su presente. Para esto, se debe procurar que las distintas capas de la población adquieran una conciencia crítica, que lleve al reconocimiento de las posibilidades que cada grupo social tiene, en las distintas circunstancias, para el desempeño de roles encaminados a transformar la naturaleza y la realidad social. Esta conciencia debe, por tanto, conducir a que cada grupo social sobrepase los límites de la individualidad para que, al identificarse como una colectividad social, sea capaz de articular sus propias demandas frente al resto del sistema social. Esto exige revisar críticamente los contenidos y métodos de enseñanza que se utilizan en esta área, y utilizar otros recursos (de naturaleza extraescolar) con el objeto de que los distintos grupos sociales recuperen y hagan propios los elementos que determinaron las condiciones políticas, económicas y sociales en que se encuentran actualmente.

En el ámbito cultural, esto significa que el sistema escolar difunde los valores de algunos grupos sociales que detentan el poder, como si tales valores tuviesen un carácter universal. Con ello se busca que los diferentes grupos sociales asuman los papeles que, según la cultura dominante, les corresponden.

Es necesario, en cambio, que  $\frac{3}{4}$  reconociendo que “la cultura” no existe como tal, sino que es un conjunto de objetos, ideas, creencias, artes, técnicas, etc., derivados de la particular visión del mundo que tiene cada grupo social  $\frac{3}{4}$  se elaboren proyectos educativos adecuados a las distintas circunstancias en que se desarrollan los procesos educativos.

*B) En relación con la función académica del sistema educativo*

En este estudio pudo apreciarse que las principales medidas que se instrumentaron con el objeto de que el sistema educativo cumpliera con mayor efectividad su función académica, se relacionan con la formación de los docentes. Se ha partido, como ya dijimos, de la tesis que señala una estrecha relación entre la escolaridad de los maestros y la probabilidad de que las reformas educativas penetren eficazmente en el sistema escolar. Con este propósito, se extendió la duración de los planes de estudio de las escuelas normales y, más recientemente, se ha ofrecido a los maestros la oportunidad de realizar estudios de nivel superior. Con estas medidas, sin embargo, sólo se ha favorecido la movilidad social de los maestros—ya que, a través de la emigración de los mentores mejor preparados hacia zonas geográficas más desarrolladas— se refuerza la correlación existente entre la calidad de los insumos escolares y las capacidades de los respectivos educandos. Estas capacidades están condicionadas—como se sabe—por la educabilidad de las familias; y este factor, a su vez, está directamente correlacionado con las posiciones sociales que aquéllas ocupan.

Lo anterior ocurre, desde luego, porque los estratos sociales a que corresponden mayoritariamente las poblaciones de las localidades menos desarrolladas, no tienen la capacidad de orden político, económico, social y cultural que se requiere para retener a los maestros mejor preparados en las localidades señaladas. Por esta razón—entre otras— las innovaciones educativas que, potencialmente, podrían elevar los rendimientos escolares en dichas localidades, no han podido penetrar en sus escuelas.

En consecuencia, es necesario desarrollar sistemas de formación de maestros que permitan instrumentar modelos pedagógicos tales, que sean capaces de conciliar la superación social del magisterio con las aportaciones que este sector haga a la educación de aquellos grupos sociales que han permanecido al margen de los beneficios del desarrollo del país. Esto exige que los maestros estén en condiciones de adaptar los contenidos y métodos de la educación a las condiciones sociales, psicológicas y económicas de los diversos grupos de educandos. Y esta exigencia sólo podrá ser satisfecha cuando las instituciones de enseñanza superior y las escuelas normales preparen—a través de un conjunto de acciones racionalmente coordinadas— diversos tipos de docentes con los cuales se establezcan las condiciones de factibilidad que siguen siendo necesarias, para instrumentar sistemas de enseñanza diseñados con el objeto de transferir tecnologías didácticas hacia los maestros ubicados en las regiones más apartadas.

Estos sistemas podrían funcionar a través de mecanismos de asesoría permanente, o de equipos de docentes, académicamente complementarios, que faciliten la adaptabilidad de la educación a las condiciones de las diversas regiones e instituciones que integran el sistema educativo del país.

### *C) En relación con la función distributiva del sistema educativo*

A través de este estudio se hizo notar que la función distributiva del sistema se está llevando a cabo, fundamentalmente, por medio de la generalización del acceso a la educación primaria, sin que se hayan introducido otras medidas tendientes a asegurar la permanencia de los alumnos en el propio sistema, hasta que ellos concluyan, por lo menos, su educación elemental. Por tanto, la acreditación de la educación obligatoria —así como el acceso y la permanencia en los niveles educativos subsecuentes— siguen estando correlacionados con los antecedentes sociales y geográficos de los alumnos.

De este modo, el sistema educativo desempeña dos funciones importantes. Por un lado, canaliza hacia el Estado el apoyo de los sectores sociales que se benefician de las oportunidades educativas. Por otro, selecciona a quienes potencialmente son más útiles al sistema económico; para lo cual estimula y retiene a aquellos alumnos que, por las circunstancias culturales en que se encuentran, pueden ser socializados más fácilmente para el desempeño de determinados roles. Éstos, por lo general, son, predeterminados por la posición social que ocupan las distintas familias. Por tanto, el sistema educativo genera —y no contrarresta— diversas desigualdades en el aprendizaje de los alumnos. Como lo hicimos notar, dichas desigualdades intervienen en la determinación de la deserción escolar. De ese modo, ellas contribuyen funcionalmente al proceso de selectividad social a que estamos aludiendo.

De lo anterior se deduce que el sistema educativo sólo contribuirá al logro de una vida social justa —como lo exige la Ley Federal de Educación— cuando sea posible reducir la heterogeneidad en los rendimientos académicos. Con ello no sólo aumentarían las probabilidades de que los alumnos adquirieran —en promedio— los conocimientos, habilidades y actitudes que contemplan los planes de estudio existentes, sino que también se lograría elevar las tasas de permanencia en el sistema.

Lo anterior requiere, por supuesto, instrumentar diversas medidas tendientes a alterar, en lo fundamental, la forma en que funciona actualmente el sistema educativo del país.

### *D) En relación con la función ocupacional del sistema educativo*

Las principales observaciones que hicimos al analizar la forma en que el sistema educativo desempeña esta función son las siguientes:

a) Las pautas de expansión del sistema escolar provocan una elevación de los requerimientos educativos que deben ser satisfechos para desempeñar las

distintas ocupaciones (este fenómeno contribuye, entre otras cosas, a impulsar la selectividad social a que nos referimos en el epígrafe anterior).

b) Proporciones significativas de los egresados de las enseñanzas subprofesionales se canalizan hacia ocupaciones correspondientes al “sector informal” del sistema económico. Como las características de este sector no están consideradas en los planes de estudio de este tipo de escuelas, el desplazamiento de los egresados hacia las empresas que integran dicho sector no permite que la educación subprofesional contribuya al desarrollo de tales empresas. Por tanto, este fenómeno indica que el “sector informal” sólo constituye un área de refugio en la que los egresados se protegen contra el desempleo abierto.

c) El subempleo profesional de los egresados de la educación superior no está siendo corregido, precisamente, a través de una expansión más acelerada de la demanda laboral correspondiente, sino por medio de una regulación del crecimiento de la educación superior, basado en la expansión de las enseñanzas de nivel subprofesional.

Estos fenómenos se están desarrollando a través de diversos mecanismos. Entre ellos, podemos mencionar los siguientes:

a) La expansión del sistema escolar se ha basado en las aspiraciones y expectativas de algunos grupos sociales —especialmente las de las clases medias urbanas—. Estas expectativas han entrado en conflicto con los intereses de quienes regulan el crecimiento y la configuración del sistema económico, ya que las tasas de ahorro de estos últimos —que son compatibles con los estándares de consumo que ellos mismos se han fijado— no permiten una expansión de la demanda laboral como la que sería necesaria para satisfacer las expectativas de las clases medias. Por otra parte, las pautas de inversión —y, por ende, la configuración cualitativa de la demanda de trabajo— están también condicionadas por los intereses de los sectores dominantes, y, por tanto, son incompatibles con la necesidad de ampliar el mercado en la medida requerida por las clases medias.

b) Los egresados de la enseñanza subprofesional no adquieren una formación adecuada a los requerimientos del desarrollo tecnológico de aquellos sectores de la economía que se encuentran subordinados a los de mayor desarrollo.

Para que el sistema educativo sea capaz de satisfacer los requerimientos de una sociedad menos injusta sería, entonces, necesario:

i) Desarrollar un sistema de educación media que desempeñe simultánea —y no alternativamente— las funciones propedéuticas y las de capacitación para el trabajo, de una manera tal que se facilite la movilidad educativa de la población y se impulsen procesos tendientes a homogeneizar el sistema productivo, mediante la contribución de la educación media a la difusión de un cambio tecnológico más acorde con las necesidades y posibilidades del país.

ii) Desarrollar un sistema de enseñanza superior que responda a diversas necesidades económicas y sociales tomando en cuenta la heterogeneidad y polarización tecnológica del sistema productivo, y que sea capaz, por tanto, de apoyar un proceso de desarrollo autónomo (o menos dependiente que el actual), y así

contribuir a formar una sociedad internamente más homogénea. Paulatinamente, dicho sistema educativo contribuiría a avanzar en la línea en que iría siendo posible satisfacer necesidades no directamente derivadas del aparato productivo, sino de naturaleza distinta, como son las necesidades de salud y bienestar social.

**Cuadro 1**  
**SATISFACCIÓN DE LA DEMANDA DE EDUCACIÓN PRIMARIA**

<i>Años</i>	<i>Demanda Satisfecha</i>		<i>Demanda no Satisfecha</i>		
	<i>Demanda</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>
1930	3 413.9	1 299.9	38.1	2 114.0	61.9
1940	4 501.8	2 111.5	46.9	2 390.3	53.1
1950	6 501.1	3 030.4	46.6	3 470.7	53.4
1960	8 056.4	4 762.1	59.1	3 294.4	40.9
1970-1971	12 041.2	9 248.2	76.8	2 793.0	23.2
1976-1977	13 985.9	12 223.3	87.4	1 762.6	12.6
1980-1981	15 285.4	14 995.0	98.1	290.4	1.9

Fuente: SEP: Síntesis de Diagnóstico para el Programa Quinquenal (1979).  
Para 1980/81: Estimaciones del Programa de Primaria para Todos los Niños.

## Cuadro 2

### ESTIMACIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN MEDIA DURANTE LA DÉCADA 1930-1940

	<i>Secundarias generales (sólo Federales)</i>	<i>Secundarias nocturnas (Trabajadores)</i>	<i>Centros Nocturnos de 9 años</i>	<i>Secundarias obras por cooperación</i>	<i>Internados mixtos de enseñanza secundaria</i>	<i>Escuelas técnicas</i>	<i>Escuelas preparatorias (UNAM)</i>	<i>Escuela Nacional de Maestros</i>	<i>Escuelas regionales o campesinas (Normales Rurales)</i>	<i>Totales</i>
1931	10, 432a	—	—	—	—	15, 500*	1, 438h	700*	—	28, 070
1932	10, 345a	—	—	—	—	15, 795a	1, 462h	ND	—	
1934	14, 070b	—	—	—	—	ND	1, 649h	ND	—	
1935	11, 255c	—	—	—	—	ND	3, 481h	1, 068f	796g	
1936	ND	—	—	—	—	14, 370c	3, 936h	1, 068f	1, 396g	
1937	ND	2, 477c	—	—	—	17, 638c	4, 501h	1, 068f	2, 124g	
1938	ND	2, 071c	—	200c	—	18, 068c	4, 808h	1, 068f	1, 896g	
1939	9, 774c	2, 381c	1, 390c	500c	—	18, 768e	4, 525h	1, 068f	3, 264g	
1940	8, 434c	2, 583c	1, 543c	740c	2 752c	20, 988e	4, 465h	1, 068f	3, 172g	45 745

Fuentes: a) SEP: 1932; b) SEP: 1934; c) SEP: 1940; d) Estimación basada en la fuente c), en el supuesto de que las 1 376 familias de trabajadores que se benefician de estos internados, hayan tenido dos hijos, como promedio, en estas instituciones; e) Estimación basada en fuente h), en el supuesto de que la matrícula nacional haya representado el doble de la que correspondió a las escuelas de nivel medio, del Instituto Politécnico Nacional; f) Estimación basada en la fuente c), en el supuesto de que los 267 maestros que se graduaron anualmente (como promedio) hayan correspondido a una matrícula de cuatro veces dicha cifra, ya que la Normal constaba de cuatro grados; g) Estimación basada en la fuente c), aceptando *mutatis mutandis* el mismo supuesto a que se refiere la nota f); h) NAFINSA, 1978.

\* Dato estimado.

- No hubo matrícula, pues estas escuelas fueron fundadas posteriormente.

**Cuadro 3**  
**SATISFACCIÓN DE LA DEMANDA POTENCIAL POR EDUCACIÓN MEDIA**

Años	Matrícula total*	% de Satisfacción
1940	45.7	1.7
1950	125.5	3.8
1960	490.5	10.8
1970	1 471.5	20.9
1980	4 534.5	45.5

\* Miles de individuos.

Fuentes: Para 1940, véase cuadro 1. Para 1950 y 1960: Estimaciones basadas en datos publicados por Nacional Financiera, S.A. Para 1970 y 1980: Estimaciones basadas en datos de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior.

N.B. La demanda potencial se estimó a partir de: El Colegio de México. "Dinámica de la Población de México, y Proyección de la Población por Edades y Entidades Federativas", mimeo.

**Cuadro 4**  
**SATISFACCIÓN DE LA DEMANDA POTENCIAL**  
**POR EDUCACIÓN SUPERIOR**

Años	Matrícula total*	% de Satisfacción
1940	23.1	1.2
1950	29.9	1.1
1960	77.1	2.1
1970	271.3	6.3
1980	825.5	13.4

Fuentes: Para 1948 y 1950: Estimaciones basadas en datos de Nacional Financiera, S.A. Para 1960 y 1970: Estimaciones basadas en datos de la ANUIES. Para 1980: Estimaciones basadas en datos de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior.

N.B. La demanda potencial se estimó a partir de datos de El Colegio de México, *op. cit.*